

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

LIMITES E POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL



CLARISSA SAPORI AVELAR

BRASÍLIA | DF | 2022



FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO

**O TERMO TERRITORIAL COLETIVO:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO NO DISTRITO
FEDERAL**

CLARISSA SAPORI AVELAR

BRASÍLIA
AGOSTO DE 2022

CLARISSA SAPORI AVELAR

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada pela autora como exigência para a obtenção do título de Mestra em Planejamento Urbano pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Concentração: Planejamento Urbano

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNB
AGOSTO DE 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

SS241t Saporì Avelar, Clarissa
O Termo Territorial Coletivo: limites e possibilidades de aplicação no Distrito Federal / Clarissa Saporì Avelar; orientador Benny Schvarsberg. -- Brasília, 2022.
178 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Termo Territorial Coletivo. 2. Propriedade fundiária coletiva. 3. Planejamento Contra-hegemônico. 4. Direito à moradia adequada. 5. Distrito Federal. I. Schvarsberg, Benny, orient. II. Título.

CLARISSA SAPORI AVELAR

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO:

Limites e Possibilidades de Aplicação no Distrito Federal

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – PPG-FAU – da Universidade de Brasília, e aprovada em 26 de agosto de 2022 pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Orientador – PPG-FAU / UNB

Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos

Membro Interno – POSGEA / UNB

Dra. Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Membro Externo – IPPUR / UFRJ

Prof. Dra. Ana Maria Fernandes

Membro Externo – PPG-AU / UFBA

DEDICATÓRIA

Para Mateus e Inácio

AGRADECIMENTOS

Adentro esse prazeroso rito dos agradecimentos com emoção e alegria, mas também ciente, de que talvez eu não seja capaz de exprimir neste espaço todo o meu sentimento.

Em primeiro lugar, agradeço

à Universidade Pública, na pessoa do **Prof. Benny Schvarsberg**: pela forma crítica de compartilhar o conhecimento, pela dedicação e interesse pelos alunos, além da atuação de resistência em tempos tão difíceis para a ciência e a educação brasileiras.

ao Prof. Benny, como Orientador, pelo acompanhamento atencioso ao meu trabalho, pela forma acessível do trato e os debates que me animaram e instigaram. Não posso deixar de mencionar a gratidão pelo apoio durante a gestação do meu filho, e pela sensibilidade à minha condição de recém-mãe.

Agradeço também

a todas as professoras e a todos os professores de várias partes do Brasil - PPGAU/UFBA, IPPUR/UFRJ, FAU e IAU/USP, PPGCS/UFRRJ, PPGE e PPGAU/UFF, PPU/UFPR, PROPUR/UFRGS e PPGP/UTFPR - que conjuntamente se esforçaram para lecionar a disciplina Planejamento Territorial Contra-hegemônico (ou Colonialidade do Pensamento Urbano) e entregaram um curso tão rico e instigante.

à **Profa. Ana Fernandes**, parte importante desse grupo, faço um agradecimento especial, por ter gentilmente aceito o convite para a avaliação final desta dissertação.

ao **Prof. Neio Lúcio Campos** pelas trocas construtivas nas aulas e as importantes pontuações no exame de qualificação.

à **Tarcyla Fidalgo**, que conduz com firmeza e competência os trabalhos do Projeto TTC no Rio, e com quem aprendi tanto sobre o tema desta dissertação. Suas contribuições na banca de qualificação somam-se às exposições e mediações nas plenárias e eventos virtuais do Projeto, bem como aos debates para desenvolvimento dos nossos artigos. Por isso, obrigada!

à **Profa. Patrícia Silva Gomes** pela abertura e pelas trocas durante o Estágio em Docência.

Expresso minha gratidão e respeito,

a todas e todos integrantes do **Projeto TTC** – com atenção ao colega **Felipe Litsek** - que vêm construindo uma trajetória de luta e de esforços louváveis para a implementação dos primeiros Termos Territoriais Coletivos no Brasil. Sou grata pela minha inclusão no Grupo de Trabalho do Projeto e por tantos momentos de troca nas plenárias, nos eventos virtuais e no grupo de estudos. à **Neide Matos**, do Conjunto Esperança, que me recebeu em sua casa e me ensinou muito sobre a materialidade da luta pelo direito à moradia.

ao **Ailton Lopes** e ao **Paulo de Machado**, que foram gentis na minha recepção na comunidade de Trapicheiros, e que me transmitiram sua força na defesa do seu território.

Sou grata,

às colegas do PPG-FAU, com quem estive tão pouco presencialmente, mas que foram acolhedoras e parceiras nas interações virtuais: **Ana Luiza Aureliano, Juliette Lenoir, Rafaella Cavalcanti**. Sou especialmente grata à **Cristina Müller**, por poder compartilhar desabafos e pela dedicação do seu tempo para me dar suporte na produção dos mapas.

Agradeço pela amizade,

da **Carolina Rosa**, que mesmo estando longe está perto. Pelo carinho sempre, pelos ouvidos, pelas discussões acadêmicas, por compartilhar indignações e por ser presença importante nas comemorações!

da **Alice Marçal**, essa mulher maravilhosa, delicada e sensata que está ao meu lado nas profundas alegrias e dores da maternidade. Sem seus ombros e todas as nossas trocas, essa dissertação não teria sido possível.

do **Danilo Santanna** e da **Diana Brito**, que chegaram há pouco, mas foram tão carinhosos ao demonstrarem interesse pela minha trajetória, por este trabalho e ainda me incentivarem tanto!

Agradeço à minha família.

Gustavo, Talita e Francisco, pelo carinho sempre.

Papai, cujo amor está ali, do seu jeitinho.

Lina, minha irmã e minha grande companheira de vida. A força do seu amor e da sua presença, nos melhores e piores momentos, faz de mim uma pessoa muito privilegiada. Obrigada por tudo, dia a dia!

Mamãe, a quem agradeço profundamente toda a doação para que a minha vida e a dos meus irmãos fosse possível. Agradeço sua força para fazer todas as escolhas difíceis da vida nesse mundo cruelmente patriarcal. Honro suas dores e exalto suas conquistas: meu orgulho! Obrigada por tanto!

Por último, agradeço àqueles a quem também dedico este mestrado.

Mateus, meu maior incentivador, grande parceiro nas ideias e nas aventuras da vida: da rotina aos sonhos, passando por viagens improváveis. Muita gratidão por toda entrega à nossa família. Espero ser capaz de retribuir tanto amor.

Inácio, meu filho, que me permite diariamente sentir o amor mais puro e transformador. Agradeço por ser minha razão de jamais desistir.

*“Eu só quero é ser feliz
Andar tranquilamente na favela onde eu nasci, é
E poder me orgulhar
E ter a consciência que o pobre tem seu lugar”*

Rap da Felicidade
MC Cidinho e MC Doca

*“Eu me refaço, farto, descarto
De pé no chão, homem comum
Se a bênção vem a mim, reparto
Invado cela, sala, quarto
Rodei o globo, hoje tô certo de que
Todo mundo é um
Tudo, tudo, tudo, tudo que nós tem é nós”*

Principia
Emicida

RESUMO

Os problemas relacionados ao acesso à moradia adequada nas cidades brasileiras, ao longo da história, nunca tiveram respostas suficientes do Estado, enquanto operador do Planejamento Urbano. A partir da análise crítica da conformação da disciplina, que está intrinsecamente ligada à relação social com a propriedade fundiária e seu domínio, entende-se que suas limitações de alcance estão mais ligadas a fatores políticos do que técnicos. A breve história do Distrito Federal, proprietário de vasto banco de terras, está repleta de exemplos de como a (in)ação do Estado, é voltada para atendimento de interesses muito específicos. Com o apoio da Teoria Decolonial, que critica a modernidade e a colonialidade enquanto expressões da visão eurocêntrica - limitada e opressora - do mundo, passamos a discutir alternativas epistêmicas e de ação dentro do Planejamento Urbano, buscando opções às demandas de moradia no DF, enquanto território do Sul global. Os *Community Land Trusts*, modelo de gestão coletiva da terra, se mostram capazes de quebrar alguns paradigmas na relação dos indivíduos com a terra, na defesa de valores coletivos e na promoção e garantia do direito à moradia adequado de forma perene. Por isso, o entendemos como um instrumento contra-hegemônico de planejamento e o tomamos como objeto de análise desta dissertação, estudando o especialmente a partir da experiência que busca implementá-lo com o nome de Termo Territorial Coletivo em comunidades cariocas. A reunião de teorias, dados históricos e informações empíricas nos permitem defender a inclusão do TTC no rol de políticas públicas habitacionais de interesse social no DF em duas formas distintas: como parte do processo de regularização fundiária, e como instrumento de oferta habitacional em terras públicas.

Palavras chave: Termo Territorial Coletivo; propriedade fundiária coletiva; planejamento contra-hegemônico; direito à moradia adequada; Distrito Federal.

ABSTRACT

Through history, the problems related to the access to appropriate housing in Brazilian cities have never had sufficient answers from the State, as the operator of Urban Planning. Starting from the critical analysis of the discipline's conformation, which is intrinsically linked to the social relation with land property and domain, it is understood that those limitations are more related to political than technical matters. The brief history of Federal District (DF) in Brazil, owner of a vast amount of land, is full of examples of how the (in)action of State intend to meet the demands of a very specific classist group. With the support of Decolonial Theory, which criticizes modernity and coloniality as expressions of the Eurocentric – limited and oppressive – vision of the world, this work discusses epistemic and action alternatives within Urban Planning. We seek options to housing demands in DF, while territory of the global South. The Community Land Trusts, a model based on collective ownership of land, runed by its dwellers, are an example of breaking some paradigms related to individuals' relation with the land. They are also innovative in the defense of collective values and in the promotion of land perpetual affordability. Therefore, the CLTs is understood as a 'counter-hegemonic' planning instrument. Because of that, we take it as the object of analysis of this dissertation, studying it especially through the experience that seeks initiates it in Rio de Janeiro, where its name has been translated to *Terço Territorial Coletivo*. The combination of theories, historical data and empirical information allow us to defend the inclusion of the TTC in the list of public housing policies of social interest in the DF in two different ways: as part of the land regularization process, and as an instrument of housing supply on public lands.

Keywords: *Terço Territorial Coletivo*; collective land tenure; counter-hegemonic planning; right to appropriate housing; Federal District.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: IMAGEM DA MAQUETE DA BROADACRE-CITY DE FRANK LLOYD WRIGHT	39
FIGURA 2: CONCEITO DA CIDADE JARDIM DE E. HOWARD (1902).....	39
FIGURA 3: IMAGEM DA MAQUETE DA <i>VILLE RADIEUSE</i> DE LE COBOUSIER ..	39
FIGURA 4: NCI EM ALBANY, GEORGIA.	104
FIGURA 5: AGRICULTOR EM PLANTAÇÃO DO NCI.	104
FIGURA 6: ANÚNCIO DE INICIATIVA DO CCLT: DIA INTERNACIONAL DOS <i>COMMUNITY LAND TRUSTS</i>	106
FIGURA 7: MEMBROS DE COMUNIDADE DO CAÑO MARTÍN PEÑA NA FRENTE DE UM DOS MURAIIS NA ÁREA.	113
FIGURA 8: VISTA DA RUA PRINCIPAL DA COMUNIDADE.	115
FIGURA 9: VISTA DE CASAS DA COMUNIDADE E O BAIRRO DA TIJUCA AO FUNDO.....	115
FIGURA 10: REUNIÃO DO GRUPO DE TRABALHO DA COMUNIDADE DE TRAPICHEIROS.....	116
FIGURA 11: RUA DO CONJUNTO ESPERANÇA.....	117
FIGURA 12: FRENTE DE CASA DO CONJ. ESPERANÇA.....	117
FIGURA 13: REGISTRO DE REUNIÃO DO PROJETO TTC NO CONJUNTO ESPERANÇA	118
FIGURA 14: VISTA AÉREA DAS CASAS DA FCP EM BRASÍLIA, AVENIDA W3 E PRIMEIROS PRÉDIOS DAS SUPERQUADRAS DA ASA SUL NA DÉCADA DE 1960.	124
FIGURA 15: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DO DF ENTRE 1956-2019.....	125
FIGURA 16: DEMARCAÇÕES DO PDOT 2009: ARIS, ARINES, PUIS E OFERTA DE ÁREAS HABITACIONAIS – ZEIS E ÁREAS COMUNS.	143
FIGURA 17: ARIS CRIADA EM 2021 NA RA SÃO SEBASTIÃO	146
FIGURA 18: ÁREA DE ARINE NA RA VICENTE PIRES	146

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: EVOLUÇÃO POPULAÇÃO URBANA E RURAL BRASILEIRA (1960-1980)	50
TABELA 2: QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS PELO GDF ENTRE 1963 E 2005	129
TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DE LOTES SEMI-URBANIZADOS ATRAVÉS DO PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA ENTRE 1993 E 2011.....	131
TABELA 4: POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL ENTRE 1960 E 2021, POR DÉCADA.....	133
TABELA 5: QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS CONTRATADAS PELO PMCMV NO DF POR FAIXA.....	139
TABELA 6: UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES PELO PROGRAMA MORAR BEM COM RECURSOS DO PMCMV (2014-2019).....	140
TABELA 7: NÚMERO DE VENDAS DIRETAS E REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS PELA TERRACAP ENTRE 1993 E 2019.....	144

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DO DF	127
QUADRO 2 – MARCO LEGAL DA HABITAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL	135
QUADRO 3 – MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DISTRITO FEDERAL	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB – Área Metropolitana de Brasília

ATHIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CEI – Campanha de Erradicação de Invasões

CLT – Community Land Trust

CODHAB – Companhia de Habitação do Distrito Federal

CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal

ComCat – Comunidades Catalizadoras, Organização Não Governamental

DF – Distrito Federal

EC – Estatuto da Cidade

GDF – Governo do Distrito Federal

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHAB – Instituto de Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FCP – Fundação Casa Popular

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

LCDF – Lei Complementar do Distrito Federal

LDF – Lei do Distrito Federal

LF – Lei Federal

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAPBR – Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PLANDHIS – Plano Distrital de Habitação de Interesse Social

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

RA – Região Administrativa

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SHIS - Sociedade de Habitação de Interesse Social

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

TTC – Termo Territorial Coletivo

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. ENTENDIMENTO E PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	27
1.1. CONFORMAÇÃO DOS PROBLEMAS DE MORADIA NA SOCIEDADE URBANA CAPITALISTA	29
1.2. O URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO – FAZER E DEBATER A CIDADE	36
1.3. SOBRE O ENTENDIMENTO DE DIREITOS E A COLONIALIDADE	44
1.4. O DIREITO À MORADIA COMO INTEGRANTE DO DIREITO À CIDADE.....	48
1.5. UMA JANELA DE OPORTUNIDADES COM RESULTADOS CONTROVERSOS	55
1.6. O CENÁRIO ATUAL.....	62
1.7. CONSIDERAÇÕES.....	67
2. FORMAS ALTERNATIVAS DE CONSTRUIR A CIDADE.....	69
2.1. TEORIA DECOLONIAL E O PLANEJAMENTO URBANO.....	70
2.2. FORMAS DECOLONIAIS DE ORGANIZAÇÃO.....	77
2.2.1. O Bem Viver.....	78
2.2.2. O Pluriverso.....	82
2.3. EXPOENTES DO PLANEJAMENTO URBANO.....	85
2.3.1. Planejamento Insurgente e Planejamento Conflitual	86
2.3.2. Urbanismo Amador	91
2.3.3. Os Comuns Urbanos.....	94
2.4. CONSIDERAÇÕES.....	99
3. O <i>COMMUNITY LAND TRUST</i> OU O TERMO TERRITORIAL COLETIVO....	100
3.1. <i>COMMUNITY LAND TRUSTS</i>	101
3.2. Os <i>CLTs</i> E O PLANEJAMENTO URBANO CONTRA-HEGEMÔNICO.....	107
3.3. O PROJETO TERMO TERRITORIAL COLETIVO NO RIO DE JANEIRO	111
3.4. CONSIDERAÇÕES.....	121
4. O DISTRITO FEDERAL E O TERMO TERRITORIAL COLETIVO	122
4.1. O DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL	123
4.2. PANORAMA ATUAL DA POLÍTICA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL.....	135
4.3. PANORAMA ATUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL....	141
4.4. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO NO DISTRITO FEDERAL.....	148
4.4.1. O TTC como integrante da política de regularização fundiária.....	152
4.4.2. O TTC como integrante da política de provisão habitacional	156
CONCLUSÕES	164
REFERÊNCIAS	171

INTRODUÇÃO



Este trabalho tem como tema o instrumento de gestão territorial que no Brasil recebeu o nome de Termo Territorial Coletivo (TTC). Essa denominação advém do termo em inglês *Community Land Trust (CLT)*¹, criado nos Estados Unidos para definir o arranjo que une dimensões jurídica, social e de planejamento urbano, tendo por objetivo garantir a permanência dos moradores em seus locais de moradia e oferecer habitação acessível de forma contínua.

O desenvolvimento deste trabalho se iniciou a partir do questionamento sobre as formas de promoção do direito à moradia adequada² e do direito à cidade³ pela atividade do planejamento urbano. No Brasil, a questão habitacional é um dos grandes problemas urbanos. O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (2021), abarca um total de 5,87 milhões⁴ de pessoas e, associado à irregularidade fundiária, à desigualdade e outros problemas sociais, configura um dilema que desafia a administração pública e os agentes sociais envolvidos no seu enfrentamento.

Ao visitar o histórico do planejamento no país, retomamos ao início do período republicano, quando, no contexto mundial, a urbanização oriunda da industrialização já transformava radicalmente a forma de vida nas cidades. Vemos que o Brasil reflete - com aspectos coloniais e periféricos específicos e marcantes - a lógica produzida nos países do Norte ocidental. As marcas sociais da escravidão e da subserviência colonial repercutiram fortemente nas desigualdades sociais que assumem forma também no espaço urbano: uma das mais evidentes é o racismo estrutural, que se expressa no espaço urbano com a locação socioespacial da moradia segregada da

¹ Para sistematização desta dissertação, usamos o termo *Community Land Trust (CLT)* para tratar do modelo de gestão que foi replicado por diversos países do mundo, de maneira geral. Para tratar das experiências de aplicação do modelo no Brasil, por sua vez, fazemos a diferenciação por meio da tradução: Termo Territorial Coletivo (TTC).

² A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconheceu o direito à moradia adequada como um direito humano universal. Vários tratados internacionais após essa data reafirmaram que os Estados signatários têm a obrigação de promover e proteger este direito que não se limita a disponibilidade de um cômodo para abrigo, mas trata do direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e com saúde física e mental. Isso pressupõe acesso a serviços de infraestrutura e equipamentos públicos; segurança da posse; custo acessível; habitabilidade; localização adequada. (OHCHR, 2022. Online)

³ Para Lefebvre (2015) o direito à cidade representa os direitos de todos cidadãos de protagonizarem a vida urbana, transformada e renovada pelas redes e circuitos de comunicação, informação e trocas. Ele defende que é necessário o entendimento do humano como obra da sociedade e não como produto. A reflexão sobre as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana é fundamental para a elaboração de uma ciência analítica da cidade que está em constante construção e conformação.

⁴ Com dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PnadC) - (2019); Cadastro Único (CadÚnico) – Data de extração: 14/11/2020.

população negra, pobre e indígena na periferia carente e irregular. A compreensão da inserção do Brasil como país periférico no sistema mundo capitalista, portanto, é um pressuposto para o desenvolvimento deste trabalho.

O estudo do Termo Territorial Coletivo, na conjuntura da crise urbana que se vive no Brasil, tem por objetivo trazer luz à possibilidade de contribuição deste instrumento para algumas situações do problema habitacional. Para isso, foi necessário revisar as ações governamentais, técnicas e privadas sobre as nossas cidades para desenvolver uma análise crítica do planejamento urbano e então situar o TTC como possível alternativa, dentro da disciplina. Inevitavelmente, estão nesse processo as discussões políticas e sociais do desenvolvimento da sociedade sob a perspectiva do capitalismo industrial e, mais atualmente, financeiro. As apropriações dessa lógica produtiva e reprodutiva permeiam todas as atividades humanas. Fazemos esse resgate, considerando as limitações perenes intrínsecas ao sistema capitalista globalizado em que estamos inseridos.

Os conflitos sociais característicos dos processos de desenvolvimento urbano brasileiros, somados à irregularidade, têm como expressão a precariedade das habitações, além de haver a parcela da população que não dispõe de qualquer tipo moradia. A busca por formas de lidar com a questão habitacional tem relevância à medida que morar é um direito social humano, inclusive previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Percebemos que o ideário dos direitos humanos e sociais, dentre eles o direito à moradia, é reconhecido e disseminado no âmbito do discurso político e ético internacional, de maneira geral. Todavia, a consolidação dessas prerrogativas está distante de abarcar a maior parte da população global. O discurso sobre direitos, nos termos definidos pelas culturas hegemônicas, é regido por uma ótica individualista que, em regra, beneficia os detentores de poderes econômicos na sociedade capitalista neoliberal. O acesso a eles é diretamente proporcional às classificações de riqueza. Ainda que essa lógica possa parecer óbvia, a capacidade de mascarar-la sustenta o discurso do acesso a esses direitos que permeia o senso comum, mesmo que sua ampla promoção não seja passível de viabilização pelo poder público. Estamos diante da negação de direitos pleiteados por culturas variadas que não seguem a lógica das culturas hegemônicas. As disputas a respeito do reconhecimento de terras indígenas, áreas de comunidades quilombolas ou mesmo de ocupações

informais majoritariamente compostas por pessoas pretas e pardas exemplificam o desequilíbrio no reconhecimento de direitos.

Ao longo da pesquisa, chamou-nos a atenção as práticas dialéticas protagonizadas por movimentos sociais, que são formas importantes de articulação e resistência numa luta contra-hegemônica por sobrevivência e consolidação de direitos. Elas representaram avanços na disseminação de ideias de justiça social e nas conquistas práticas e ideológicas ligadas ao direito à moradia e a ideia ampla de direito à cidade. Em especial no fim da década de 1960, com o marco da obra de Henry Lefebvre (2008), podemos entender o potencial das manifestações provenientes de movimentos populares, dos grupos políticos e representantes de resistência à lógica de desenvolvimento capitalista.

A partir da década de 1990, os estudos decoloniais realizados por acadêmicos latino-americanos explorando as noções de modernidade e colonialidade, trazem especial força para os argumentos e valores das populações excluídas do Sul global, no sistema mundial. Assim, dentro do planejamento urbano, surgem também esforços de se praticar a disciplina de forma a quebrar os paradigmas que reproduzem cidades tão desiguais e opressoras para a maioria da população. Por isso, dedicamos um capítulo a debater essas teorias e práticas contra-hegemônicas.

Enfim, chegamos aos *Community Land Trusts (CLTs)* americanos, que entendemos como exemplos da resistência do movimento negro por direitos civis na quebra de paradigmas na forma de garantir habitação associada à qualidade de vida, à autonomia sobre o território e sobre o ambiente em que se vive. Um modelo que contrapõe tantas transformações urbanas que são impostas à maioria dos habitantes das cidades (DAVIS, 2010). Por isso, ele foi escolhido para ser objeto de análise desta pesquisa.

As noções iniciais a respeito dos *CLTs* e seus princípios geraram curiosidade quando os contrapomos ao histórico de produção informal da cidade, bem como às políticas públicas habitacionais no Brasil, que tiveram a larga predominância da promoção da propriedade privada – por meio da construção de casas e apartamentos – ligada, primordialmente, a interesses econômicos do Estado. Podemos destacar uma tendência importantes advinda desse histórico: a consolidação da casa própria como ideal de segurança habitacional. A expansão da propriedade individual da terra é um dos objetivos originários do capitalismo, o que ocorre pela marcante contradição

de que não se pode produzir ou reproduzir a terra. Segundo a teoria marxista⁵, essa condição faz dela uma mercadoria fictícia, afinal não há o processo de produção a partir do trabalho. As críticas ao uso da terra como mercadoria desde o século XIX expõem os problemas advindos dessa relação; por outro lado, o capitalismo também aprimora suas formas de aproximar a terra da condição de mercadoria.

No contexto brasileiro, a regularização fundiária foi regulamentada em um primeiro momento pela Lei Federal nº 11.977/09, que tinha um caráter protetivo e buscava abranger aspectos sociais e ambientais nos processos, além dos aspectos jurídicos e de titulação. Já a Lei nº 13.465/17, que revogou totalmente as tratativas sobre regularização fundiária do texto anterior, consolidou uma mudança de paradigma na política fundiária brasileira. A lei vigente carrega o entendimento da terra como capital, como mercadoria, prioriza a titulação e exclui outras relações importantes da dimensão social com a terra. Dessa forma, aprofunda o uso da terra urbana como ativo financeiro e reforça interesses mercantis em detrimento do interesse público e da promoção de direitos (RIBEIRO, 2021; ZANOLA et al., 2019). De maneira simplificada: ao passo que o acesso à propriedade privada individual representa a noção de conquista social para a população, sua exploração pelo mercado de capitais encarece os imóveis, as terras urbanizadas e afasta a população mais pobre para áreas desprovidas de serviço e infraestrutura urbanas.

Ainda que a escala de abrangência dos CLTs e das políticas de Estado sejam muito distintas, buscamos compreender a história do instrumento de origem americana de forma crítica; suas potencialidades e fragilidades em alguns casos de sua aplicação. As políticas públicas de promoção de habitação exclusivamente pela propriedade individual, bem como a financeirização da terra urbana representam acentuados conflitos de interesses entre aqueles que buscam ganhos econômicos e aqueles que almejam ter direito à moradia e o direito à cidade.

Dessa forma, o estudo do tema mostra-se relevante como busca por alternativas à crise urbana. É imprescindível discutir opções técnicas para o planejamento urbano se pretendemos viver em cidades viáveis para seus habitantes em vez de meros palcos de ganho especulativo. Acreditamos que temos a aprender

⁵ Referência à produção teórica de Engels e Marx, em especial nas obras *Sobre a questão da moradia* e *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*

com as manifestações de organização popular que denotam potenciais insurgentes, mesmo que em escalas modestas, ao produzirem espaços em que há emancipação dos indivíduos em relação a algumas escolhas na sua forma de vida.

A aproximação derradeira com o tema dos *CLTs* se deu quando um grupo organizado pela ONG brasileira Comunidades Catalisadoras⁶ (ComCat) passou a divulgar o Projeto TTC. Este surgiu em 2018, quando a ONG promoveu oficinas sobre o instrumento, trazendo ao Brasil alguns moradores do “*Fideicomiso de La Tierra - Caño Martín Peña*”, um *CLT* que foi instaurado em um conjunto de oito favelas em San Juan, Porto Rico, para apresentar a experiência para moradores de favelas do Rio de Janeiro. Há várias aproximações entre a situação porto-riquenha da realidade carioca. A partir daí surgiu o Projeto TTC que atua pela implementação das primeiras experiências brasileiras do instrumento nas comunidades de Trapicheiros, localizada na grande região da Tijuca, e no Conjunto Esperança, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades não regularizado, na região de Jacarepaguá.

Apesar de atingir todo o país, a ausência ou inadequação de moradias assumem uma série de peculiaridades a depender do contexto de cada região. Dessa forma, surgiu o questionamento sobre a viabilidade de implementação do Termo Territorial Coletivo em outras regiões do país, especificamente no Distrito Federal, com suas peculiaridades de ocupação e conflito.

Brasília, em seus 62 anos de existência, passou por processo de urbanização muito rápido e hoje tem população estimada em mais de 3 milhões⁷ de habitantes. A unidade federativa apresenta-se como território peculiar para a análise proposta, visto que é constituída majoritariamente por terras públicas; curiosamente, a irregularidade fundiária é um dos principais problemas urbanos do seu território. A urbanização ocorreu de forma extremamente dispersa tanto por ações coordenadas pelo Estado, quanto por ocupações irregulares daqueles que, por necessidade ou interesse, buscavam formas alternativas de morar.

O déficit habitacional na capital atualmente é de 102.984 domicílios (SEDUH DF, 2022). Esse número total abarca quatro situações distintas que compõem o

⁶ A Comcat (www.comcat.org) desenvolve projetos de interseção entre desenvolvimento comunitário sustentável, direitos humanos, redes locais-globais, comunicação independente e planejamento urbano em favelas cariocas desde 2000.

⁷ Estimativa Populacional do IBGE (2021).

indicador: habitações precárias; famílias em coabitação, famílias em ônus excessivo com aluguel e domicílios alugados com adensamento excessivo. Acredita-se que o TTC pode dar resposta a algumas das configurações desse déficit, como forma de garantia o direito à moradia adequada. Partimos da premissa de que, lançando mão de instrumentos jurídicos e administrativos já vigentes no ordenamento legal nacional e local⁸ o TTC pode ser aplicado a alguns dos perfis de demanda por moradia, com o intuito de promover o acesso a terra e a proteção contra a ação especulativa ao longo do tempo que, de forma cíclica, expulsa as pessoas mais pobres para as áreas periféricas e precárias dos grandes centros urbanos.

Adaptações legais também foram aventadas neste trabalho como forma de facilitar ou fortalecer iniciativas de implementação dessa forma de apropriação do espaço para moradia, uma vez que as experiências empíricas de *CLTs* pelo mundo nos mostram esse caminho. Estas foram exploradas na pesquisa, balizando o potencial do instrumento à luz do estudo das condições sociourbanísticas e legislativas locais para sua regulamentação e implementação.

As questões expostas abaixo resumem a proposição analítica deste trabalho:

- Na peculiar estrutura fundiária do DF, como e com que objetivos seria viável a regulamentação do Termo Territorial Coletivo?
- Quais seriam as potencialidades e condicionantes legais, administrativas e políticas para a aplicação do instrumento no contexto distrital?

Como método, realizamos pesquisa exploratória na definição proposta por Gil (2008, p. 27):

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Valemo-nos de pesquisa descritiva qualitativa, caracterizada pelos estudos de estruturas e processos. Segundo Alonso (2016, p. 17):

As técnicas de reconstrução de processos operam nesse nível invisível da realidade social, na intersecção entre o conjuntural – no qual vivem os atores

⁸ Tais quais o Estatuto da Cidade e seus instrumentos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, as leis de regularização fundiária e assistência técnica de interesse social, dentre outros.

– e o estrutural. E supõem que o tempo é uma variável tão ou mais importante que o espaço na análise dos fenômenos sociais. A assunção básica é que a sequência na qual os fenômenos sociais acontecem tem impacto sobre os seus resultados e, por isso, reconstruí-la é crucial para a sua compreensão.

Por isso, a avaliação do histórico de políticas habitacionais brasileiras e distritais, com foco nas questões atuais, teve relevante papel neste trabalho. Nas circunstâncias locais atuais, pretendeu-se atualizar e avaliar a adequação do sistema de políticas públicas habitacionais em relação à demanda por moradia como base empírica das condições de aplicabilidade do instrumento.

A base lógica da investigação, por sua vez, se deu por método dialético, buscando-se interpretar um conjunto amplo de fatos sociais que permitisse a interpretação dinâmica da realidade. Dentre os procedimentos metodológicos listamos: a revisão bibliográfica da teoria sobre o direito e a promoção da moradia urbana na cidade moderna; o levantamento documental sobre os casos de aplicação de *Community Land Trusts*; e o levantamento de dados qualitativos e quantitativos sobre o desenvolvimento urbano no DF, bem como das políticas habitacionais que foram promovidas ao longo dos 62 anos de sua existência.

Além disso, como procedimento desta metodologia, desde agosto de 2020, participamos de forma virtual das reuniões promovidas do Projeto TTC no Rio de Janeiro, o que foi possível devido ao cenário da pandemia de COVID-19 que levou à realização de encontros antes presenciais para o âmbito virtual. O acompanhamento desse processo serviu como caso de controle para pesquisa, e nos permitiu observar ativamente os aspectos práticos de organização comunitária e técnica, participação democrática, divisão de responsabilidades; condução de aspectos formais e legais. Dessa forma, a análise desenvolvida no trabalho teve contribuições empíricas das experiências que estão sendo construídas nas comunidades cariocas.

Diante do exposto, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro deles, encontra-se o referencial teórico que destrincha o entendimento sobre o direito à moradia desde o século XIX e sua associação com o direito à cidade. Buscamos inicialmente criticar o entendimento positivista do campo do direito que, em teoria, obriga o Estado a prover habitação e demais direitos sociais ao povo, para então fazer uma leitura da condição multidisciplinar intrínseca ao planejamento urbano. Discute-se o desenvolvimento do espaço urbano, expondo questões que

tangem, ou abordam diretamente a questão da moradia a partir da formação da cidade industrial.

A sequência do debate é feita apresentando as origens e proposições da Teoria Decolonial. Essa teoria defende a pluralidade epistêmica nas práticas sociais, a partir da crítica aos padrões coloniais modernos impostos ao Sul Global desde o século XVI, quando se iniciaram os processos de colonização nas Américas e depois no mundo. A imposição dos padrões coloniais europeus se deu em detrimento da extinção ou enfraquecimento de outros padrões culturais dos povos colonizados e permitiu a conformação da realidade desigual, etnoclassista e patriarcal capitalista das nossas cidades. A teoria propõe o reconhecimento de outros padrões de relações humanas com o mundo como forma de combate à lógica opressora do sistema mundo moderno. Buscaram-se então alguns expoentes dentro de práticas decoloniais ou, como preferimos usar, contra-hegemônicas dentro do Planejamento Urbano, como formas alternativas de tratar a crise urbana descrita no primeiro capítulo.

O aprofundamento na pesquisa sobre os *Community Land Trusts* se deu de forma paralela ao mergulho na Teoria Decolonial e, por isso, no terceiro capítulo apresentamos os *CLTs* e fazemos o exercício de sua leitura e defesa como uma das formas de planejamento contra-hegemônico apresentadas no segundo capítulo. Expomos também o Projeto TCC do Rio de Janeiro, que se trata da construção da experiência do formato brasileiro de *CLT*: o Termo Territorial Coletivo. O acompanhamento das reuniões dos grupos de trabalho e demais atividades do projeto foi fundamental para o desenvolvimento das análises propostas neste trabalho. Por isso, ele foi apresentado logo antes da exposição crítica do histórico da política habitacional distrital.

Por fim, iniciamos o quarto capítulo, destacando o panorama das questões habitacionais e da política fundiária distritais, e finalmente apresentamos duas possibilidades de uso do TTC como instrumento de gestão territorial no DF: a primeira, em assentamentos informais passíveis de regularização fundiária de interesse social, após o processo de regularização; e a segunda, como parte da política de provisão habitacional do GDF.

1. ENTENDIMENTO E PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA



Ao dissertar sobre um tema que está imerso na questão habitacional, o entendimento do conceito de direito à moradia adequada é fundamental. Como referenciado na introdução, esse direito não se limita à existência de um teto e quatro paredes, e analisar sua positivação requer a inclusão de certas qualidades e relações no ambiente urbano e social.

Do ponto de vista jurídico-legal, no Brasil, há pouco mais de 20 anos, esse direito à moradia recebeu o status constitucional ao ser incluído no rol de direitos sociais, expostos no artigo 6º da Constituição Federal (CF) brasileira, por meio da Emenda nº 26/2000. Os direitos sociais, no entendimento jurídico, devem obrigatoriamente ser promovidos pelo Estado direta ou indiretamente, com a finalidade de proporcionar melhores condições de vida aos mais fracos em um enfrentamento das desigualdades sociais. A inclusão do direito à moradia na CF, portanto, representa um avanço do Estado no reconhecimento da sua importância junto a outros direitos sociais, como pressupostos da fruição de direitos individuais.

O dever do Estado de promover a moradia, entretanto, não o obriga a fazê-lo por meio da garantia da propriedade de uma unidade habitacional a cada cidadão. No senso comum, o direito à moradia traz consigo frequentemente a errada interpretação de sinônimo de direito à casa própria. O direito à moradia significa a segurança de ocupar um local como residência, de forma permanente, em condições de privacidade, conforto e salubridade que pressupõem também o acesso a água, energia e saneamento; ou seja, a ideia básica desse direito é a habitabilidade.

Uma das razões para essa associação entre direito à moradia e a casa própria está ligada ao fato de o Estado brasileiro, ao longo da sua breve história republicana, mesmo que de forma insuficiente, mas quase exclusiva, ter promovido a moradia como política pública baseada na propriedade individual. Fundamentalmente, as origens dessa realidade remontam a processos de promoção de moradia nas cidades, que passaram a ser uma pauta muito discutida desde o movimento de urbanização gerado pela Revolução Industrial no mundo ocidental. A apropriação e acumulação de terras como propriedade privada foram uma das forças motrizes do sistema capitalista de produção desde sua origem. A tomada do território como mercadoria permitiu o enraizamento das relações de domínio da burguesia detentora dos meios de produção. E mesmo que as relações de produção tenham, a partir da segunda

metade do século XX, passado por transições rumo ao capitalismo financeiro, a terra continua a ser cerne de várias relações de poder.

Os problemas relacionados à habitação urbana no Brasil ecoam questões inerentes ao sistema capitalista internacional, com aspectos específicos de sua condição de país do Sul Global, marcado por um passado colonial, pela escravidão, pela desigualdade e por tantos outros fatores políticos, sociais e econômicos. São questões sistêmicas que hoje configuram-se de maneira crítica no espaço urbano de uma nação subdesenvolvida, especialmente pelos reflexos da inflexão neoliberal iniciada nos anos 1980, e que desafiam os envolvidos no planejamento urbano e nas políticas públicas.

Sob a ótica da política e do planejamento urbano, o conceito de direito à moradia que assumimos vai além do conceito jurídico à medida que incorpora a ele um caráter sociológico, que pressupõe as relações que se dão no espaço e no tempo e vão além do perímetro residencial.

Buscamos, a seguir, visitar pontos importantes da construção da situação atual dos problemas e políticas habitacionais urbanos bem como do entendimento do Direito à Moradia que nos propomos a debater neste trabalho.

1.1. Conformação dos problemas de moradia na sociedade urbana capitalista

A conformação da cidade moderna ocidental ao longo do período da Revolução Industrial ocorreu com o movimento de migração dos trabalhadores camponeses para o ambiente urbano, com o principal objetivo de buscar trabalho nas indústrias que surgiam, visto que sua subsistência deixou de ser garantida pelos trabalhos manuais exercidos no âmbito familiar rural. Foi um período de grandes mudanças tanto no ambiente construído como na forma de viver nas cidades. Se a cidade medieval cultivava suas riquezas por meio de obras de arte ou de feitos da arquitetura, o capitalismo comercial transformou esse referencial. As riquezas passaram a circular em redes de troca e deixaram de estar atreladas às construções e aos marcos físicos da urbe. A forma de morar também mudou, visto que a população crescia em ritmo acelerado e aglomerações improvisadas de famílias se tornaram comuns em regiões urbanas. O trabalho fabril se estendia noite e dia em longas jornadas conformando situações dramáticas de exploração das vidas proletárias, que Friedrich Engels tão bem descreveu no clássico *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* de 1845.

Ele estreia uma análise crítica da situação socioeconômica dos operários após quase dois anos vivendo entre os trabalhadores ingleses e propõe uma reflexão sobre o fenômeno da cidade industrial como uma das expressões do capital.

Nesse período de desenvolvimento do capitalismo industrial, as relações de exploração da classe trabalhadora se acentuam ao passo que se consolida a dominação promovida pela burguesia. Não é só o grande fluxo migratório o responsável pelas transformações urbanas, mas um novo modo de produção capitalista que adentra a sociedade. A apropriação privada, como é sabido, não se restringiu aos meios de produção, e a acumulação de terras e bens imóveis pela burguesia é também relatada criticamente por Engels em seus textos de 1872, publicados em *Sobre a questão da moradia*.

Alguns dos aspectos que atravessam a questão da moradia urbana desde os primórdios do sistema capitalista são a apropriação do espaço por meio da propriedade⁹ privada individual, a inacessibilidade da moradia urbana para as famílias trabalhadoras; a precariedade de serviços à disposição dessas famílias – ou, no mínimo, inferioridade em relação aos serviços das áreas ocupadas pela burguesia; valores muito altos de aluguel; valorização artificial do preço da terra em determinadas áreas da cidade.

Ainda em 1755, Jean-Jacques Rousseau, em seu *Discurso sobre as origens e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, fez a clássica análise sobre os conflitos advindos da criação da ideia da propriedade da terra:

O primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer isto é meu e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassinatos, quantas misérias e horrores teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas e cobrindo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Não escutem esse impostor! Estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e a terra é de ninguém!”. (ROUSSEAU, 2013, p. 80)

O direito de propriedade, tido como absoluto no senso comum, tem polêmica origem e, factualmente, é causa de inúmeros conflitos entre homens ao longo da história. O respaldo para a compreensão e aceitação da ideia de propriedade se deu de maneira coerciva por aqueles que garantiram seus privilégios e, com o tempo,

⁹ A noção de propriedade é anterior ao surgimento do capitalismo, todavia, a noção individualista preconizada pelo capitalismo culminou em drásticas modificações na relação das pessoas com a terra.

alcançou uma abrangência cultural massiva. Por isso, mesmo com tamanhas mudanças sociológicas e tecnológicas, a afirmativa de Rousseau não deixa iluminar os conflitos e os questionamentos a respeito das desigualdades e injustiças entre homens oriundos da disputa por propriedade e os poderes decorrentes dela.

No século XIX, muitas contribuições foram feitas a respeito do tema e suas implicações no momento de tantas transformações na sociedade que vivia o processo de industrialização. Muito antes do entendimento de direitos humanos, fundamentais ou sociais, que são comungados em Estados democráticos hoje em dia, os debates sobre as manifestações da desigualdade na estrutura da sociedade contribuíram de forma relevante para as disputas de poder e a conformação da lógica da vida social por onde o capitalismo adentrou.

O economista americano Henry George (2006), que foi referência para os precursores dos *Community Land Trusts* americanos, demonstra indignação com o fato de o século XIX ter sido o tempo de produção de tantas riquezas, que seriam suficientes para libertar os homens das massacrantes horas de trabalho, suprir as demandas de sustento das famílias e evitar conflitos que advêm da pobreza; todavia isso não foi consolidado. Em sua obra *Progresso e Pobreza* (1879), questiona a ideia de progresso e é incisivo no posicionamento a respeito da propriedade privada da terra, que ele considera injusta e baseada em uma lógica corrompida da mentalidade humana, uma lógica de avareza.

George questiona qual seria a base legítima para que um indivíduo estabeleça que um pedaço qualquer de terra é dele. Ao definir os conceitos econômicos de riqueza e dos fatores de produção (remuneração, capital e renda), ele reforça que nada oferecido gratuita e naturalmente pela natureza pode ser considerado como propriedade. Mesmo não havendo consenso sobre os termos econômicos, o fato de a terra ser finita e não poder ser produzida ou eliminada pelo homem, são aspectos que fundamentam sua defesa de que ela não pode ser tratada como riqueza, ou propriedade individual.

Terras ou outros bens naturais obtêm valor de troca somente pelo o consenso de [haver] um direito exclusivo de usá-las. Isso representa apenas o poder dado aos proprietários de terras de exigir uma parte da riqueza

produzida por aqueles que as utilizam (GEORGE, 2006, p. 22, tradução nossa)¹⁰.

Ou seja, os títulos e direitos fundiários são uma construção social em sua visão. Além disso, a maior parte do valor reconhecido da terra, para o economista é proveniente do crescimento e desenvolvimento da sociedade e não do trabalho individual dos donos.

Por isso, a pobreza seria consequência de a propriedade da terra estar nas mãos de um pequeno grupo de proprietários que têm o poder de captar para si os ganhos sobre o esforço produtivo dos grupos que trabalham nessas terras; uma deturpação do conceito de progresso. Assim ele entendia a existência da pobreza, apesar dos avanços sociais e tecnológicos vivenciados em sua época. Nesse aspecto, George se diferencia da visão de Karl Marx, que alguns anos antes, em *O Capital*, atribuiu à propriedade privada de todos os meios de produção – e não exclusivamente da terra - as grandes desigualdades sociais que emergiam no sistema capitalista, pois o domínio desses meios possibilitava ao pequeno grupo de burgueses captar o valor do trabalho dos proletários não apenas o valor da terra (DAVIS, 2010).

Outro ponto interessante levantado por George, é que ele deslegitima a ideia de que a miséria seria o resultado de um crescimento vertiginoso da população na era industrial, que justificaria uma suposta demanda por produtividade para suprir as demandas de todos. A acumulação burguesa de forma alguma estaria preocupada com as necessidades de consumo dos novos habitantes urbanos. A partir daí, para equalização dessas injustiças, George propunha que a terra fosse um bem público administrado pelo Estado que permitiria sua ocupação e produção em troca da arrecadação de um imposto único que custearia o desenvolvimento social.

Em *Sobre a questão da moradia*, Engels pontua que, os moldes de distribuição do trabalho anteriores ao momento em que viviam ali no século XIX sempre foram opressores. No campo, a lavoura sempre demandou trabalho duro e extensivo dos camponeses para sua subsistência. A revolução tecnológica das máquinas a vapor foi encarada por Engels como uma possibilidade de emancipação do domínio das classes dominantes.

¹⁰ No original: “Lands or other natural opportunities obtain exchange value only from consent to an exclusive right to use them. This merely represents the power given to landowners to demand a share of the wealth produced by those who use them” (GEORGE, 2006, p.22).

A situação da classe trabalhadora, que tomava contornos peculiares no contexto urbano europeu daquele momento, representava emancipação se comparada ao trabalho do tecelão ou camponês de cem anos antes, pois a produção industrial otimizava o esforço humano para a produção do necessário para consumo e para o equivalente a uma poupança de segurança para os trabalhadores. Apesar da carência de moradias não ser peculiar àquele período, o proletariado de então, na sua interpretação, tinha as condições para a transformação social que eliminaria definitivamente a espoliação e opressão da burguesia sobre a classe trabalhadora.

Daí, as críticas às soluções proudhonianas¹¹ para a questão da moradia, que o autor debate na mencionada obra. Ideias como o fim da cobrança de aluguéis para a classe trabalhadora são rebatidas, explicitando que, apesar da renda extraída pela burguesia pelos aluguéis não ser uma forma clássica de exploração, ela só pode ser obtida a partir da acumulação do mais valor gerado pelos trabalhadores que garante o poder de compra de imóveis para aluguel. O não pagamento do aluguel, portanto, não garante emancipação ao operário. Se os patrões não cobrassem pelas habitações, pagariam menores salários e, portanto, o problema não seria resolvido¹².

Outra proposta criticada é a possibilidade de aquisição das residências após determinado tempo de pagamento do aluguel, ou seja; os pagamentos seriam prestações do imóvel ocupado. Nessa hipótese, também baseada em Proudhon, a renda fundiária e os juros de capital investidos no imóvel deveriam ser eliminados por meio da propriedade do trabalhador. Engels explica que isso não impediria a extração da renda por quem quer que fosse o proprietário, tampouco atingiria as estruturas da espoliação do trabalhador que estão na venda da força de trabalho. Ainda que em alguma configuração política e econômica fosse viável que cada família tivesse sua casa própria; esta não representa um investimento, como é para a burguesia. Ele faz uma crítica severa à transformação cultural que o capitalismo implementa alienando o trabalhador por meio da propriedade e, ao mesmo tempo, enraizando os valores do sistema. Ao mesmo tempo em que as ideias de direito e liberdade são incorporadas

¹¹ Pierre-Joseph Proudhon foi um filósofo político e econômico francês. Suas ideias foram referências do médico alemão Arthur Mülberg nos artigos publicados no jornal *Der Volkstaat*, em 1872, que Engels critica nos textos reunidos na obra *Sobre a questão da moradia*.

¹² Várias experiências habitacionais de trabalhadores mostraram esses limites. No Brasil, são conhecidas as vilas operárias ligadas a indústrias. Bonduki (2014) dá os exemplos das vilas Maria Zélia, na capital paulista; Luís Tarquínio, em Salvador; Vila de Pedra, em Alagoas; Vila Operária em Itajaí, Santa Catarina.

pelo trabalhador que passa a ser proprietário, ele passa a defender suas posses de forma reacionária, mesmo enriquecendo os burgueses que continuam capturando a mais valor do seu trabalho. Isso se torna um obstáculo para qualquer movimento revolucionário.

Nas cidades europeias e até norte-americanas, no fim do século XIX, já se observava o movimento de expansão urbana de forma classista. Nos arredores das cidades, em ambientes distantes, pobres e de difícil acesso, estavam os terrenos que operários poderiam adquirir, comprometendo-se o resto da vida com o seu pagamento, e também com o trabalho em quaisquer condições impostas pelos patrões. E o filósofo observa:

Uma coisa é certa, porém: já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional, toda a real 'escassez de moradia'. Naturalmente, isso só poderá ser feito mediante expropriação dos atuais possuidores, ou então mediante a acomodação, nessas casas, de trabalhadores sem teto ou trabalhadores aglomerados nas moradias atuais; assim que o proletariado tiver conquistado o poder político, essa medida exigida pelo bem-estar público terá sua execução tão facilitada quanto outras expropriações e acomodações feitas pelo Estado atual. (ENGELS, 2015, p. 56)

Espantosamente atual, essa situação foi descrita há um século e meio. Além de encontrar esses aspectos que continuam presentes na vida urbana, houve agravamento de certas desigualdades entre as classes trabalhadora e burguesa ao longo de todas essas décadas, quanto mais no Sul global. No Brasil, a atualidade da reflexão de Engels se demonstra na equivalência entre déficit habitacional e a vacância do parque habitacional brasileiro: tanta casa sem gente quanto gente sem casa. A moradia não foi sempre um direito notável, tampouco tinha a previsão (ainda que restrita) de garantia no ordenamento jurídico, como acontece no Brasil atualmente. Mas foi e continua sendo uma questão de disputa na luta de classes, e foi se conformando de maneira mais abrupta no ambiente urbano pelos quatro cantos do mundo à medida que a riqueza do mundo cresceu vertiginosamente, e sua acumulação se concentrou nas mãos de um número cada vez menor de indivíduos.

Engels (2015) escancara a desfaçatez das soluções burguesas para as questões da moradia em seu tempo e que, infelizmente, se perpetuaram e se 'aprimoraram' com transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro. O reconhecimento de problemas sociais ocorre quando eles atingem a burguesia de alguma forma, como era o caso das doenças contagiosas propagadas nos bairros das

classes trabalhadoras que por vezes atingiam uma parte da burguesia, ou de maneira que o efeito poderia ser sentido na produtividade das fábricas.

Apenas em condições análogas a essas surgiram sugestões burguesas, com ares filantrópicos ou por vezes carregadas de julgamentos morais, buscando mostrar ao trabalhador - como se ele não soubesse - que era preciso buscar um lugar melhor para morar. A questão principal é que a burguesia nunca abriu mão de seus privilégios, para resolver problemas da sociedade e como o filósofo bem explica:

Ora, de onde vem a escassez de moradia? Como surgiu? (...) ela é um produto necessário da forma burguesa da sociedade; que sem escassez de moradia não há como subsistir uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário e, portanto, da soma de mantimentos necessária para garantir sua existência e reprodução; na qual melhoramentos contínuos da maquinaria etc. deixam massas de trabalhadores; na qual violentas oscilações industriais recorrentes condicionam a existência de um numeroso exército de reserva de trabalhadores desocupados, por um lado, e, por outro, jogam temporariamente na rua uma grande massa de trabalhadores; na qual grandes massas de trabalhadores são concentradas na metrópoles, e isso mais rapidamente do que, nas condições vigentes, surgem moradias para eles; na qual, portanto, encontram-se necessariamente locatários até para os chiqueiros mais infames; na qual, por fim, o dono da casa, na qualidade de capitalista, tem não só direito, mas também de certo modo, em virtude da concorrência, o dever de obter por sua casa, sem nenhum escrúpulo, os aluguéis mais altos possíveis. Numa sociedade desse tipo, a escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, com repercussões sobre a saúde etc., quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base (ENGELS, 2015, p. 71).

O Estado incorpora e opera os interesses burgueses. Sendo assim, não há para Engels, alternativa para solução da questão da moradia dentro do *status quo*. Mesmo que individualmente haja alguma sensibilidade da burguesia em relação à situação de precariedade da classe trabalhadora, como coletividade, essa não está disposta a abrir mão de seus ganhos para promover dignidade, salubridade e riqueza a um grupo do qual não faça parte.

O capitalismo mudou e se aprimorou, mas essas questões já identificadas no século XIX ainda permeiam a lógica do sistema produtivo atual de organização e expansão das cidades. Ao longo do século XX, com o movimento de urbanização global e o desenvolvimento de outras fases do capitalismo, as relações entre classes se tornaram mais complexas, bem como a expressão das diferenças sociais no espaço.

As transformações sociais, no modo de produção e de vida foram razões do surgimento do urbanismo como disciplina científica que buscava resolver as questões

de funcionamento da vida na cidade, trabalhando técnica, arte e arquitetura; ou seja, aspectos práticos, estéticos e técnicos. O reconhecimento da atividade do urbanismo foi uma construção gerada pela revolução industrial. Por outro lado, as discussões teóricas, disputas ideológicas, interesses diversos sobre os territórios, práticas que envolvem o urbano em diferentes escalas, ações estatais e políticas públicas, conformam o que reconhecemos aqui como planejamento urbano, que também é objeto de disputas ideológicas¹³. Estão abrangidas questões políticas, econômicas, sociais, filosóficas. Seguimos com a discussão de aspectos importantes no âmbito do urbanismo e do planejamento urbano, para chegar às formas como o direito à moradia estão postos na sociedade brasileira urbana hoje, alvo da análise principal deste trabalho.

1.2. O urbanismo e planejamento urbano – fazer e debater a cidade

Richard Sennet (2018) relata a execução das obras experimentais de esgotamento em Londres, na segunda metade do século XIX, como marco da atividade dos primeiros urbanistas. Engenheiros cujas preocupações rondavam as questões sanitárias como o despejo de excrementos nas ruas e a inexistência de sistemas de escoamento de dejetos, o hábito de se urinar nas ruas e a conseqüente proliferação de doenças. Como parte da burguesia, esses profissionais presumiam que, modificada a infraestrutura, práticas de saúde pública seriam assimiladas pelos cidadãos.

Na visão de Henry Lefebvre (2008), as justificativas para as reformas executadas pelo Barão de Hausmann em Paris não conseguiram esconder o interesse burguês em fazer uma higienização de classes, e não exatamente executar otimizações de circulação e organização, como oficialmente buscou-se justificar. Essa era a forma de a burguesia oprimir uma democracia urbana que poderia nascer dentre os ânimos revolucionários, tal qual a democracia camponesa animou as revoluções de 1848. Por isso, o proletariado foi expulso dos centros urbanos para a periferia e, com ele, as qualidades de urbanidade.

¹³ Flavio Villaça (1999) estabelece o conceito de planejamento urbano como a atividade estatal que visa a organização do espaço e a orientação do desenvolvimento das atividades sociais e serviços públicos nas cidades. O autor observa que, apesar de afetar o espaço intraurbano radicalmente, muitas ações governamentais não tiveram, ao longo da história, esse objetivo central.

A cidade construída, a organização espacial e os projetos urbanos são chamados por Sennet de *ville*, e podem ser associados ao entendimento do espaço urbano que tem valor de troca na concepção de Lefebvre. Já o que sociólogo americano chama de *city* é a cidade do valor de uso, em que os habitantes participam de uma vida social, usufruem do convívio com outras pessoas e estabelecem vínculos com o espaço construído. Segundo Lefebvre “(...) o interesse do ‘tecido urbano’ não se limita à sua morfologia. Ele é o suporte de um ‘modo de viver’ mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana” (2008, p. 19). Podemos dizer que o urbanismo e o planejamento urbano foram desenvolvidos ao longo do século XX com essa dicotomia entre técnica e empiria social; entre a busca de racionalidade dos planos urbanos e mudanças contínuas nos estilos de vida; entre os interesses das classes dominantes no valor do espaço e a resistência dos trabalhadores em busca de condições dignas de vida na cidade.

Choay (2005) expõe criticamente a pretensão científica do urbanismo como nova disciplina em contraposição ao caráter artístico das intervenções urbanas anteriores a ela¹⁴. A aspiração é de organizar a cidade que desde o surgimento das indústrias também viu aparecer outras funções justapostas à cidade de tramas medievais e barrocas. A autora reconhece, entre um grupo que chama de pré-urbanistas, ainda no século XIX, dois modos de ver a transformação das cidades. O primeiro deles descritivo, quantitativo, propõe a ordenação dos fatos, por vezes inspirados em sentimentos humanitários em relação à deterioração física e moral do proletariado urbano. O segundo olhar é político, calcado em teor sociológico, tem a amplitude e precisão sistematizadas cientificamente: depoimentos, artigos de jornais, grandes obras, relatórios políticos e a partir daí surge uma crítica global da sociedade industrial nas suas condições físicas de insalubridade e morais de desigualdade.

¹⁴ Proposições com esse caráter tinham como fundamento a noção de que aspectos técnicos e estéticos formatados em certos padrões físicos nas cidades poderiam resolver os problemas urbanos. A título exemplificativo o austríaco Camilo Sitte (1843-1903) afirma em sua obra *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*: “Não é, pois, nem na qualidade de historiador, nem na de crítico, que examinaremos os planos de uma série de cidades. É na de técnico e de artista que queremos procurar os procedimentos de suas composições, procedimentos esses que produziram no passado efeitos tão harmoniosos e que hoje só causam impressões enfadonhas e sem nexos. Este exame permitirá que encontremos para o problema atual da construção das cidades uma solução que deverá satisfazer três condições principais: livrar-nos do sistema moderno dos conjuntos de casas regularmente alinhadas; salvar, na medida do possível, o que resta das cidades antigas; e aproximar sempre mais nossas criações atuais do ideal dos modelos antigos.” (SITTE apud CHOAY, 2005. p.206)

A partir daí, Choay (2005) separa esses pensadores entre culturalistas e progressistas. O primeiro grupo reúne modelos utópicos de projeções espaciais onde os problemas da cidade industrial não existiriam; as ideias carregavam certa nostalgia e idealização do modo de vida futuro em relação ao passado. E o segundo se identifica como o conjunto de filosofias políticas e sociais e tem como referência um tipo de indivíduo para o qual se voltava todo racionalismo, técnica, ciência na proposição de algum tipo de ordem urbana.

É surpreendente constatar-se que, com exceção de Marx e Engels, os mesmos pensadores que ligam com tanta lucidez os defeitos da cidade industrial ao conjunto das condições econômicas e políticas do momento não persistem na lógica de sua análise. Recusam-se a considerar essas taras como o inverso de uma ordem nova, de uma nova organização do espaço urbano, promovida pela revolução industrial e pelo desenvolvimento da economia capitalista. Eles não imaginam que o desaparecimento de uma ordem urbana determinada implica o surgimento de uma ordem outra. E assim é que foi levado avante, com uma estranha inconsequência, o conceito de desordem (CHOAY, 2005, p. 6).

O início da atividade do urbanismo, para a autora, se dá quando teoria e prática passam a ser conduzidas por especialistas no assunto a partir da década de 1910. A execução dos primeiros planos mantém o caráter dos modelos do pré-urbanismo, e reúnem em alguma forma espacial soluções utilitárias e práticas. E por isso surgem vários modelos de cidades, concebidas muitas vezes com base em críticas coerentes, porém idealizadas como se o espaço, por si, pudesse responder a questões que superam a técnica projetual e sempre estiveram ligadas a aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais, dentro outros. Choay fala dos modelos urbanísticos naturalistas além dos culturalistas e dos progressistas a exemplo, respectivamente, da *Broadacre-City* (Figura 1), de Frank Lloyd Wright; das Cidades-Jardim, de Ebenezer Howard (Figura 2) e das experiências de Le Corbusier (Figura 3) e do grupo da Bauhaus. David Harvey (2015) faz uma leitura desses tipos de propostas apontando que elas carregavam doses de autoritarismo e impassibilidade, pois continham regras e concepções de relacionamentos que só poderiam se materializar com alguma dose de rigidez. Essa austeridade permeia os utopismos, segundo o geógrafo e, por isso a força crítica de sistemas utópicos se degenera quando postos em prática. Geralmente há um pressuposto econômico para materialização dos modelos que exclui grande parte das pessoas. As comunidades são em regra permeadas de valores e orgulhos cívicos que excluem os diferentes.



Figura 1: Imagem da maquete da Broadacre-City de Frank Lloyd Wright
 Fonte: Skot Weidemann Disponível em: <https://shre.ink/WoR> Acesso em 20.jun.22

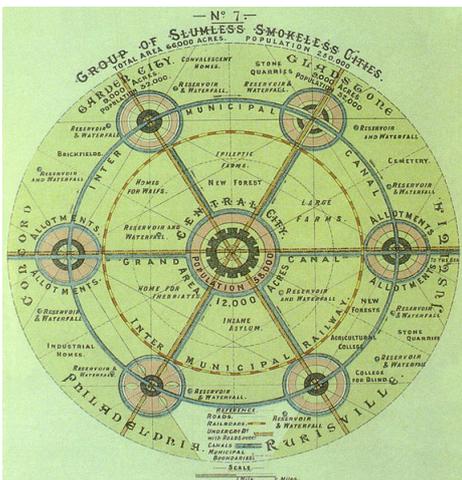


Figura 2: Conceito da Cidade Jardim de E. Howard (1902)
 Fonte: Wikimedia Commons (Domínio Comum) Disponível em: <https://shre.ink/Wpc> 20.jun.22

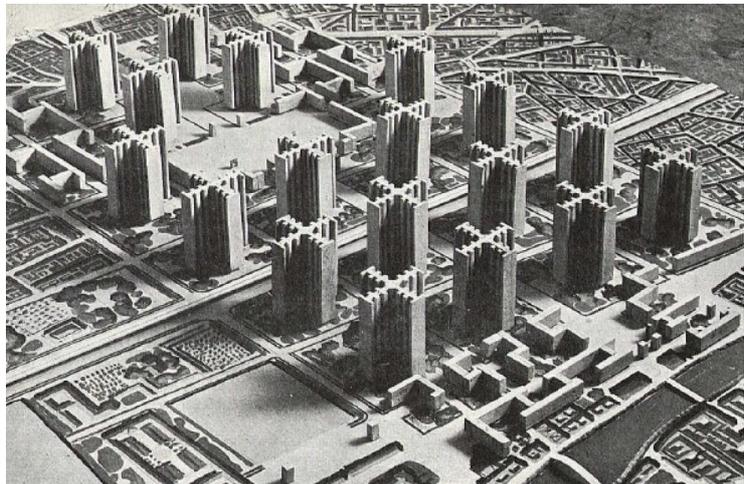


Figura 3: Imagem da maquete da Ville Radieuse de Le Corbusier
 Fonte: FISHIMAN, Robert. Disponível em: <https://shre.ink/Woe> Acesso em 20.jun.22

Não pretendemos discutir aqui as diferenças entre modelos de urbanismo, tampouco compará-los. Mas é importante pontuar o protagonismo do modelo progressista, ou modernista, que se espalhou e se consolidou pelo mundo ainda em condições políticas e econômicas variadas vividas no início do século XX: o capitalismo privado, o capitalismo de Estado ou o Estado produtor. O modernismo se direcionou para um tipo de indivíduo, com determinados hábitos de vida na sociedade moderna, e isso chegou a direcionar inclusive as medidas padrão de um ‘homem tipo’ para os projetos arquitetônicos. Há nesse modelo influência da corrente de pensadores da Escola de Chicago (SOUZA, 2005). O desenvolvimento urbano das cidades estadunidenses tinha os ares de um “novo mundo”, que estimulou correntes

migratórias vindas da Europa, e disseminou um entusiasmo com a ideia de progresso especialmente a partir da segunda metade do século XIX. Entre os anos de 1915 e 1940, há uma significativa influência dos intelectuais da Escola no cenário acadêmico internacional das ciências sociais, cujas raízes estavam atreladas ao funcionalismo¹⁵. Em contradição aos intelectuais europeus, orientavam suas pesquisas por interesses específicos, de forma a chegar a resultados úteis para aplicações práticas. Uma lógica que preconizava o entendimento da cidade, por exemplo, enquanto objeto de ações interpretativas, interventivas e governamentais.

A lógica pretensamente racionalizada sobre a cidade, junto às tecnologias para intervenções físicas no território foi moldada e utilizada como ferramentas do poder político econômico. A consolidação das periferias urbanas como espaço do proletariado, junto à descaracterização das vivas centralidades de outrora também criou os hiatos espaciais entre estas regiões, decompondo elementos que fundamentavam a organização social das cidades como os espaços de encontro, convivência e relações de sociabilidade de forma geral.

Com adaptações, a depender de particularidades nacionais e locais, os modelos urbanos e os ideais de racionalidade da cidade industrial foram promovidos por meio da ação do Estado e conduziram o desenvolvimento espacial, implementando os interesses de elites capitalistas em todo o mundo. Os territórios foram assim marcados pelas diferenças sociais com a mesma intensidade que elas se davam entre as classes de determinado local. Ou seja, quanto mais desigualdade social se tem em uma nação, mais desigual também será seu território. A urbanização passa a ser reconhecida como realidade socioeconômica (CHOAY, 2005; LEFEBVRE, 2008).

O fazer urbanístico toma novo fôlego após incorporar a atividade analítica e crítica das experiências dos modelos e planos urbanos já implementados, e da realidade das cidades de forma global, especialmente pelo movimento da Nova Sociologia Urbana que teve como representantes o próprio Lefebvre, bem como

¹⁵ A corrente de pesquisadores que conformou a Escola de Chicago produziu uma série de pesquisas direcionadas à investigação de fenômenos sociais comuns no ambiente urbano daquela e de outras cidades norte-americanas. Os trabalhos eram pautados pela identificação e dissecação de fenômenos por meio do Pragmatismo (no qual as dimensões biológica, psicológica e ética devem ser usadas para consideração da atividade humana) ou pelo Interacionismo Simbólico (a natureza simbólica das relações sociais deve destacar as significações da vida social) de forma a produzir resultados úteis para aplicações práticas (SOUZA, 2005).

Manuel Castells (2020) e Jean Lojkin (1997). O planejamento urbano se estabelece como prática dialética, e, não como uma ciência exata com respostas uniformes para os problemas enfrentados no ambiente de disputas que é a cidade. Pesquisas, resgates históricos, análises longas e rigorosas e, sobretudo, atenção aos contextos são necessários tanto no plano prático quanto no plano teórico das intervenções nas cidades.

Antes da era industrial, a cidade é apresentada e debatida como uma instituição ou organismo sólido, enraizado em determinadas estruturas lógicas: uma espécie 'pronta' não muito investigada. As transformações trazidas pela sociedade capitalista industrial geraram interesse pela conformação das relações interpessoais e institucionais que compõem a cidade, em especial pelos adeptos da escola marxista. Ela não é apenas um espaço físico que foi transformado, tampouco resultado de uma organização controlada de um grupo de pessoas. "Se há produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos." (LEFEBVRE, 2008, p. 52)

A evolução da cidade, na visão de Lefebvre (2008), passa pelo ponto crítico quando a expansão urbana prolifera por meio das periferias, invadindo os campos e os absorvendo dentro da cidade. É também o momento em que a produção artesanal e industrial supera em valor a produção agrícola, sinalizando a predominância das forças envolvidas nas atividades dos capitalistas e do Estado na busca de uma racionalidade que permitisse maior ganho com a produção fabril.

A organicidade física e social que compunha o urbano, os aspectos de fruição dos ambientes, das interações que neles ocorrem, e das relações que se dão no dia a dia vão sendo suprimidos quando ocorre o movimento de setorização das atividades urbanas e a consequente expulsão dos trabalhadores para os distantes e precários subúrbios, no contexto europeu, ou, com sua aglomeração em favelas no contexto dos países subdesenvolvidos. O zoneamento da cidade dificultou a mobilidade, criou a dependência de automóveis e decupou as relações em nome de ordens, signos e regras que não eram necessariamente compreendidos, mas favoreciam a ordem econômica capitalista. Paralelamente, essa forma de organização suprimiu qualidades da vivência social, do valor de uso da cidade. Ainda que o planejamento buscasse impor certas dinâmicas aos setores ou zonas urbanas, os espaços se

tornaram mais monótonos e não houve o que de fato promovesse a distinção literal das funções propostas em regras.

A urbanização da sociedade então ocorre destituindo a ideia que se tinha de cidade antes da era industrial. Há, nesse processo vivido ao longo do século XX, olhares para os problemas relacionados à moradia, porém desassociados de um olhar amplo sobre a cidade como ambiente que, ao mesmo tempo, abriga a sociedade urbana; é sede das atividades produtivas e onde habitam os indivíduos. Ocorre que a compreensão do fenômeno de urbanização, ao longo do século XX, foram setorizadas em categorias diversas, de forma a impedir uma síntese realista do processo complexo que rege a dinâmica urbana.

Sim, esta cidade que atravessa tantas vicissitudes e metamorfoses, desde seus núcleos arcaicos que seguiram de perto a aldeia, essa forma social admirável, essa obra por excelência da práxis e da civilização se desfaz e se refaz sob nossos olhos. A questão da moradia, sua urgência nas condições do crescimento industrial inicialmente ocultaram e ocultam ainda os problemas da cidade. Os táticos políticos, atentos sobretudo ao imediato, só viram e só veem essa questão. Quando emergiram os problemas de conjunto, sob o nome de *urbanismo*, foram eles subordinados à organização geral da indústria (LEFEBVRE, 2008, p. 81).

O urbanismo submeteu-se ao interesse da indústria que, durante a maior parte século XX, foi centralizadora do poder capitalista, e depois perde influência para o sistema financeiro. Entretanto, a consolidação de realidades urbanas problemáticas não foi formada exclusivamente pela prevalência dos interesses específicos de uma classe. O que Lefebvre (2008) expõe e Harvey (2015) também nos mostra é que as ações em diversas escalas – da local à global – passam a compor uma ideologia na forma de desenvolvimento econômico, político, social e conseqüentemente também têm reflexo no urbano. O corpo da cidade vai sendo moldado pela dinâmica estrutural do modo de produção capitalista. Se, por um lado, há uma difusão da prática de zoneamento das cidades em nível global; por outro, há aspectos do consumo, do mercado, dos valores e da cultura que são configurados localmente de forma contrastante e conflituosa no contexto urbano. Os problemas estão fundamentados também em crenças e visões disseminados para e pelas classes não dominantes.

O planejamento urbano evoluiu muito analiticamente ao longo do século XX. Ocorreu a transformação da práxis do Urbanismo para o Planejamento Urbano: dos modelos utópicos que se esgotam nos projetos às práticas de processos permanentes de planejamento e gestão do território. Mas a racionalidade dessa disciplina que se

pretende organizadora, planificadora e unificante, muitas vezes, se restringiu aos diagnósticos situacionais¹⁶. Necessariamente, o enfrentamento da lógica capitalista de reprodução social é política e, por isso, os Estados precisariam estar dispostos a esse embate, para que houvesse mais experiências de um planejamento urbano capaz de romper com certos padrões de produção do espaço. Enquanto isso ocorreu timidamente, no contexto mundial, o mundo viu suas cidades se tornarem cada vez mais segregadas. As máximas da integração, da coerência e da participação, preconizadas pelos planejadores, tiveram poucas expressões em sínteses práticas.

A questão da moradia, quando passou a ser tratada de forma ideológica e prática, por meio da demarcação da função do habitar nos subúrbios, foi apartada das demais questões urbanas. Os pavilhões e conjuntos habitacionais europeus trazem consigo debates extensos sobre a forma de morar proposta, também tão racionalmente idealizada, porém desconectada do seu público. Essas soluções arquitetônicas foram replicadas com adaptações no contexto latino-americano, mas fundamentalmente expondo conflitos e interesses sobre o território das cidades. E para mencionar apenas mais um aspecto de impacto das soluções de moradia, temos o tratamento da terra urbana e de imóveis como objeto de especulação, por meio da acumulação e reserva de lotes e unidades em áreas destinadas para determinados usos em acordo com o zoneamento. Dessa forma, possibilitou-se o ganho com a valorização da terra gerada por meio das regras propostas pelo próprio zoneamento. O que traz consequências drásticas na forma de viver e usufruir da cidade, que antes de ser território dos seus moradores, passa a ser território de especuladores.

Nesse contexto, a defesa do Direito à Cidade (LEFEBVRE, 2008) se tornou um forte referencial para o planejamento urbano a partir da publicação do livro homônimo em 1968. Um manifesto que busca extrapolar as formas, funções e estruturas da cidade no âmbito teórico e se fazer presente na realidade urbana prática por vias populares, políticas e sociais. Esse entendimento que permeia também o Direito à Moradia, que buscamos problematizar.

Extrapolando a atuação dos planejadores urbanos, ao mesmo tempo alertando para o viés político das ações de tantas forças que disputam e conformam a cidade,

¹⁶ As experiências participativas e emancipatórias brasileiras, latino-americanas e mesmo as americanas, como os próprios *Community Land Trusts*, podem ser consideradas casos de sucesso e tomadas como exemplo e inspirações, todavia, não representam a regra.

a proposição da Reforma Urbana¹⁷ passa a ecoar nos debates sobre a cidade. A partir do entendimento da urbe como organismo dinâmico, sugere-se uma atuação sobre a cidade com proposições oriundas do conhecimento científico de caráter teórico e crítico, mas também modeladas pela práxis de representantes das classes operárias, em oposição à estratégia das classes dominantes. Sobretudo as propostas de reforma urbana deveriam desafiar as forças políticas a assumir suas responsabilidades diante da história.

1.3. Sobre o entendimento de direitos e a colonialidade

Antes de prosseguir no entendimento do direito à cidade e a forma como ele absorve o direito à moradia, fazemos algumas observações sobre o caráter globalizante em que se inserem esses termos.

No pós-guerra, os debates que circundaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1948) tiveram como marca os interesses geopolíticos conformando relativismos e universalismos no entendimento e determinação do que seriam os direitos humanos. Relativismos na tentativa de mascarar práticas dos Estados vencedores da II Guerra Mundial que poderiam ser condenáveis; e universalismos quando se tenta condenar práticas de Estados que estão em situação desfavorável na disputa de poder global.

Há uma complexa disputa por definições e imposição de práticas que garantam direitos no cenário mundial globalizado, que têm origem muito anterior ao período pós-guerra. Apesar das definições serem necessárias para que ocorram as movimentações de luta e garantia dos direitos, por outro lado, a homogeneização desses entendimentos de forma global impede a captação das diferenças locais, culturais e sociais, que são tão determinantes nos direitos humanos, e acabam por oprimir aspectos importantes da real garantia de direitos que respondam às diversidades de forma de vida humana.

¹⁷ “A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correções na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável.” (LEFEBVRE, 2008. p.138)

A compreensão do chamado sistema-mundo moderno (WALLERSTEIN, 1990)¹⁸, que tem início ao longo do século XVI, nos permite entender que a expansão das relações econômicas em escala global naquela época mudaria de forma muito incisiva as relações sociais, culturais e políticas nos séculos seguintes, por meio da imposição de um padrão cultural hegemônico europeu. Segundo Quijano e Wallerstein (1992), a chegada dos navegadores europeus nas Américas é condicionante constitutiva da economia capitalista mundial, ou seja, o sistema mundo capitalista atual só foi viável pela forma como se deu colonização das Américas. O contato violento com as populações indígenas e a massiva importação da força de trabalho escravo da África estruturaram uma ‘nova’ sociedade dizimando povos inteiros, costumes, saberes e formas de se relacionar com o território, a natureza, a espiritualidade e com outros humanos. Dessa forma, diferente de outros pontos do mundo em que o capitalismo, ao longo de suas diversas fases, levou a reconstituição ou a adaptação de economias e instituições políticas, nas Américas houve a construção impositiva de uma economia e de instituições políticas nos moldes do oeste europeu.

A ‘modernidade’ que é propagada após a conquista das Américas – o “novo mundo” – se tornou o padrão para todo o sistema mundial fundamentalmente marcado pela colonialidade, etnicidade, racismo e o conceito de novidade. Tudo que não era europeu passou a ser “o outro”, o ‘não-padrão’. Quijano (1992) explica que a colonização não se restringiu às relações políticas de dominação, ela se estendeu no imaginário dos dominados.

A repressão recaiu, sobretudo, nos modos de conhecer, de produzir conhecimento, de produzir perspectivas, imagens e sistemas de imagens, símbolos, modos de significação; sobre os recursos, padrões e instrumentos de expressão formalizada e objetivada, intelectual ou visual. Foi seguida da imposição do uso de padrões de expressão próprios dos dominadores, bem como de suas crenças e imagens referentes ao sobrenatural, as quais serviam não apenas para impedir a produção cultural dos dominados, mas também como meios muito eficazes de socialização. e controle cultural,

¹⁸ Wallerstein (1990) conceitua o sistema mundo moderno, como espécie de sistema social inédito que se diferencia de qualquer sistema anterior por conformar uma entidade econômica mundial, que, por sua vez, não era política como as cidades-estados, os estados-nação ou os impérios. O autor esclarece que não é uma economia-mundo por incluir todo o mundo, mas por ser mais abrangente que qualquer unidade juridicamente definida. O sistema mundo moderno, diferente das economias-mundo anteriores, que se transformaram em impérios – China, Pérsia, Roma, por exemplo – ofereceu uma forma alternativa e mais lucrativa de se apropriar de excedentes e prosperar sem uma estrutura política unificada.

quando a repressão imediata deixou de ser constante e sistemática (QUIJANO, 1992, p. 12).

A colonialidade então é o substantivo que Quijano cunhou para definir o padrão de poder constituído por essa trama de relações complexas. Ela não ficou restrita às fronteiras das colônias e tampouco se encerrou com os processos de independência nas Américas e, mais tarde, na África e sul e sudeste da Ásia. Um dos seus aspectos proeminentes é a posição predominante que os valores europeus capitalistas assumem hierarquicamente em questões políticas, econômicas e também culturais por todo o mundo; outro ponto são as regras de interação entre estados criadas a partir desse período que seguem a mesma lógica (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992).

Mignolo (2000) define a modernidade como um fenômeno europeu em que todo o mundo participou com diferentes posições de poder. Segundo o autor, a colonialidade do poder foi uma estratégia que permitiu a autodefinição da Europa no topo de uma hierarquia global e, o Sul global¹⁹, em posição periférica ou marginal. E a suposta passividade das colônias em todo esse processo começou a ser desconstruída somente a partir dos movimentos de independência que se iniciaram no fim do século XVIII e se estenderam até a segunda metade do século XX. Importante pontuar que as diferenças entre as colonizações britânica e ibérica bem apresentadas por Quijano e Wallerstein (1992) levaram a América do Norte a se posicionar de forma completamente diferente da América Latina no sistema-mundo moderno.

A forma de contar a história do mundo e também de definir noções como direitos fundamentais são então permeadas de disputas, contradições e, portanto, não conseguem abarcar todos os entendimentos reais do que seria essencialmente valores para tantas culturas que, ao longo da história, ocuparam posições tão distintas na hierarquia global. Mignolo (2000) fala da dupla consciência, que ilustra bem a complexidade no entendimento de direitos, por exemplo.

O princípio da dupla consciência é, no meu argumento, a característica do imaginário do mundo moderno-colonial das margens dos impérios (das Américas, do Sudeste Asiático, do Norte da África e do Sul do Saara). Mas também, como evidenciam hoje as migrações massivas para a Europa e os Estados Unidos, de dentro dos países que foram ou são potências imperiais:

¹⁹ Laó-Montes e Vásquez (2018, p. 293) pontuam que as premissas que conectam as distintas regiões do Sul global são o passado marcado pela colonização; a situação periférica em relação ao capitalismo global; e a configuração da colonialidade como a perpetuação de mecanismos de exploração e dominação.

os "negros" (tanto africanos, como paquistaneses e indianos) na Inglaterra; os norte-africanos na França; Latinos/como nos Estados Unidos. A dupla consciência, em suma, é consequência da colonialidade do poder e da manifestação de subjetividades forjadas na diferença colonial. As histórias locais variam, porque a própria história da Europa estava mudando no processo de se forjar no movimento expansivo do Ocidente (MIGNOLO, 2000, p. 39, tradução nossa)²⁰.

Assim, retornando aos debates do pós-guerra sobre o entendimento de direitos, vemos que há uma série de limitações nessas definições dadas as circunstâncias em que a modernidade e o sistema mundo capitalista se desenvolveram pelo menos nos últimos cinco séculos.

Ainda durante os debates prévios a Declaração, por exemplo, havia uma tendência à separação interpretativa de direitos civis e políticos dissociada dos direitos econômicos, sociais e culturais. Harvey (2015) explica que a ascensão neoliberal tornou mais difícil a separação desses conceitos. Dessa forma, por todo o mundo, conseguiu-se influenciar a noção de garantia e quebra de direitos sob viés muito específico. O objetivo de incluir os direitos econômicos no domínio geral dos direitos humanos, por exemplo, penetra na luta de classes de forma perversa e, popularmente, está muito ligada à defesa da propriedade privada como um imperativo para garantia de outros direitos.

A Declaração Universal teve uma série de implicações que podem ser exaltadas no contexto em que foi promulgada, todavia, seu exemplo aqui visa a ilustrar a maneira como os interesses do capital permeiam entendimentos chave do mundo globalizado. Dessa forma, a defesa de direitos, que têm inúmeras nuances e condicionantes, pode promover a efetivação de uma lógica opressora para certos grupos sociais. Isso parece estar exposto na luta por direito à moradia no Brasil, quando mal interpretado como direito à propriedade privada e individual de um imóvel, ou quando o direito à propriedade se torna preponderante em relação aos demais direitos sociais.

²⁰ No original: "El principio de doble-conciencia es, en mi argumento, la característica del imaginario del mundo moderno-colonial desde las márgenes de los imperios (desde las Américas, desde el Sureste de Asia, desde Africa del Norte y del Sur del Sahara). Pero también, como se comprueba hoy por las migraciones masivas a Europa y a Estados Unidos, desde el interior de los países que fueron o que son potencias imperiales: los "negros" (tanto africanos, como pakistanos como indes) en Inglaterra; los magrebinos en Francia; los latinos/as en los Estados Unidos. La doble conciencia, en suma, es una consecuencia de la colonialidad del poder y la manifestación de subjetividades forjadas en la diferencia colonial. Las historias locales varían, porque la historia misma de Europa fue cambiando en el proceso de forjarse as sí misma en el movimiento expansivo de Occidente" (MIGNOLO, 2000, p.39).

Além disso, a consolidação do entendimento de qualquer direito, sem ações ou decisões que enfrentem suas causas no âmbito estratégico internacional também nos parece favorecer interesses hegemônicos, como foi a desregulamentação do sistema financeiro global que, como veremos, teve tantas consequências sociais drásticas, materializadas nas cidades de todo o mundo.

1.4. O direito à moradia como integrante do direito à cidade

As práticas direcionadas à produção de habitação do urbanismo europeu e americano foram marcadas pelos parques habitacionais que até hoje dividem opiniões quanto as suas qualidades arquitetônicas e implantações urbanísticas. As condições históricas, políticas, econômicas com que esse debate se dá na América Latina e, especificamente no Brasil, por sua vez, têm diferenças importantes, especialmente no contexto pós II Guerra, para a análise que se busca fazer neste trabalho. O Brasil acelerou seu processo de urbanização, mas foi marcado por grande carência de iniciativas relevantes por parte do governo para ordenar o crescimento das cidades, bem como de investimentos em habitação até o início da década de 1960.

A apresentação comparativa entre o tratamento da questão habitacional no Brasil, como país do Sul global, e o que ocorreu no Norte global tem como objetivo expor os contrastes próprios da condição de colonialidade sobre a qual discorreremos no item anterior. Não se pretende aqui firmar uma dicotomia “Brasil x Europa” ou “Brasil x EUA”, mas reforçar os contrastes entre as posições periférica e central dentro do sistema mundo capitalista.

A partir de meados do século XX, a defesa e a efetivação de direitos tomaram rumos muito distintos no Sul e no Norte globais, bem como os processos de liberalização. Os territórios urbanos do Norte e do Sul adquiriram formas muito diversas a partir desse momento. Nos países capitalistas centrais, formaram-se os sistemas de bem-estar social a partir dos anos 1950, que produziu vasto volume de condomínios habitacionais, para venda e aluguel social, a partir de investimentos públicos e fortes subsídios para atender demandas do pós-guerra. Os setores de infraestrutura também receberam muitos recursos para projetos de renovação urbana, construção de novas cidades. Os trabalhadores se organizaram em grandes sindicatos, conferindo-lhes força nas disputas com os empregadores (MARICATO, 2009).

As políticas habitacionais passaram a fazer parte do repertório de ação do Estado brasileiro a partir de 1930 e, apesar dos esforços em transformar a habitação em uma questão social de responsabilidade pública, até o golpe de 1964, o número de unidades habitacionais produzidas foi insignificante diante do processo de urbanização que já acontecia no país. (BONDUKI, 2014). Entre 1942 e 1964 vigeu a Lei do Inquilinato, que, além de regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, congelou os valores dos aluguéis e proibiu despejos. De forma implícita, foi uma medida que introduziu o conceito da função social da propriedade, segundo Bonduki, pois limitou o rentismo praticado sobre os imóveis residenciais (2018a, p. 16). Além de conseguir ampliar a base de apoio ao governo Vargas, com essa medida, pretendia-se direcionar os investimentos a setores mais estratégicos da economia, especialmente o industrial, em detrimento do setor imobiliário. Essa política teve uma série de consequências que não pretendemos detalhar, mas podemos destacar no panorama urbano, que a drástica redução de investimentos na produção habitacional formal em um momento em que as migrações em direção às cidades – inclusive estimuladas pelo setor industrial – criou uma grande demanda por moradia sem a correspondente oferta. As medidas adotadas tiveram como consequência o enraizamento de um modelo de acesso à moradia baseado na autoconstrução da casa própria em assentamentos precários, periféricos, invasões ou favelas (BONDUKI, 2018a).

Entre o fim da década de 1960 e meados de 1970, o Brasil passou por um arranjo desenvolvimentista cuja única semelhança com a experiência europeia foi a forte intervenção do Estado na economia. A rápida industrialização que se deu no Brasil foi marcada pela inserção de novos aparatos produtivos e tecnologias, todavia não foi acompanhada por um reflexo compatível no que se refere aos direitos sociais dos cidadãos, tampouco nos salários dos trabalhadores vistos nos Estados de bem estar social do Norte global (ROLNIK, 2015).

Na Europa e na América do Norte, os Estados garantiram a fatias importantes da população o acesso a serviços públicos de qualidade em educação, saúde e seguridade social em Estados de democracia parlamentarista. A América Latina, por sua vez, foi palco de governos autoritários e que, no Brasil, em especial, duraram mais de duas décadas. A ditadura brasileira (1964-1985) representou uma barreira a avanços sociais, que poderiam ter sido alcançados no processo de modernização

econômica que foi implementado. A maneira como a reflexão sobre o direito à cidade ocorre e, em especial, o alcance das propostas feitas a partir delas apresenta enormes diferenças nesses contextos. Ainda em 1963, quando as reformas de base estavam em pauta no governo João Goulart, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) promoveu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), que reuniu profissionais de diversas áreas de todo o país com o intuito de debater e fazer propostas para a democratização do acesso a terra urbana e à moradia. O documento produzido à época é uma expressão de avanços conceituais e propositivos dentro do planejamento urbano, antes dos anos ditatoriais. As recomendações marcavam o entendimento de que a “habitação é um direito fundamental, que exige uma reforma urbana; ou seja, limites ao direito de propriedade e ao uso do solo” (BONDUKI, 2018a).

Os centros urbanos brasileiros passaram por crescimento vertiginoso na década de 1970 recebendo os imigrantes do campo atraídos pelo movimento de industrialização. A população urbana brasileira, segundo dados do IBGE (2010), aumentou em 65% de 1960 até 1970 e em 55% de 1970 para 1980 (Tabela 1).

Tabela 1: Evolução População Urbana e Rural Brasileira (1960-1980)

	População Urbana	População Rural
1960	32.004.817	38.987.526
1970	52.904.744	41.603.839
1980	82.013.375	39.137.198

Fonte: BRASIL, IBGE (2011) Disponível em: <https://shre.ink/NfWik> . Acesso em 14.ago.2021

A falta de moradia urbana acessível torna-se aí um dos principais problemas sociais do país. Parte das propostas do SHRU não representavam conflito com a agenda do desenvolvimento capitalista no Brasil, nem com o perfil autoritário do regime militar. Dessa forma, a partir de 1964 o governo promoveu algumas ações para a questão habitacional que estavam em pauta desde o segundo governo Vargas e contidas no documento final do Seminário de 1963, como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação²¹ (SFH) (BONDUKI,

²¹ O BNH foi criado pela Lei Federal nº 4.380/1964 que também instituiu o SFH. Este, em sua origem, era composto pelo BNH; pelos órgãos federais, estaduais e municipais operadores de financiamento; sociedades de crédito imobiliário e por fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas para aquisição da casa própria registradas, autorizadas e fiscalizadas (BRASIL, 1964).

2018b). As iniciativas almejavam o apoio das massas, e tinham o objetivo de formar uma política permanente de financiamento que fosse capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional em moldes capitalistas. O caráter conservador dos governos militares afastou as soluções de Estado do debate da reforma urbana, por outro lado, foi eficiente em promover o ideal da casa própria, ainda que o alcance da política tenha sido limitado. A transcrição de Engels ilustra bem o efeito do estímulo à aquisição da propriedade privada, ou pelo menos à noção de segurança vinculada a ela socialmente:

Os líderes mais inteligentes das classes dominantes sempre se esforçaram por aumentar o número de pequenos proprietários, para que se crie um exército contrário ao proletariado. As revoluções burguesas do século passado, ao dividir a grande propriedade dos nobres em pequenas parcelas, (...), criaram toda uma classe de pequenos proprietários de terras, que depois se tornou o elemento mais reacionário de nossa sociedade e que tem sido o obstáculo constante a paralisar o movimento revolucionário urbano (ENGELS, 2015, p. 54).

O SFH foi estrategicamente estruturado com duas fontes estáveis de recurso – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – e, por isso, deve ter reconhecido o seu potencial. Ao longo de 22 anos a produção de 4,3 milhões de unidades habitacionais foi financiada, sendo mais da metade caracterizada como habitação popular. Esses números, todavia, foram tímidos perante a demanda por moradia resultante do processo tão acelerado de urbanização. A restrição da disponibilização de unidades por meio de construções novas, a implantação dos empreendimentos nas cidades, bem como o acesso ao financiamento exclusivo por trabalhadores formais que comprovassem estabilidade de renda foram alguns dos aspectos limitadores dessa política. Dessa forma, enquanto as companhias de habitação municipais e estaduais acumulavam enormes filas cadastrais, e o valor da terra crescia pelos incentivos ao mercado formal, a maioria da população urbana se via diante da necessidade de encontrar alguma solução para a habitação por conta própria (BONDUKI, 2014).

Assim, a urbanização seguiu a excludente lógica de jogar as classes mais pobres para a periferia das cidades ao longo do século XX e se intensificou em suas três décadas finais, junto ao ritmo de crescimento das cidades. A autoconstrução em assentamentos informais, em que prevalece de forma absoluta a ausência de planejamento no uso do solo, se consolidou como modelo prevalente de urbanização brasileira somada a uma estrutura de regularização fundiária que funciona, em regra,

para uma minoria privilegiada da população. Os processos de transformação da cidade foram acompanhados de maneira muito díspar pelos métodos de intervenção do poder público sobre eles (BONDUKI, 2014; ROLNIK, 2000; 2015).

Nesse cenário, o direito à moradia, embrenhado em um conceito mais amplo de direito à cidade, passou a ser uma das mais fortes demandas dos movimentos sociais, planejadores urbanos de viés progressista e outros atores desse campo político de resistência ainda no período ditatorial e durante o processo de democratização nos anos 1980. Esses esforços culminaram na afirmação de uma série de direitos sociais no corpo da Constituição Federal Brasileira de 1988, e especificamente no campo da Política Urbana (arts. 182 e 183), o reconhecimento da função social da propriedade representou o fortalecimento de uma base jurídica para respaldar a luta pelo direito à cidade e a agenda da reforma urbana. Essa agenda foi formada por propostas que procuravam democratizar o uso do solo urbano, viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle, para que, entre outros objetivos, fosse possível garantir o acesso à terra, os direitos dos moradores de assentamentos urbanos informais e a participação dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana.

Enquanto os alcances da política habitacional brasileira foram tímidos em relação à promoção do direito à moradia até a década de 1980, no cenário internacional, os países do Norte global deixam de investir no Estado de bem-estar social a partir do final dos anos 1970, com o avanço das correntes políticas neoliberais. Mesmo com resistência popular e a realização de greves promovidas pelos movimentos sindicais, a reestruturação capitalista global interrompeu políticas sociais tal qual foram concebidas no pós-guerra e gerou crise no acesso a bens e serviços. Assim ocorreu a redução dos investimentos públicos e da disponibilidade de financiamentos, as taxas de juros aumentaram e promoveu-se a flexibilização da produção industrial com a terceirização de partes da produção. A provisão de moradias foi diretamente afetada por essas medidas, que teve o volume de produção reduzido; bem como a escala dos projetos que passou a ter menor porte, as demandas foram fragmentadas e as tipologias passaram por flexibilizações em resposta ao caráter especulativo que passou a ter mais força. Além disso, os postos de trabalho também foram flexibilizados, levando a formas indiretas de emprego e perdas para a classe trabalhadora (MARICATO, 2009).

Nos países capitalistas periféricos, por sua vez, a herança de desigualdade social e informalidade de ocupação no território prévias a crise que se instaurou nos anos 80 contribuíram para que consequências do baixo crescimento econômico e recuo das insipientes políticas públicas fossem mais dramáticas para a população e a evolução das cidades do que nos países capitalistas centrais.

A globalização significou a disseminação das diversas etapas de todo tipo de produção industrial por todo o mundo, respaldada pela desregulamentação financeira (HARVEY, 2015; ROLNIK, 2015). Os países do Sul global passaram a ocupar o circuito produtivo oferecendo condições mais vantajosas para os grandes produtores, desde incentivos fiscais, a falta de regulação trabalhista e aos valores diminutos pagos à mão de obra de trabalhadores urbanos empobrecidos. Os efeitos para a classe trabalhadora foram perversos tanto nos países do Norte global - onde postos de trabalho foram extintos - quanto para nos países periféricos que consolidaram a exploração de tantas pessoas em condições precárias de vida. Ao fragilizar a situação da classe trabalhadora em todo o mundo, a lógica neoliberal a põe disposta a aceitar condições mais desfavoráveis de adquirir renda, em nome de sua sobrevivência. A forma de morar, nesse contexto, também é afetada e, alguns dos reflexos são a insegurança no pagamento do aluguel; aumento da coabitação familiar; precarização das unidades habitacionais; incapacidade de honrar financiamentos, dentre outras.

O direito à moradia também não se resume a existência de um abrigo físico; ele soma a possibilidade de os cidadãos construírem laços e relações a partir do ambiente e da vizinhança que extrapolam os vínculos formais e financeiros. Ele inclui também a segurança de ocupar um lugar sem ameaças à integridade física, à vida e de despejo. O direito à moradia por tantas vezes transcende a relação de propriedade com a terra e sua garantia permite as pessoas viverem sentimentos, espiritualidade e outros valores não materiais.

Por isso, também, a discussão sobre o entendimento e reconhecimento de direitos, sob o viés que existe dentro da ONU não alcança efetivamente grande parte da população mundial. Tampouco há, por parte do Estado Brasileiro, histórico de iniciativas que enfrentem o sistema de forças políticas e econômicas de forma a quebrar a estrutura de opressão que conforma a desigualdade, suas expressões étnicas, raciais e de gênero e, conseqüentemente, têm reflexos na ausência do direito à moradia e do direito à cidade de fatias importantes da sua população.

A urbanização concentra no espaço as forças produtivas e a força de trabalho, transformando populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em imensas concentrações de poder político e econômico que acabam por se consolidar no aparelho legal e militar da nação-Estado (HARVEY, 2015. p. 41).

E assim, ao longo dos anos 1990, mesmo com as vitórias conquistadas na nova ordem constitucional, a ausência de gastos estatais em políticas públicas em grande escala e as demais posturas políticas e econômicas impediram o andamento de uma agenda desenvolvimentista nacional. No sentido oposto, a adesão ao consenso neoliberal dos governos de direita brasileiros eleitos nessa década, orientou reformas fiscais ortodoxas e retração nos gastos públicos que promovessem direitos sociais. Estabeleceu-se nacionalmente uma relação de submissão às condicionantes constituídas por organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que foram financiadores do Estado (ROLNIK, 2015, p. 271). Houve forte restrição dos empréstimos do FGTS para produção de moradia por estados e municípios. Seguindo a lógica dessas instituições neoliberais, bens e serviços seriam promovidos por meio das relações de mercado. Como a história já nos mostrou, inclusive na questão habitacional, não foi o que ocorreu, pelo menos formalmente (ABRAMO, 2007; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Nessa década, por outro lado, nos contextos locais, os movimentos sociais, incluindo os de moradia, e sindicais alcançaram alguns avanços por terem entrado nos cenários dos poderes legislativo e executivo municipais de cidades importantes do país. Segundo Rolnik (2015, p. 269), três grandes eixos da reforma urbana guiaram as administrações democrático-populares eleitas nesse período: “o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas”.

E assim foram postas em práticas experiências como o orçamento participativo, formação de conselhos e câmaras populares; alguns programas de regularização fundiária de assentamentos informais, o uso do zoneamento como instrumento para reconhecimento de ocupações e estabelecimento de segurança da posse de famílias em situação irregular (BONDUKI, 2018b; ROLNIK, 2015). Apesar de a esfera municipal ter limitações para estruturar grandes transformações nas questões urbana e habitacional, esses tipos de iniciativa foram contrapontos às práticas generalistas dos órgãos nacionais de planejamento da ditadura militar. O debate e formulação dos instrumentos urbanísticos, somados ao processo de aprovação política e legislativa

municipal, seguido das aplicações, fiscalizações e revisões levam as negociações e disputas entre várias partes, potencializando o jogo democrático, ainda que ele seja repleto de tensões e não necessariamente equilibrado.

As periferias urbanas e as favelas continuaram a se expandir como regiões empobrecidas, em ritmo maior que o restante das cidades; que também passaram a ter maiores números de pessoas em situação de rua visto que a população carecia de alternativas viáveis e formais de acesso à moradia. A dispersão das grandes cidades agravou outras questões como o transporte, o trânsito e a violência. Entre a extinção do BNH, em 1986, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, não é possível se falar em política nacional de habitação, no máximo, tivemos ações habitacionais, como afirma Bonduki (2014).

1.5. Uma janela de oportunidades com resultados controversos

Em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado regulamentando o capítulo de Política Urbana da CF. Os instrumentos e mecanismos propostos pela lei representaram avanços no âmbito formal da luta pela reforma urbana. Os municípios, que passaram a ser responsáveis pela condução do desenvolvimento urbano, poderiam, a partir de então, aprimorar a participação da população nas decisões do Estado e dos demais agentes envolvidos no espaço urbano. Outro aspecto importante foram os instrumentos para tratar da garantia do cumprimento da função social da propriedade, relativizando o direito de propriedade quando ele é usado para fazer da terra objeto de especulação financeira (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

O Ministério das Cidades, no início de suas atividades, elaborou a Política Nacional de Habitação (2004), sinalizando a retomada do planejamento a longo prazo para enfrentamento da questão habitacional. No ano seguinte, o Sistema (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foram instituídos e regulamentados pela Lei Federal nº 11.124/2005 e, abrindo o caminho para o financiamento da habitação de baixa renda, que até 2004 passavam por vários entraves da política monetária. Em 2008, foi publicado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), cujo papel seria estruturar a política habitacional do SNHIS, baseada nos programas de Urbanização de Assentamentos Precários realizado no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e Minha Casa, Minha Vida (MCMV) (BONDUKI, 2009).

O PlanHab foi resultado de um trabalho louvável de diagnóstico, caracterização, debate e proposições sobre a questão habitacional no Brasil, com base nos dados do déficit habitacional e que contou com um processo participativo por meio do Conselho das Cidades, que contava com a participação popular, além de segmentos de toda sociedade civil. O esforço permitiu a distinção do problema habitacional, separando os municípios brasileiros em onze diferentes tipologias, sugerindo também diferentes soluções para a promoção do direito à moradia digna de forma a zerar o déficit e atender a demanda futura²². Foram previstas ações simultâneas em quatro diferentes eixos: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e estratégias urbanas e fundiárias. Dessa forma, essas propostas iam ao encontro das propostas do movimento por Reforma Urbana e dos movimentos por moradia, pois a ampliação dos recursos para habitação desvinculada dos demais eixos de ação não seria capaz de equacionar as complexidades da questão habitacional nacional (BONDUKI, 2009; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013)

A implantação do PMCMV acabou assumindo o protagonismo das ações estatais habitacionais a partir de 2009, todavia, infelizmente, não seguiu as orientações substanciais dos princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional preconizadas na elaboração do PlanHab. Os volumosos recursos aplicados na construção habitacional, bem como os mecanismos de subsídio, permitiram a ampliação do atendimento a faixas de renda que anteriormente tiveram acesso muito restrito às políticas estatais, o que deve ser exaltado positivamente. Entretanto, as estratégias relacionadas ao atendimento de cada faixa de renda e aos locais de implantação dos empreendimentos afastaram as possibilidades de enfrentamento do déficit habitacional, especialmente se tratando das faixas de menor renda, de interesse social.

A análise de Krause, Balbim e Lima Neto (2013) explicita que as contratações do MCMV se deram de forma padronizada para atendimento de perfis muito distintos de municípios entre si, ignorando as desigualdades regionais, econômicas, sociais e vasta diversidade cultural.

²² O déficit habitacional está relacionado à necessidade de unidades habitacionais para a solução de problemas sociais e específicos de habitação. A demanda, por sua vez, está relacionada ao desejo por moradias e não necessariamente a uma necessidade sob o aspecto social.

(...) o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são “casinhas” a perder de vista. Forma única, isto sim, de execução, padronização dos produtos, interesses e arranjos das empresas racionalizando a proposição de empreendimentos, a desconsideração de uma tipologia das cidades que receberiam os investimentos e a mais intensa ligação com as necessidades habitacionais (...) (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 46 e 47).

Dessa forma, o programa esvaziou os esforços de vários setores da sociedade em estabelecer uma política habitacional baseada no SNHIS, que preconizava a descentralização federativa para atendimento local prioritário às demandas de interesse social. Isso deveria ser ordenado pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, que em muito municípios representaram apenas uma formalidade e não resultaram em ações (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

A garantia do acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada, voltada ao interesse social, poderia ocorrer por meio da regularização fundiária, também prevista na Lei Federal nº 11.977/2009 em três circunstâncias: i) em área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; ii) em imóveis situados em Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS); iii) em áreas de qualquer unidade da federação declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. O estabelecimento das ZEIS pelos municípios objetivava a reserva de certas áreas estratégicas da cidade, retirando-as da disputa mercadológica, para criação de habitação de interesse social, garantindo o acesso da população de baixa renda ali alocada à infraestrutura urbana consolidada com regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Esse eixo do PlanHab também foi pouco expressivo em todo o país. O MCMV não teve previsões ou execuções que efetivassem os mecanismos de controle social previstos no SHNIS, tampouco qualquer ação de incentivo à participação social na sua avaliação e revisão (BONDUKI, 2009).

É indispensável mencionar que o Programa foi anunciado em 2009 também como reação do governo federal à crise econômica internacional iniciada em 2008, no setor imobiliário dos Estados Unidos, devido às desregulações dos sistemas de finanças americano e global. Com a maior parte dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS, o MCMV foi responsável pela produção do maior volume de unidades habitacionais da história brasileira: 4,21 milhões de unidades contratadas entre 2009 e 2016 (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 595) e

mais 1,92 milhões até setembro de 2020 (BRASIL, 2020). No afã de responder rapidamente à crise, a construção do PlanHab foi atropelada pelo próprio Governo Federal que patrocinou aquela construção.

Apesar do alcance de números tão significativos na produção habitacional, o interesse econômico se sobrepôs à intenção de superação do déficit habitacional, que contou com forte intervenção do setor empresarial ainda na formulação do programa, antes da crise internacional. Ademais, outros pontos permearam as críticas tecidas por diferentes autores:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. (...) (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

A experiência do BNH nas décadas de 1970 e 1980 já demonstrara as consequências do estímulo à produção habitacional desvinculada de outros aspectos qualitativos do desenvolvimento urbano. Os recursos de financiamento habitacional criaram uma demanda que induziu o aumento do preço da terra urbanizada e, conseqüentemente, o valor final dos imóveis, que acabou por inviabilizar a produção. Os alcances quantitativos do PMCMV, num caminho semelhante, não garantiram o sucesso da solução dos problemas diagnosticados ao longo da construção do PlanHab e, também, por tantos estudos teóricos e críticos de planejamento urbano desde o início da construção do movimento pela Reforma Urbana.

A previsão constitucional de descentralização da competência pelo desenvolvimento urbano nos municípios (art. 24), e a regulamentação do capítulo de política urbana pelo Estatuto da Cidade visavam facilitar a implementação de políticas com adequações às condições locais, visto que o Brasil tem mais de 5500 municípios com características muito variadas. Assim, a gestão do território e, conseqüentemente, dos instrumentos de intervenção sobre os valores da terra está sob a alçada dos municípios. Por outro lado, as ações de financiamento do PMCMV estão na esfera federal, e isso gerou um problema na governança da política urbana.

Mesmo os municípios mais ricos e administrativamente bem estruturados, 20 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, não puseram em prática os

instrumentos elencados na lei que objetivam promover a função social da propriedade e controlar a especulação imobiliária sobre o solo urbano (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016). A maioria das cidades tem capacidade institucional e administrativa muito reduzida e ainda reproduzem práticas clientelistas na política local. Isso representou um obstáculo para que as administrações municipais assumissem as rédeas da produção habitacional financiada pelo PMCMV que acabou sendo operada pela dinâmica do mercado.

Há duas grandes contradições que envolvem a política pública habitacional desse contexto. A primeira delas é de tornar o enfrentamento do déficit habitacional em política econômica; e a segunda de permitir o protagonismo do setor privado na execução da maior parte dos recursos do programa em detrimento da produção pública ou das alternativas de autogestão de recursos: coletivas ou individuais.

Simplificadamente, a operação da política habitacional poderia ocorrer pelas seguintes vias:

- Poder público municipal define projeto, localização e público-alvo; solicita e recebe recursos do FGTS ou OGU por meio do agente financeiro, por fim, e faz licitações para execução das obras (modelo SNHIS);
- Cooperativas ou associações habitacionais definem projeto, localização e público alvo; apresentam projeto à agente financeiro e solicitam recursos do Fundo de Desenvolvimento Social; recebem recursos diretamente do agente financeiro e contratam/organizam assessoria técnica, mão de obra, construtora e material de construção.
- Estados e municípios disponibilizam cadastro da população para agente financeiro, que, com recursos do OGU, FGTS e SBPE financiam propostas de projeto e localização de Construtoras e Incorporadoras que elas mesmas executam.

Ocorre que a grande maioria dos subsídios públicos (97%) foram destinados ao terceiro modelo operacional. O tímido montante restante (3%) foi direcionado às entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais para promoção de habitação por autogestão (ARANTES; FIX, 2009). Em que pese as dificuldades das administrações municipais de conduzir os processos burocráticos e técnicos, bem como a falta de capacidade das organizações civis de produzir habitação em grande escala; a distribuição dos recursos, por si, evidencia a opção do Estado de responder

à questão econômica prioritariamente, mesmo com os grandes impactos para o desenvolvimento urbano já previsíveis. Não se pode esperar que o mercado ofereça produtos em que prevaleça a consideração de aspectos qualitativos sociais e urbanos, os interesses são outros.

O PMCMV estabeleceu subsídios fixos por unidade habitacional. Como os empreendedores privados foram os responsáveis pela promoção dos empreendimentos, a escolha dos terrenos e desenvolvimento de projetos, as escolhas para ampliar a margem de lucro priorizaram localizações periféricas, onde o preço da terra é menor; padronização da produção, tornando as soluções arquitetônicas as mesmas, independentemente das condicionantes geográficas e culturais. A ausência de acessibilidade e serviços de infraestrutura nos arredores dos conjuntos habitacionais ampliaram os passivos das áreas urbanas. A periferização por meio de loteamentos precários e habitações autoconstruídas foram o padrão histórico da moradia nas cidades brasileiras. A triste constatação é que, na operação do MCMV, o montante mais vultoso de recursos públicos da história contribuiu para reforçar o padrão histórico de dispersão urbana informal²³. E como Schvarsberg (2012) questiona: mesmo que tivéssemos uma geração de Planos Diretores muito avançados e devidamente aplicados após a promulgação do Estatuto da Cidade, bem como os demais instrumentos previstos ali e no PlanHab, seriam eles capazes de contornar a lógica neoliberal de construção das nossas cidades e moradias? A lógica tecnocrata despolitiza o planejamento urbano com seu discurso de produção da cidade e, portanto, o embate político pelo desenvolvimento social mais democrático tem como desafio manter-se vivo.

Voltamos a reconhecer que o principal trunfo da PMCMV foi ter produzido habitação para as faixas de renda mais baixas da população como nunca havia sido feito. Todavia, a participação tímida dos poderes públicos municipais em decisões chave do programa, bem como no controle do desenvolvimento urbano permitiu que o mercado se apropriasse dos investimentos públicos gerando consequências complexas na expansão das cidades. Investimentos que, por serem públicos, idealmente deveriam se reverter para a qualidade de vida das pessoas e promoção

²³ Dados levantados por Krause, Balbim, Lima Neto (2013) e Cardoso; Aragão (2013) confirmam a concentração dos empreendimentos do PMCMV nas periferias urbanas, em especial, os da faixa de renda 1 (0 a 3 salários mínimos).

não só do acesso à propriedade de um imóvel residencial, mas também do direito à cidade. A financeirização da terra urbana e da moradia foi promovida justamente por meio de uma política que, contraditória e ironicamente, em seu cerne, buscava resistir ao avanço neoliberal.

Sem dúvidas, o montante de unidades habitacionais produzidas no modelo do Programa reforça o ideal da propriedade privada como a única forma de acesso seguro à moradia, seguindo o legado do BNH. Apesar da contribuição para expansão urbana marcada pela ausência de infraestrutura urbana e serviços, os conjuntos habitacionais financiados pelo Estado asseguram, em princípio, a posse dos imóveis que, por sua vez, não está garantida nas ocupações e assentamentos urbanos informais. Estes não deixaram de surgir e expandir ao longo das duas primeiras décadas do século XX, pois, como já se apontava, não é possível enfrentar o déficit habitacional efetivamente pela abordagem do simples consumo de unidades habitacionais, tampouco como uma obrigação positivista do Estado sem considerar os diversos agentes que atuam no seu entorno. Há de se considerar a população urbana de baixíssima renda, ou de renda informal que continua a ter como única alternativa a informalidade.

A cidade é construída à medida que se erguem moradias e, isso pode significar a construção de espaços insustentáveis ao invés do direito à moradia. O aquecimento da economia por meio de ganhos sobre a terra urbana é muito problemático quando se pressupõe a promoção de direitos sociais como um dever do Estado. A terra, segundo a teoria marxista, não poderia ser tratada como mercadoria, uma vez que ela não pode ser reproduzida pela aplicação de força de trabalho. Portanto, sua apropriação como mercadoria é drástica visto que exclui a grande maioria da população pelo fato de se acumular no domínio de uma minoritária elite. O incentivo a essa lógica por meio da ação do Estado produz e reproduz desigualdade social, bem como a impossibilidade de garantir o direito social à moradia amplamente. O mesmo Estado que afirma ser garantidor desse direito em seu texto constitucional.

Em 2016, o Governo Federal, lançou a terceira fase do PMCMV, que tinha a meta de entregar dois milhões de unidades habitacionais até 2018. No cenário político, pairavam muitas tensões que culminaram na drástica mudança de governo por meio do golpe jurídico parlamentar que depôs a presidenta Dilma Rousseff. Esse foi o marco do início de um período de grave inflexão conservadora e neoliberal no Brasil,

acompanhado de grave crise política que se estende até o período atual. Naquele momento, ainda eram necessárias várias reformas pró-justiça social que foram completamente escanteadas a partir dali – reformas nas áreas fundiária, de mobilidade, saneamento ambiental, segurança pública e prisional. Um conjunto de outras reformas austeras passam a ser aprovadas – corte de gastos em saúde, educação e assistência social, reforma trabalhista, reforma da previdência – aprofundando os problemas urbanos brasileiros.

Neste momento mais recente do desenvolvimento urbano brasileiro, o Governo Temer deixa de realizar entregas contratadas do PMCMV em 2016, e os atrasos começam a se acumular nos anos seguintes. As políticas de garantia de direitos são enfraquecidas pelas mudanças na legislação da regularização fundiária que indicam a precarização dos princípios da política urbana praticada até então.

Em 2020, a explosão da pandemia do SARS-CoVID-19 surpreendeu todo o mundo com seu potencial devastador. O governo de Jair Bolsonaro, assumidamente avesso às pautas progressistas, adotou uma postura irresponsável, perigosa e, no entendimento de muitos, criminosa²⁴ com relação à situação sanitária. No cenário nacional, a miséria e o desemprego se ampliaram e, junto deles, o avanço dos despejos coletivos, do número de pessoas vivendo na rua, a intensificação da violência contra os pobres. A terceira década do século XXI se inicia com perspectivas muito diferentes sobre as questões urbanas em relação à década anterior.

1.6. O cenário atual

A lógica econômica ortodoxa deu um tom desanimador para os setores e investimentos públicos no fim de 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência. Uma das primeiras grandes articulações do seu governo se deu com aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu um novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por meio do congelamento dos gastos públicos²⁵ por 20 anos a partir do ano exercício de 2018. Ou seja, a mudança no texto

²⁴ O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia indiciou o presidente da república e outras 79 pessoas e empresas por crimes diversos relacionados a condução do enfrentamento à pandemia (SENADO FEDERAL, 2021). Disponível em: <https://shre.ink/GzEJE> Acesso em: 24 de fev. 22

²⁵ O ajuste dos gastos passou a sofrer correção anual apenas pelo índice do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo IBGE (BRASIL, 2016).

da CF comprometeu os investimentos públicos por duas décadas, mesmo havendo projeção de crescimento da população, demandas por bens e serviços sociais não equacionadas e resistência por parte da oposição política quanto à medida.

Nos anos de 2017 e 2018, as metas do PMCMV anunciadas em 2016 não foram cumpridas integralmente. Das unidades pertencentes à Faixa 1, apenas 13,5% das unidades previstas para 2017 foram entregues e, no total, apenas 70% do montante previsto foi entregue com a justificativa de mudanças em relação à seleção de empreendimentos bem como cortes no orçamento federal. Atrasos seguiram ocorrendo em 2018 até a interrupção do financiamento da faixa de 1,5 salários mínimos (SILVA; NASCIMENTO, 2019).

Esse foram alguns dos sinais das mudanças que indicavam o fim de ciclo que, infelizmente, repetiu erros estratégicos do passado e deixou de se aprofundar nas construções político-institucionais pela Reforma Urbana que foram feitas ao longo de mais de 30 anos.

Em dezembro de 2016, também foi assinada a Medida Provisória nº 759, convertida no ano seguinte na Lei nº 13.465/2017. O texto revogou toda a sessão relativa à regularização fundiária então vigente pela Lei nº 11.977/2009, e transformou a forma de realizá-la significativamente. Dentre as mudanças, está a adição do instituto da legitimação fundiária, que consiste no reconhecimento de aquisição originária do direito real de propriedade sobre um imóvel objeto de Reurb de forma simplificada. Os núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016, de interesse social ou específico, podem então ter o título de propriedade de forma rápida e simplificada ao passo que as questões urbanísticas e sociais deixam de ser condicionantes para o processo. Até a lei anterior, havia apenas o instrumento da legitimação de posse, no qual o governo reconhece a posse do imóvel como garantia de permanência dos cidadãos naquele local durante o processo da Reurb, até que todas as demais condicionantes sejam atendidas para conversão da posse em direito real de uso.

Como Ribeiro pontua, a Lei nº 13.465, junto a algumas regulações e projetos posteriores,

transforma a regularização fundiária em um instrumento primordialmente de titulação sob o regime da propriedade privada individual, em detrimento de outros aspectos privilegiados no modelo anterior como a regularização urbanística e a mitigação de riscos aos moradores. Com isso, estabelece as

condições para a promoção da homogeneização do regime jurídico da terra no Brasil, pressuposto para uma nova etapa do processo de mercantilização da terra e aprofundamento de seu processo de financeirização (RIBEIRO, 2021, p. 15).

Ou seja, o eixo de desenvolvimento urbano da questão fundiária, embora previsto no PlanHab, não recebeu a atenção recomendada nos anos após sua publicação. E antes de que fossem feitas as articulações necessárias para que a regularização fundiária fosse um instrumento de promoção do direito à moradia, ou ao menos à segurança da posse para a população de baixa e baixíssima renda, sua regulamentação foi alterada de modo a favorecer os agentes interessados na valorização da terra o que, conseqüentemente, afasta o potencial do instrumento promover uma evolução urbana com reconhecimento de direitos da faixa populacional de interesse social.

Com a vitória da ultradireita nas eleições presidenciais de 2018, aprofunda-se o desmonte da estrutura do poder executivo que operou as ações da política urbana nacional. Ainda que não sejam poucas as críticas ao arranjo que tanto privilegiou o mercado durante os governos petistas²⁶, a extinção do Ministério das Cidades e a fusão administrativa que conformou o Ministério do Desenvolvimento Regional foram um indicativo da posição que a política urbana tomaria no novo governo: longe de ser uma prioridade. Ademais, o espaço de debate que o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) representava foi extinto²⁷. Os avanços institucionais e legais, duramente construídos ao longo de tantos anos, foram rapidamente desmontados, pois ainda que hajam servidores e estruturas formais responsáveis pelo desenvolvimento urbano, a articulação do setor foi desestruturada.

No início de 2019, as unidades do MCMV contratadas no fim do Governo Temer foram suspensas pelo ministro responsável pela nova pasta. Situação que se somou aos atrasos nas entregas que vinham ocorrendo na fase 3 do programa. As parcelas devidas às empresas responsáveis por unidades já contratadas, indicando o enfraquecimento dos recursos para a habitação.

Em agosto de 2020, em meio a um cenário político, social e econômico repleto de tensões e agravado pela pandemia de COVID-19, o governo federal lançou um

²⁶ Ver Schvarsberg (2012); Marguti, Aragão (2016); Krause, Balbim, Lima Neto (2013).

²⁷ Uma decisão do STF reverteu a extinção do ConCidades, todavia, na prática, não há estrutura administrativa operando suas atividades (BALBIM, 2020).

novo Programa Habitacional por meio da Medida Provisória nº 996, que segundo Balbim (2020), se enquadra em uma estratégia de marketing, quando observamos no seu último artigo a disposição que “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional integrarão o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)”. Ou seja, os resultados e entregas em andamento no momento em que a regra passou a valer, mesmo que contratados por outras gestões, recebem o selo do governo que criou a lei posterior.

O novo programa, basicamente, extinguiu o financiamento habitacional para aqueles com faixa de renda de até R\$1800 mensais (Faixa 1), que passou ter acesso apenas às ações de melhoria habitacionais e regularização fundiária. Dos R\$1,540 bilhão previstos pelo Congresso na Lei Orçamentária de 2021 para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), direcionado a faixa 1 PMCMV, 98,2% foram cortados por meio de veto da presidência da república²⁸. As demais ações habitacionais que conformam o PCVA já estavam em execução previamente e apenas receberam novas nomenclaturas e ajuste nas taxas de juros. Por outro lado, há no texto convertido na lei nº 14.118/2021, vários mecanismos para operar a lógica da espoliação urbana, que oferece vantagens a agentes privilegiados que ganham sobre a financeirização da terra em detrimento da maioria da população a que resta cidades excludentes e segregadoras (BALBIM, 2020).

Mudanças no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), agora não mais permitem o financiamento de entes públicos, que até então viabilizou produções para baixa renda por meio do associativismo como nos casos do MCMV Entidades. Além disso, do PCVA extinguiu mecanismos de proteção do morador inadimplente, que agora pode inclusive ocorrer por meio de força policiais.

Além da já mencionada legitimação fundiária, que abre as portas para a inclusão de terras públicas no mercado imobiliário, a regularização fundiária de interesse social também passou por reforma significativa. Dentre as mudanças, ela pode agora ser realizada por agentes privados, até então sua responsabilidade era delegada ao poder público municipal compulsoriamente que deveria arcar com custos da infraestrutura urbana mínima também determinada por lei. Essa passa a ser uma

²⁸ Disponível em: <https://shre.ink/mqyY> Acesso em 7.mar.2022

faculdade do poder público local ao mesmo tempo em que os legitimados a requerer a Reurb-S passam a ter o direito de realizá-la as suas próprias expensas²⁹.

Ainda que, como foi demonstrado, a regularização fundiária não tenha sido um eixo de grandes ações desde a aprovação da Lei Federal nº 11.977/2009, vemos que as alterações tratam de maneira perversa a situação da irregularidade das famílias mais vulneráveis socialmente. Se nem mesmo o Estado historicamente articulou recursos para promoção de infraestrutura urbana básica para a cidade que é majoritariamente construída na informalidade, como esperar que as famílias carentes serão capazes de arcar com esses custos?

As forças mercantis, que desde a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 demonstraram de forma mais explícita seus interesses sobre o domínio das terras urbanas como capital, nos projetos posteriores e na Lei 14.118/2021 aprofundaram a lógica da financeirização. A regulação legal tem importante papel nessa mediação e na consolidação das formas de acumulação que tem o espaço urbano como base (RIBEIRO, 2021). A distribuição de títulos de propriedade de forma facilitada, ao incluir terras no mercado formal para serem transacionadas, tem como resposta sua valorização, bem como o aumento dos custos de vida nessas áreas. Mesmo não havendo a produção de valor real no ato da regularização, a formalidade é um fator entendido como a fabricação de produtos para o mercado imobiliário. Assim, o assédio de agentes privados para negociar os terrenos transmitidos às famílias beneficiadas pela regularização visando sua futura valorização, muitas vezes torna a titulação ineficiente na garantia da segurança da posse e na promoção do direito à moradia adequada. As famílias mais vulneráveis, com o título de propriedade em mãos e sem resposta para outras demandas sociais, se dispõem a vender seu bem para ter liquidez e, procura outro local para viver, ainda que volte para a irregularidade.

Não podemos deixar de destacar que, com os artifícios legais, a população aproxima-se do ideal da propriedade privada regularizada. Ainda que permanecer em terras suscetíveis à super valorização do mercado seja improvável, e que tantas famílias estejam fadadas a voltar, como em um ciclo vicioso, a outra situação de irregularidade depois de algum tempo. Um agravante para a garantia da permanência

²⁹ Críticas às mudanças normativas na regularização fundiária de 2016 até o período atual podem ser encontradas em Ribeiro (2021); Santos, Bernardini (2019); Zanola et al. (2019); dentre outros.

das famílias em imóveis próprios é o Projeto de Lei 4.188/21 que tramita no Congresso Federal, e propõe a possibilidade de penhora do imóvel de família para garantia de empréstimos. Nas normas vigentes, o bem de família não pode ser disposto como garantia fiduciária. Caso isso mude, abre-se mais um caminho para que o portanto, o sistema financeiro se aproprie de imóveis residenciais.

O período atual brasileiro se apresenta como um momento sem qualquer avanço na política pública urbana. Não há ações programadas que permitam avanços da promoção do direito à moradia associado do direito à cidade; do estímulo ao valor de uso do ambiente urbano e da promoção do bem estar preconizado por Lefebvre e por aqueles que o têm como referência.

Nesse complexo cenário, há espaço, entretanto, para esperança que se inspira em cada indivíduo que vive resistindo diariamente à exclusão e a desigualdade. E por isso, nos dedicamos e insistimos em pensar e pesquisar sobre formas de combater o quadro de exclusão social que se encontra nas nossas cidades, como nos propomos neste trabalho.

1.7. Considerações

Neste capítulo, foi realizado um apanhado histórico e crítico da questão da moradia no ambiente urbano desde a revolução capitalista industrial ocidental, seguindo pelo período do século XX e seus desfechos nos países periféricos globais, como é o caso do Brasil. Esse esforço teve o objetivo de compreender e expor a situação urbana contemporânea brasileira, que apresenta graves problemas de acesso a direitos sociais, inclusive o direito à moradia.

Muito além do debate jurídico que conceitua direitos e que busca suas garantias nos contextos constitucional e legislativo, a positivação dos mesmos é essencialmente uma questão política em que vários atores atuam de forma desigual, em regra, com capacidades de reivindicação inversamente proporcionais ao seu poder econômico.

Seguimos tendo muitos desafios dentro do planejamento urbano, mas especialmente, milhões de indivíduos que dia a dia enfrentam as dificuldades de acesso à educação, saúde, trabalho, transporte público, em cenários de avanço da desigualdade social, trazem uma outra perspectiva dessas dificuldades. Enquanto alguns setores da sociedade se debruçam em debates complexos sobre o desenvolvimento urbano fundamentalmente como reflexo do sistema neoliberal – um

embate talvez inevitável no contexto atual –, faz-se importante buscar entender como as pessoas vivem resistindo dia a dia às desigualdades estruturadas nos ambientes urbanos e resolvem algumas de suas demandas sem a estrutura formal do Estado.

A partir desse cenário, surge o interesse pela exploração de possibilidades de planejar e construir a cidade de forma alternativa às apropriações capitalistas das funções públicas de promoção de direitos e também das soluções populares de desenvolvimento urbano, reflexão que faremos no próximo capítulo.

2. FORMAS ALTERNATIVAS DE CONSTRUIR A CIDADE



Os diagnósticos dos componentes da situação de crise que vivemos nos ambientes urbanos são muito ricos; difundidos e discutidos há décadas entre planejadores urbanos. O exercício de elaborá-los e atualizá-los não deixa de ser importante por isso. O debate de ideias nos permite também pensar em soluções e em propostas de atuação sobre o espaço urbano.

Considerando as limitações do Estado como operador do planejamento urbano e as apropriações do sistema de produção e social capitalista, lançamos olhares para correntes de pensamento e atuações sobre o espaço urbano que buscam superar, ao menos parcialmente, a lógica imperativa e opressora de reprodução social do espaço que resulta em ambientes de tanta desigualdade, violação de direitos e não reconhecimento de valores que fujam aos padrões etnoclassistas e patriarcais.

Veremos que o alcance de cada uma das teorias, correntes e experiências têm limitações na escala de abrangência e reprodução no contexto de oposição aos padrões do sistema mundo global. Ainda sim, são expoentes de esperança para a garantia de direito à cidade e o direito à moradia de todas e todos.

2.1. Teoria Decolonial e o Planejamento Urbano

De maneira breve, mencionamos no primeiro capítulo, as limitações no entendimento e positivação de direitos no cenário internacional segundo alguns autores que desenvolvem estudos que ganharam a denominação de decoloniais. Esses são produtos do movimento formado por intelectuais latino-americanos nos anos 1990, que renovou a crítica e a utopia das ciências sociais na América Latina no século XXI. O coletivo de nome Modernidade e Colonialidade (M/C) radicalizou o argumento pós-colonial³⁰ no continente por meio da noção de “giro decolonial” que representa a resistência teórica e prática política e epistemológica à lógica da modernidade/colonialidade (BALLESTRÍN, 2013).

³⁰ O pós-colonialismo configura duas noções. Primeiramente, o tempo histórico a partir da segunda metade do século XX, após os processos de independência das sociedades colonizadas – especialmente africanas e asiáticas – por nações imperialistas. A segunda são as contribuições teóricas relacionadas à cultura que envolvem a desconstrução de essencialismos e dos sujeitos contemporâneos, bem como a assunção de um outro caráter no discurso social que propõe uma epistemologia crítica às concepções dominantes de modernidade e, fundamentalmente, põe em xeque variadas relações de opressão – de gênero, étnicas ou raciais – entre colonizado e colonizador (BALLESTRIN, 2013).

As origens do grupo de investigação remontam ao Grupo Latino-Americano dos Estudos Subalternos que foi formado no início dos anos 1990, nos Estados Unidos, por acadêmicos latinos. Este Grupo teve inspiração no Grupo Sul-Asiático de Estudos Subalternos, criado por intelectuais indianos na década de 1970, com a intenção de revisar criticamente tanto as produções europeias que conformaram a historiografia colonial indiana, quanto as obras indianas de cunho nacionalista e fundamentalmente eurocêntricas. Esse foi um passo importante para os intelectuais latino-americanos adentrarem na empreitada de produção de uma resposta própria ao colonialismo no momento em que os regimes autoritários do século XX chegaram ao fim, os países passavam pelos processos de redemocratização e novos projetos políticos seriam construídos. Uma série de divergências teóricas dos membros com as abordagens incorporadas do grupo sul-asiático levou a dissolução do grupo em 1998, quando então ocorreram as primeiras reuniões do Grupo Modernidade/Colonialidade (BALLESTRÍN, 2013).

Por meio da realização de investigações, seminários, publicações e diálogos, o grupo se estruturou na busca de um outro discurso das ciências modernas – não apenas nas ciências sociais –, na produção de saberes e conhecimento. Os intelectuais se empenharam em promover um outro paradigma de pensamento, uma outra forma de falar sobre saberes e sobre os mundos diante dos quais estavam. Segundo Escobar (2003, p. 53), a genealogia do grupo inclui:

a Teologia da Libertação desde os sessenta e setenta; os debates na filosofia e ciência social latino-americana sobre noções como filosofia da libertação e uma ciência social autônoma (por exemplo, Enrique Dussel, Rodolfo Kusch, Orlando Fals Borda, Pablo Gonzáles Casanova, Darcy Ribeiro); a teoria da dependência; os debates na América Latina sobre a modernidade e pós-modernidade dos oitenta, seguidos pelas discussões sobre hibridismo na antropologia, comunicação nos estudos culturais nos noventa; e, nos Estados Unidos, o grupo latino-americano de estudos subalternos. O grupo modernidade/colonialidade encontrou inspiração em um amplo número de fontes, desde as teorias críticas europeias e norte-americanas da modernidade até o grupo sul-asiático de estudos subalternos, a teoria feminista chicana, a teoria pós-colonial e a filosofia africana; assim mesmo, muitos de seus membros operaram em uma perspectiva modificada de sistema-mundo. Sua principal força orientadora, no entanto, é uma reflexão continuada sobre a realidade cultural e política latino-americana, incluindo o conhecimento subalternizado dos grupos explorados e oprimidos.

O conceito de Colonialidade é utilizado pelo grupo para tratar das formas modernas de dominação, e para significar e acentuar sua origem colonial, sobretudo, a continuidade das hierarquias de poder advindas da era colonial nas formas de desigualdade e opressão (econômica, geopolíticas, epistêmicas, étnico-raciais,

sexuais, éticas, estéticas, religiosas, linguísticas) de longa duração na história da modernidade capitalista (LAÓ-MONTES, 2021).

É importante registrar que há diferenças nas formas e efeitos da colonialidade nas diferentes regiões do mundo e períodos da história. Na América Latina, a colonização do imaginário se deu junto a um massivo e abrangente genocídio dos povos originários e a destruição de suas aldeias e organizações. Etnias e grupos inteiros foram extintos, ocorreu também a conversão de altas culturas ameríndias em grupos sobreviventes de subculturas camponesas iletradas, condenadas à oralidade, visto que seus padrões de expressão foram destruídos, condenados ou oprimidos. Apesar de a colonialidade conectar as nações e povos do Sul global, a destruição cultural no continente africano foi menor que na América, visto que os europeus não eliminaram completamente tantos povos como na América, o que permitiu a continuidade dos padrões expressivos dos povos africanos, apesar de terem minorizado sua legitimidade e não os reconhecido na ordem cultural global; o que ainda ocorre. Na Ásia e no Oriente Médio, por sua vez, estabeleceu-se uma relação de subalternidade das altas culturas locais diante dos europeus. O poderio político militar e tecnológico europeu tornou-se orientador do desenvolvimento cultural, intelectual e artístico, ainda que elementos culturais tenham resistido à destruição que ocorreria nos territórios da América (QUIJANO, 1992).

Segundo Dussel (1993), a noção predominante de modernidade, por sua vez, é constituída pelo mito de superioridade e desenvolvimento do modo de vida europeu diante das formas encontradas nas demais regiões do mundo: inferiores, bárbaras, rudes ou imaturas. A dominação consistiria num ato benevolente, útil e emancipatório, ainda que mediante sacrifício do colonizado, para permitir a modernização dos povos. A ideia de uma linha singular de desenvolvimento “Grécia – Roma – Europa” é um produto conceitual do imaginário eurocêntrico. Começa-se a criar, no decorrer do século XVI - época dos chamados ‘descobrimientos’ - a articulação global das histórias locais, transformando-as em uma história única. O autor afirma não haver uma história mundial, e que precisamos mundializar a história.

Os pensadores do Giro Colonial entendem que há dois conceitos de modernidade em contraste: o primeiro deles, como apresentamos, eurocêntrico e ocidentalista, aquele que parte da Europa em direção ao mundo, e conforma um projeto imperial de conquista; o outro é a concepção planetária e transmoderna

assumida pelo Grupo M/C, em que a modernidade é conformada por uma concatenação de histórias locais, modernidades diversas: latino-americanas, árabes, africanas, asiáticas, etc.; periféricas, coloniais, entre outras (LAÓ-MONTES, 2021). A modernidade então é um processo que ocorreu e ainda está calcada na colonialidade do saber, do ser e do pensar. Alguns dos fatos e das características que a definem, segundo o autor são:

- Configuração de estados centrais e impérios transoceânicos e a pretensão de se imporem sobre o restante do mundo;
- Estabelecimento do capitalismo como um processo global que busca dominar a economia (produção, distribuição, consumo, terras) e transformar tudo em mercadoria;
- Colonização do imaginário: as formas de lidar com a memória, a história e a geografia. Invenção das noções de continentes, civilizações, raças;
- Racialização dos corpos, das culturas, dos territórios, das histórias, dos conhecimentos, das espiritualidades;
- Geopolítica do conhecimento e hierarquização dos saberes: sistemas educativos dirigidos pelo estado e a universidade;
- Matriz de Poder e Saber Moderna/Colonial que articula Capitalismo Racismo, Patriarcado, Imperialismo/Colonialismo; e
- Todos esses pontos conformam um sujeito moderno ocidental “modelo” reconhecido em especial após a Revolução Francesa. O sujeito racional, o cidadão que é branco, macho, letrado, proprietário, heterossexual.

O fato de a colonialidade ter ocupado a essência dos indivíduos modernos, ou seja, o fato de ser uma condição ontológica, fez com que essas características estivessem intrínsecas ao processo de formação e desenvolvimento das cidades: tanto os grandes centros globais, quando as regiões metropolitanas espalhadas conformadas nos territórios e ambientes urbanos variados ao redor do mundo. As cidades são o cenário histórico em que se desenvolve a colonialidade do poder e do saber. Concomitantemente, elas se tornam símbolos de civilidade, liberdade, racionalidade e eficiência e outros valores europeus que se consolidam como valores modernos. O planejamento urbano, como disciplina que promove a organização e a arquitetura cidadinas, propaga, dentre outros, ideias e padrões sociais, culturais, arquitetônicos do Norte e passam a ser modelos para as cidades do Sul global. As

idades coloniais, especificamente, são laboratórios da modernidade, segundo Láo-Montes (2021), uma vez que são base para aplicação de modelos importados de planejamento e arquitetura imperiais. Isso se deu tanto nas cidades que foram estabelecidas como novos assentamentos, quanto nas cidades pré-coloniais já existentes nos territórios conquistados.

A produção do Giro Colonial toma como foco a crítica à colonialidade do saber e do poder que fundamenta esses imaginários. Ela constitui, hoje, inspiração fundamental para repensar as cidades, assim como as práticas comprometidas com sua transformação em vastas porções do mundo. Apesar de ser uma teoria ainda em construção e, haver argumentos em disputa para análise do sistema mundo, fundamentalmente ela é um projeto epistêmico e envolve limites do conhecimento e a relação com o outro.

A conformação de uma perspectiva crítica ao planejamento urbano a partir do Sul global, mais especificamente no Brasil, necessariamente passa pelos limites de sua origem europeia e se relaciona intimamente com a formação dos Estados Nação, que alcançou o mundo, como condição moderna.

Progressivamente, a cidade ocidental - europeia e, depois, norte americana - se tornou um modelo universal, exportado nos modos de urbanização, planejamento do uso territorial e práticas de produção e consumo.

Essa tendência se intensificou nos anos pós-II Guerra Mundial. Um tempo de consenso keynesiano e de clareza no papel do Estado como planejador, nós – no sul – fomos ensinados a criar ‘master’ planos (VAINER, 2014, p. 49, tradução nossa)³¹.

No Sul, o planejamento se põe diante das contradições da condição periférica no sistema global, que é marcada massivamente por territórios que se desenvolveram fora das margens legais estatais. Ou seja, os ‘master’ planos e outras ‘melhores práticas’ urbanísticas questionadas por Vainer (2014) nunca abrangeram a totalidade

³¹ No original: “Progressively, the Wester – European and later North American – city became a universal model, exported in modes of urbanization and territorial land use planning and practices of production and consumption.

This trend intensified in the post-World War II years. A time of Keynesian consensus and clarity on the state-s role as planner, we – in the south – were taught to draw up master plans” (VAINER, 2014, p.49).

das grandes metrópoles, tampouco dos espaços urbanos de maneira geral, que se firmaram como ambiente de vida da maior parte da população mundial³².

Rolnik (2015) argumenta que o planejamento urbano é um elemento central na máquina de despossessão e de dominação etnoclassista patriarcal capitalista e, ao contrário dos comuns argumentos que associam a cidade irregular à desregulação ou “resultados da ausência do Estado”, a autora defende que, “as idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção desses assentamentos têm sido – e ainda são – fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado” (2015, p. 180). Nesse sentido, não só no Brasil, mas em todos os cantos do mundo, a existência de áreas ocupadas fora da lógica ordeira dos planos e projetos urbanos sustenta a estrutura capitalista de poder.

Os instrumentos do planejamento urbano historicamente configuraram acessos e bloqueios ao solo urbano. Ao estabelecer o zoneamento, por exemplo, como procedimento e linguagem de transformação das cidades, o planejamento foi além das definições de volumetrias e usos. Ele afirmou e contribuiu para consolidação da ideia da terra urbana como terra privada, seja ela pertencente a um indivíduo, ou uma propriedade privada do Estado. O lote privado é a base do zoneamento, e o fato dele ser transacionado por trâmites burocráticos cartoriais custosos e, muitas vezes complicados, restringe o amplo acesso em sociedades desiguais. Rolnik (2015) explica que a relação de correspondência criada entre um registro feito em papel e um pedaço de terra permite a gestão fictícia do espaço e baseia também a financeirização da terra. Os assentamentos populares, por sua vez, são comumente tratados como zonas de indeterminação do que é legal ou ilegal, formal ou informal, planejado ou não planejado. “Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado ‘no momento certo’ “ (ROLNIK, 2015, p. 170).

Essa lógica permite que os agentes do planejamento controlem a cessão, reserva ou bloqueio das terras para grupos específicos. Assim consolidou-se a lógica de poder potente e hegemônica da propriedade privada sobre quaisquer outras formas

³² (ONU Habitat) Em 2007, a população urbana mundial superou a população rural, e prevê-se que em 2030, 60% dos habitantes do mundo estejam vivendo em cidades. Disponível em: <https://shre.ink/mqNQ> Acesso em 14 dez. 21.

de vínculo entre pessoas e espaços existentes no planeta. Mesmo excluindo a maior parte dos habitantes urbanos da cidade formal, a forma de gestão do espaço promovida através da disciplina do planejamento urbano tem sido, ao longo de sua existência, bem sucedida em atender os interesses das classes capitalistas dominantes.

O passado colonial escravagista brasileiro está intimamente ligado ao fato de os territórios de menor renda, ocupados irregularmente, destituídos de serviços e infraestrutura urbana e periféricos serem majoritariamente ocupados por pessoas não brancas. Rios Neto e Riani (2013) demonstram em seu estudo que a configuração racial padrão do espaço intraurbano de sete capitais brasileiras tem relação direta com a pobreza. Os bairros com menores níveis de renda, maior número de domicílios abaixo da linha da pobreza e linha de indigência apresentam maior proporção de habitantes pretos e pardos³³. Ainda que a proporção da população negra varie entre as cidades estudadas, as áreas com menor proporção de pobres indicam sempre a predominância de brancos, o que nos permite falar de racialização do espaço urbano.

A racialização territorial é marcada também pela restrição no acesso a direitos constitucionais. Junto à irregularidade fundiária e a problemas construtivos esses territórios são mais suscetíveis à manipulação do espaço pelos interesses da indústria imobiliária forjados nos projetos urbanos mais variados. Além disso, relações com o território que superam a noção de propriedade como ancestralidade, cosmologia, religião e práticas culturais imateriais não são reconhecidas oficialmente nos processos de disputa. O não enquadramento ao modelo de cidade promovido nos limites da democracia estatal capitalista deixa esses habitantes excluídos, suscetíveis a remoções, indenizações irrisórias e condições mais precárias de vida.

Nesse contexto, surgem teorias e práticas urbanas decoloniais, incorporando conceitos e formas de ação que hoje estão se configurando, ainda que de forma incipiente, no Brasil e no mundo. Essas práticas, para além da redefinição de seus protagonistas e atores, também problematizam o próprio paradigma de cidade que orientou os esforços de transformação urbanística nos países da periferia do capitalismo.

³³ Dados do Censo Demográfico de 2000. Rios Neto e Riani (2013) se referem a esse grupo como negros.

Ao invés da pretensão colonial do universalismo, este argumento promove o pluriversalismo, insistindo numa mudança radical na cultura dominante, não só no centro, mas sobretudo na periferia. Nesses contextos, muitas vezes mistos, os profissionais e pesquisadores colonizados constituem uma espécie de "inteligência compradora", que, apesar de sua localização na periferia, teve seu imaginário colonizado. a visão do centro do mundo na periferia (VAINER, 2014, p. 53, tradução nossa)³⁴.

Exploram-se as possibilidades de imaginar novas cidades e territórios a partir do diálogo entre a crítica teórica e as lutas que se desenvolvem nas cidades em contextos periféricos. Dessa forma, entrelaçam-se planejamento, conflito e espaço e se propõem fazer questionamentos dos limites e potencialidades do planejamento territorial em dirimir desigualdades e enfrentar coalizões urbanas dominantes.

Entendemos que há um potencial emancipatório na comunhão e articulação de planejadores com as lutas por cidades, em especial num contexto em que o século XXI tem sido período de expansão do poderio do capital financeiro sobre as políticas urbanas, de forma que a remuneração burguesa atropela necessidades da população. Estas políticas no mundo e no Brasil têm provocado o aumento de remoções e despejos de populações em situação de vulnerabilidade, o que agrava a violação de direitos inscritos em marcos legais nacionais, constitucionais e internacionais.

A seguir, expomos algumas iniciativas e perspectivas contra-hegemônicas que podem ser referências para o avanço de práticas emancipatórias de planejamento urbano e possibilidades de urbanismos enraizados em outras epistemes.

2.2. Formas decoloniais de organização

A predominância dos valores do sistema mundo moderno, ainda que tenha sido consolidada por meio de violência e inclusive extinção de povos, espécies animais e vegetais e enormes impactos na natureza, não apagou por completo outras formas de ver o mundo e vivê-lo. Milhares de culturas ao redor do mundo resistem em existir e transmitir noções não reconhecidas pelo sistema hegemônico, mesmo pelas instituições que se propõem inclusivas e defensoras dos direitos humanos, como a ONU, por exemplo.

³⁴ No original: "Instead of the colonial claim of universalism, this argument promotes pluri-versalism, insisting on a radical change in the dominant culture, not only at the centre, but above all at the periphery. In such contexts, too often mixed background, colonized professionals and researchers make up a kind of comprador intelligentsia', who, despite location at the periphery, have had their imaginary colonized. In effect, this comprador intelligentsia has become an intermediary and articulator of the centre's vision of the world at the periphery" (VAINER, 2014, p.53).

A apresentação das noções de Bem Viver e Pluriverso, aqui, mais do que apontar direções para o fazer urbano, tema do trabalho, são um exercício de procurar outras formas de nos enxergar como humanos, como sociedade. Um esforço relevante para avançarmos no alcance de formas de vida mais dignas para todos, e também para a consolidação de um imaginário que supere, pelo menos em alguns aspectos, as verdades hegemônicas impostas pela colonialidade do saber, do poder e do ser.

Consideramos importante pontuar que essas noções, ainda que tenham origem no Sul global, não deixam de manter o diálogo e o contato com as instituições e pensadores do Norte. Em nenhum momento pretende-se excluir qualquer produção crítica que adentra a complexidade da colonialidade e da modernidade ainda que sua origem esteja no Norte. As estruturas institucionais acadêmicas norte-americanas e europeias inclusive são base de vários dos latino-americanos que conduzem os estudos que tangemos aqui. O mundo globalizado não deixa de ser a razão da força dessas universidades e institutos em disseminar inclusive os estudos decoloniais, o que pode soar controverso por um lado. Sob outra perspectiva, apenas confirma a complexidade da tarefa de ir de encontro às estruturas do sistema mundo moderno.

2.2.1. O Bem Viver

O Bem Viver se apresenta como uma oportunidade para imaginar outros mundos. Não se trata de conceito, que define uma forma ou situação determinada. Talvez possa-se dizer que o Bem Viver é uma reivindicação regional de origem andina, e portanto contra-hegemônica de se relacionar com o mundo: com outros seres, com a natureza, com os próprios humanos, outras culturas. No Equador, o *'Buen Vivir'* é uma tradução do termo *kíchwa: sumak kawsay*; na Bolívia o *'Vivir Bien'* traduz a expressão aymara: *suma qamaña* e; a língua guarani apresenta o termo *nhandereko* como definir o bem viver (ACOSTA, 2016, p. 75). A aproximação com essa noção por parte de teóricos latino-americanos tem permitido problematizar vários pontos críticos da crise social, humanitária, ambiental e política com as quais convivemos na modernidade a partir de outros paradigmas.

Longe de ser um modelo universalista – interpretação equivocada comumente feita, por influência da prática de moderna globalizante – ou uma reinterpretação ocidental do modo de vida indígena nos Andes, Acosta (2016, p. 70) propõe que:

o Bem Viver deve ser considerado parte de uma longa busca de alternativas de vida forjadas no calor das lutas populares, particularmente dos povos e nacionalidades indígenas. São ideias surgidas de grupos tradicionalmente marginalizados, excluídos, explorados e até mesmo dizimados. São propostas invisibilizadas por muito tempo, que agora convidam a romper radicalmente com conceitos assumidos como indiscutíveis. Estas visões pós-desenvolvimentistas superam as correntes heterodoxas, que na realidade miravam a “desenvolvimentos alternativos”, quando cada vez mais necessário criar “alternativas de desenvolvimento”. É disso que se trata o Bem Viver.

Essa formulação ainda genérica e, em construção, sobretudo se contrapõe ao ideal de desenvolvimento economicista e linear de matriz moderna colonial, e seus diversos sinônimos. Dessa forma, expõe contradições, levanta críticas e permite reflexões sobre as insuficientes respostas oferecidas à variada gama de problemas sociais enfrentados pela sociedade moderna. A ideia de bem viver vai de encontro à visão de “bem estar” ocidental entendido como a disponibilidade de bens e serviços promovidos pelo Estado; ou como a realização trazida pelas posses materiais e o consumo. Pretende-se fonte, ou gatilho, para outros tipos de práticas que equilibrem melhor as formas de vida diversas na terra, sem a hierarquia antropocêntrica, ainda que em territórios distantes dos povos indígenas andinos.

Em outras palavras, o Bem Viver é um conceito que serve para agrupar várias posições, cada uma com sua especificidade, mas que coincidem em questionar o desenvolvimento atual e buscar mudanças substanciais apelando para outras relações entre as pessoas e o meio ambiente. Dessa forma, o Bem Viver deve ser reconhecido como um conceito plural, onde, por exemplo, alguns defendem o *sumak kawsay* e outros se identificam como biossocialistas, e que se encontram tanto na crítica ao desenvolvimento atual quanto na defesa de outra ética, no compromisso com determinados atores sociais e na busca de uma transformação que tenha horizontes utópicos(GUDYNAS, 2011, p. 11, tradução nossa).

Gudynas (2011) defende que o Bem Viver deve ser entendido com um projeto em construção, uma plataforma construída a partir da prática da interculturalidade que permite visões alternativas do mundo provenientes de múltiplas ontologias; para construção de alternativas de desenvolvimento.

É possível falar de três principais correntes dentre as abordagens do Bem Viver: i) a culturalista/indigenista/pachamamista, na qual os povos indígenas assumem a centralidade do conceito e do discurso de Bem Viver, além da relevância da sua autodeterminação. Essa corrente representa um discurso profundo dos povos ameríndios; de exaltação da identidade comunitária e espiritual da vida ao reconciliar o ser humano com a natureza os incluindo em uma mesma comunidade; ii) a ecologista/pós-desenvolvimentista, em que a questão da degradação ambiental

assume o primeiro plano bem como os esforços para reverter essa tendência e promover modos de vida mais sustentáveis a partir de tradições diversas, posturas variadas e específicas; faz-se um embate com ao desenvolvimento moderno que é visto como forma de dominação, e não como aspiração social; e iii) a socialista/ecomarxista/estatista, que prioriza a equidade e está ligada aos intelectuais neomarxistas ligados aos governos do Equador e da Bolívia. Essa corrente busca o enfrentamento do sistema político, social e econômico capitalista e defende que o Estado, por meio da incorporação do bem viver na gestão pública, deve implementar um novo modelo de desenvolvimento que fundamentalmente promova equidade. O extrativismo, duramente criticado pela corrente ecologista, por exemplo, ainda seria praticado enquanto as mudanças nas matrizes produtivas dos países latino-americanos devem ser promovidas (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2017; LE QUANG; VERCOUTÈRE, 2013).

Essas correntes são resultado de processos de reflexão de inúmeros intelectuais latino-americanos que têm, individualmente, influências de uma grande diversidade de outros intelectuais latinos e também de todo o mundo, inclusive do Norte. A aderência a cada uma dessas escolas de pensamento está ligada a essa bagagem de cada uma e cada um, inevitavelmente, e continua em disputa. Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2017) guardam o entendimento de que é possível sintetizar as definições academicamente considerando os mesmos pesos para as questões de identidade, equidade e sustentabilidade tal qual nos processos de elaboração das constituintes do Equador e da Bolívia, promulgadas respectivamente em 2008 e 2009.

Avanços significativos no reconhecimento das noções do Bem Viver se deram nesses dois países latino-americanos com a inclusão de uma agenda do Bem Viver nos marcos legais nacionais. Foram processos históricos que culminaram nas eleições presidenciais do equatoriano Rafael Correa, do Alianza País, em 2007, e do aymara Evo Morales, do Movimento ao Socialismo (MAS), em 2005, na Bolívia.

A América Latina desempenhou um papel importante na criação de revisões contestadoras do desenvolvimento tradicional, como o estruturalismo ou as diferentes ênfases da teoria da dependência, até chegar a outras posições mais recentes. Suas críticas foram contundentes (ACOSTA, 2016, p. 49).

Ainda que não haja consenso sobre a tradução dos termos *sumak kawsay* e *suma qamaña*, sua aprovação nos textos constitucionais do Equador e da Bolívia leva

para outro patamar o sentido de desenvolvimento e do objetivo desses Estados, desafiando concepções do liberalismo e do capital. No Equador, em sequência à aprovação da Constituição, foram feitos Planos nacionais quadrienais do *Buen Vivir* – 2009-2013; 2013-2017 e 2017-2021. Aí já aparecem grandes tensões que inclusive levaram Alberto Acosta, que presidiu a assembleia constituinte, a romper com o partido Alianza Pais. Dentre as divergências cruciais, está a opção do governo Correa pela manutenção da renda do petróleo como principal fonte de riqueza do país. Em 2021, o plano de governo nacional já recebeu outro nome – Plano de Criação de Oportunidades³⁵ - indicando mudanças no rumo do governo nacional.

No caso da Bolívia, o movimento que elegeu Evo Morales tinha o claro desejo de proclamação da autonomia de governo dos povos indígenas, inclusive permitindo território e justiça próprios. Buscou-se a construção de um Estado Plurinacional que na prática não foi implementado, apesar da construção do Plano Estratégico do Buen Vivir. Apesar dos direitos da *Pacha Mama*, ou Mãe Terra, estarem previstos no texto legal, a guinada radical nos rumos da organização política do país não foi consolidada (ACOSTA, 2016).

O modelo tradicional de desenvolvimento propagado pós II Guerra Mundial fortaleceu a condição subalterna da toda a América Latina iniciado no século XVI. Não devemos entender isso como um fracasso do modelo, ou buscar encontrar o erro de sua estruturação. Justamente a configuração de um sistema extrativista, opressor, empobrecido, desigual e dependente na periferia global permite o êxito nos países centrais capitalistas. Dessa forma,

se o desenvolvimento trata de “ocidentalizar” a vida no planeta, o Bem Viver resgata as diversidades, valoriza e respeita o “outro”. O Bem Viver emerge como parte de um processo que permitiu empreender e fortalecer a luta pela reivindicação dos povos e nacionalidades, em sintonia com as ações de resistência e construção de amplos segmentos de populações marginalizadas e periféricas. Em conclusão, o Bem Viver é eminentemente subversivo. Propõe saídas descolonizadoras em todos os âmbitos da vida humana. O Bem Viver não é um simples conceito. É uma vivência (ACOSTA, 2016, p. 82) .

Em consonância com a defesa de Acosta, acreditamos que o Bem Viver também pode contribuir no processo de descolonização do planejamento urbano. Longe de esgotarmos os debates sobre o assunto, visto que já há, por exemplo, vários

³⁵ Disponível em: www.eeq.com.ec . Acesso em: 8.mai.2022.

debates sobre as medidas e práticas dos governos equatoriano e boliviano após a promulgação de suas constituições permeadas por controvérsias, desafios e disputas. O objetivo aqui é justamente lançar olhares sobre as possibilidades que se abrem e que dependem de mais investigações, iniciativas políticas e técnicas sobre o tema.

2.2.2. O Pluriverso

O Pluriverso é um conceito do século XXI, herdeiro de vários movimentos de insurreição social, epistêmica e teórica que se alastraram no fim do século XX. Ele tem a América Latina ‘transnacionalizada’ como uma das suas principais emissoras, embora vejamos essa ideia sendo trabalhada em diversos lugares. A América Latina se torna esse polo emissor dessa proposta epistêmica pela reunião de três pontos:

- No contexto temporal, a expansão da globalização, e a violência inerente a ela, trazem suas faces de neodesenvolvimentismo e de extrativismo. O que faz com que várias partes do globo, que tinham ficado preservadas de ações mais diretas, passem a ser disputadas por projetos de circulação, exploração, e de produção de infraestruturas. Isso afeta diretamente povos originários e ancestrais.
- Em termos de pensamento, a crítica da colonialidade, cujos albores já se insinuam nos anos 1970, ganha grande amplitude no início dos anos 2000.
- Explosões sociais a partir desses contextos passam a defrontar diferentes formas de necropolítica (MBEMBE, 2016)³⁶ reconectando perspectivas societárias a partir de outros pontos de vista e de saber.

Mignolo (2008) entende que o sistema mundo moderno se consolidou de forma que nada está fora dele, nem mesmo o pensamento e conhecimento dos povos sinos, árabes, tupi-guaranis, aymaras, aborígenes, bengalis e quaisquer outros construídos fora da matriz que, segundo ele, é representada pelas seis línguas modernas europeias (espanhol, português, italiano, inglês, francês e alemão). Por outro lado, há o que ele define como exterioridades – “o exterior construído a partir do interior para limpar e manter seu espaço” no sistema (2008, p. 291) – que podemos entender como

³⁶ “Aqueles formas de soberania cujo projeto central não é a luta pela autonomia, mas a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações” (MBEMBE, 2016 p.125).

expoentes do Pluriverso. Não só na América do Sul, mas também na América Central e no Caribe, os corpos indígenas e afrodescendentes guardam memórias e saberes tecidos por séculos a fio; todavia eles foram colocados também numa posição de aprisionamento e apagamento pela geopolítica de Estado de conhecimento. No momento em que se lançam retóricas de outras origens para questionar os planos e ações globais modernos que nos trouxeram à situação de crise ecológica que ameaça a existência da vida na terra, estamos diante da tentativa de nos salvarmos. O Pluriverso chama atenção para o fato de que entendimento único de mundo trazido pela modernidade não se sustentou e precisa ser quebrado em nome da abertura a outras contribuições para o conhecimento.

A grande referência para todo esse processo é o movimento Zapatista, nos anos 1990, no México, que tem no Exército Zapatista de Libertação Nacional seu principal esteio, e que vai se constituir em uma referência fundamental para todos os autores que trabalham com ideia do Pluriverso. De La Cadena e Blaser (2018) chamam a atenção para a busca por interlocução do movimento com governos do mundo, outros povos defendendo um ‘mundo onde caibam muitos mundos’, seus povos e suas línguas. Para isso, fazem a defesa de regimes de autonomia, com autogestão além de conviverem em uma zona de intercâmbio e interculturalidade entre povos. Na definição dos autores, o Pluriverso são “mundos heterogêneos que se unem como uma ecologia política de práticas, negociando uma difícil convivência na heterogeneidade” (DE LA CADENA; BLASER, 2018, p. 4)³⁷.

Nos últimos anos do século XX, são aprovadas Constituições em países sul-americanos que esboçam a questão multicultural, como é o caso da Constituição Federal Brasileira, com a previsão da demarcação das terras indígenas, bem como a garantia de propriedade definitiva da terra aos remanescentes das comunidades quilombolas. Não deixando de considerar, por outro lado, a previsão da lavra, enriquecimento e processamento de minérios, jazidas de petróleo e gás pela União. O Estado pluricultural, por sua vez, é pautado nas constituintes da Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Argentina (1994) e Equador (1998). Já na primeira década do século XXI, o Equador e a Bolívia se tornam Estado Plurinacionais.

³⁷ No original: “(...) heterogeneous worldings coming together as a political ecology of practices, negotiating their difficult being together in heterogeneity” (DE LA CADENA; BLASER. 2018. p.4).

O Chile, por sua vez, foi palco de uma grande onda insurgente em outubro de 2019, que permitiu que em 2020 fosse instaurada uma consulta sobre uma assembleia constituinte. A maioria esmagadora do povo aprovou a redação de nova constituição e, no ano seguinte elegeu os participantes desse processo. A proposta do novo texto constitucional foi apresentada em julho de 2022 ao presidente Gabriel Boric, e tem previsão para ser votada no plebiscito em setembro deste ano³⁸. O texto, traz grandes propostas de mudança, dentre elas a definição do país como uma “democracia inclusiva e paritária” que busca garantir a participação numérica igual entre homens e mulheres em todos os órgãos de governo. Também afirma que o Chile é um Estado plurinacional, intercultural, regional e ecológico, reconhecendo 11 povos e nações indígenas, bem como prevendo mais autonomia e poder de decisão para estas nações (CHILE, 2022).

Todos esses acontecimentos, ainda que carregados de controvérsias, são fruto de movimentos que, em diferentes termos e dimensões, pautam a desincorporação da vida na regulação social e sua transformação em abstração, em nome da redução dos mecanismos e dimensões de opressão consolidados pela civilização moderna ocidental através do capitalismo. Os esforços em compreender os processos que nos levam a crer em regras, princípios e contratos sociais não devem jamais ser desnaturalizados; ao contrário, precisamos ampliar as dimensões de questionamento e compreensão.

Mignolo (2008) faz importante reflexão sobre a opção de nos desprendermos das vinculações de racionalidade-modernidade com a colonialidade, por meio de uma desobediência epistêmica, em que, sobretudo prepondere a ‘identidade em política’ (e como o autor enfatiza, não se trata de política de identidade), na qual a construção de teorias políticas e a organização de ações políticas se desvinculam dos fundamentos que estruturam os conceitos ocidentais de acúmulo de conhecimento.

Pretendo substituir a geo- e a política de Estado de conhecimento de seu fundamento na história imperial do Ocidente dos últimos cinco séculos, pela geopolítica e a política de Estado de pessoas, línguas, religiões, conceitos políticos e econômicos, subjetividades, etc., que foram racializadas (ou seja, sua óbvia humanidade foi negada). Dessa maneira, por “Ocidente” eu não

³⁸ No Peru, há a expectativa de que Pedro Castillo envie projeto de consulta pública ao congresso peruano sobre nova constituição. Ver: <https://shre.ink/mC2X> Acesso em 13.jul.22. Na Colômbia, Gustavo Petro e Francia Marquez foram eleitos em junho de 2022 como primeiro governo de esquerda da história do país com uma plataforma que inclui propostas de transformações profundas (SANTAEULALIA, 2022).

quero me referir à geografia por si só, mas à geopolítica do conhecimento. Consequentemente, a opção decolonial significa, entre outras coisas, aprender a desaprender (...), já que nossos (um vasto número de pessoas ao redor do planeta) cérebros tinham sido programados pela razão imperial/colonial (MIGNOLO, 2008, p. 290).

O Pluriverso se propõe, ao mesmo tempo, um processo de conhecimento e de saber, e um imaginário político bem mais amplo que o imaginário ao qual o capitalismo nos conduz. O Pluriverso, então, decorre dessa guinada ontológica, mas também a pressupõe. Por isso é indissociável da ontologia política, conceito que De La Cadena e Blaser (2018) usam para designar simultaneamente: i) o retrabalho de um imaginário da política; ii) um campo de estudo e de intervenção no real, ou seja, o território carregado de poder dos mundos; iii) a modalidade de análise e de crítica, um processo de constante renovação.

Mesmo ainda distantes de qualquer verdade superestruturada, os questionamentos nos mostram que estamos diante da chance derradeira de transformarmos o modo de vida moderno, que tem nos encaminhado para processo de arrasamento da nossa própria existência. Por isso, as relações que reproduzimos no planejamento urbano também devem ter seus processos questionados, reimaginados, e criticados sob outros paradigmas.

2.3. Exponentes do Planejamento Urbano

Saindo da escala ampla do Bem Viver e do Pluriverso enquanto contrapontos à modernidade e à colonialidade, nos direcionamos a contribuições recentes especificamente dentro do planejamento urbano, que têm fortalecido a busca por práticas contra-hegemônicas dentro da disciplina. Passamos por pontos de vistas e propostas provenientes de pensadores de partes variadas do mundo. A maioria deles é de origem de países do Sul global, apesar de desenvolverem seus estudos em universidades do Norte.

Roy (2005) aponta o paradoxo que marca os estudos urbanos no século XXI: apesar de o crescimento urbano mais acentuado ocorrer no Sul global, a maior parte das teorias sobre o funcionamento das cidades permanecem enraizadas nos países do norte. Como já pontuamos, a reivindicação de outros referenciais de mundo para as práticas sociais ainda passa por limitações controversas, como a capacidade de alcance das produções gestadas e publicadas em instituições de países periféricos

do globo. Ainda assim, este trabalho representa o esforço de transformação dessa situação e, por isso apresentamos as propostas a seguir.

2.3.1. Planejamento Insurgente e Planejamento Conflitual

A iraniana Miraftab (2009, 2016) propõe o termo Planejamento Insurgente para designar as práticas que rompem o leque de práticas de sancionadas pelo Estado e pelos poderes corporativos, conjugadas com o exercício de “descolonizar a imaginação e as possibilidades para o futuro” (MIRAFTAB, 2016, p. 364). Não existe um formato único para o planejamento insurgente, o que o caracteriza, necessariamente, é a ruptura com as estruturas formais de escolha das ações sobre o território, dando lugar a práticas cidadãs e inclusivas, em exercícios de reflexão sobre demandas e desejos daqueles que o habitam e o utilizam, ao invés da reprodução de ações balizadas pelos interesses hegemônicos de poder.

A partir de exemplos do que a autora chama de ‘esquizofrenia do planejamento’ em cidades americanas, africanas, indianas podemos vislumbrar que arranjos de planejamento e projeto praticados juntos por Estado e iniciativa privada têm em comum a venda de produtos supostamente inclusivos ou de interesse público para a efetivação de ações que excluem, removem e negligenciam fatias mais pobres da população. Sob esse discurso tenta-se esconder o fato de que as pessoas marginalizadas especialmente ao longo do século XX, assumiram os desafios de promover sua própria moradia, bairro e melhorias urbanas com o próprio esforço, especialmente no Sul global. Os tipos de planejamento regidos pelas escolas capitalistas nunca foram capazes de fazer o trabalho que a população urbana marginalizada fez, ainda que repleto de deficiências.

Ao definir as práticas insurgentes, Miraftab (2009) alerta que estas são distintas da noção de planejamento radical que, a partir da última década do século XX, pautou a inclusão e a participação nos meios predominantes, mas que, no seu ponto de vista são formas do planejamento liberal, em que há um forte projeto ideológico para construir uma noção de inclusão que não ocorre na realidade. Dessa forma, sob a égide de uma suposta governança inclusiva, na verdade se consolida os interesses do poder hegemônico, com o aval dos cidadãos que, de forma sutil, perene são penetrados por valores, ideologias e racionalidades do próprio capital. A compreensão

dos conceitos 'tradicionais' de justiça e igualdade então é posta em xeque, para a busca do reconhecimento das diferenças e de sua política.

Conforme o planejamento insurgente descentraliza o papel da representação e dá atenção à ação direta e aos meios de inclusão, ele muda também o sujeito de sua teorização do planejador para o planejamento. Na arquitetura conceitual do planejamento insurgente, planejadores profissionais nada mais são que um ator em um conjunto de atores que conformam o questionável campo de ação conhecido como planejamento. A preocupação principal é portanto com as práticas e não com seus atores (MIRAFTAB, 2016, p. 368).

A democracia liberal é um palco aberto para apropriações de alternativas que se pretendem emancipadoras, mas não suficientemente politizadas. Então, o planejamento insurgente necessariamente é uma prática que marca suas posições políticas com o intuito de evitar apropriações despolitizadas e manipuladoras que subvertem propostas frágeis de ativismo. Lança-se mão de um repertório de ações não previstas em planos ou leis, mas que, por exemplo, desestabilizem as relações de governança da participação social puramente simbólica, ou que se aproveitem das relações de poder embutidas em discursos civilizatórios modernos para escancarar as desigualdades sociais que eles causam. Movimentos sociais figuram essas práticas que variam muito em cada situação específica, em cada fase de luta: protestos, boicotes, ocupações, marchas, barricadas. Comumente as ações de sobrevivência são conjugadas com argumentos da ordem formal e estratégias legais em arranjos articulados dentro dos movimentos e também por ações de diálogos com os sistemas formais de governo e de justiça.

O planejamento insurgente, assim, na visão de Miraftab (2009, 2016), se constitui de práticas que transitam entre espaços convidados e espaços inventados de participação, ou seja, há engajamento nas arenas formais e informais de política e procuram combinar as lutas de redistribuição e reconhecimento. Há um diálogo da autora com as noções descolonização do planejamento e, por isso, ela considera importante o reconhecimento de que os autores desse planejamento não são técnicos ou profissionais, mas sim um conjunto de múltiplas pessoas. Nessa visão, o fato de o Sul global ter expressões mais evidentes do falso discurso de inclusão neoliberal, visto que as desigualdades sociais são mais acentuadas e mais presentes, motiva a cidadania insurgente e o aparecimento de mais manifestações do valor político e expansão dos direitos abstratos daqueles que são postos à margem na sociedade capitalista global. Não há, de forma alguma, um plano urbanístico e representações materializadas em pranchas ou planos técnicos nessa forma de planejar. Sobretudo,

trata-se de unir atores na promoção de uma abordagem relacional tanto nas ações sobre o espaço, quanto na compreensão do tempo e nas relações sociais.

Outros autores também usam o termo Insurgências para tratar de experiências de ação sobre o espaço, com a intenção de modificar sua lógica de produção e reprodução moderna. No Brasil, temos como exemplo Canetti, Paolineli e Velloso (2020), que utilizam o termo para falar dos movimentos sociais urbanos que se articulam em disputas na/da/pela cidade e, dessa forma se afirmam como agentes produtores do espaço urbano, convergindo então, com o entendimento de Mirafteb.

Velloso (2017) afirma que cada episódio de insurgência mexe com as estruturas, símbolos, vias, edificações que estão situados ao seu entorno de forma a causar uma ruptura, ainda que passageira, com a ordem do lugar. Dessa forma, o evento atinge a lógica do espaço urbano planejado. A autora lança olhares sobre a perspectiva sensorial, tátil, visual e emotiva que reverbera dentro de cada pessoa no encontro da memória individual e a memória do lugar, permitindo o que chama de apropriação.

Primeiramente deve-se afirmar que de tudo o que se trata numa insurreição é, sem qualquer dúvida, dos corpos trafegando pelos lugares, corpos experimentando espaços desviados de suas funções primárias, em usos corpóreos dos lugares que não raro serão extrapolações de atribuição programática (ou funcional), de um lugar, para ficar com o vocabulário da arquitetura racionalista da primeira metade do século XX (VELLOSO, 2017, p. 45).

Ainda que não haja diálogo explícito da autora com a teoria decolonial, podemos afirmar que as relações entre indivíduo e espaço - descritas sob a perspectiva da teoria de Walter Benjamin – extrapolam a visão moderna em que prepondera o olhar unidirecional do homem sobre o mundo, e exalta a relação humana com a natureza não humana. Ela sugere que as cidades, como conjunto de elementos, tempos e lugares, nos educam à medida que a vivemos. Apropriamo-nos da cidade quando nos conectamos à memória que temos dela.

Se o embate físico ocorre, erguem-se barreiras e territórios de luta que também são canteiros de construção. Enquanto se defende uma história, um território e um povo e as pessoas dispõem seus corpos por uma luta, constroem um campo comum a céu aberto, um espaço revolucionário. Para ilustrar essas situações podemos recorrer a eventos históricos como os proletários na Comuna de 1871, em Paris, em reação a Hausmann; ou nos tantos embates dos movimentos sociais brasileiros contra

remoções, como na ocupação de Pinheirinho, em São José dos Campos, no ano de 2012; ou na ocupação próxima ao Centro Cultural do Banco do Brasil, Brasília, em 2021, que reunia pessoas em situação de grande fragilidade em plena pandemia de COVID-19.

Outro aspecto importante das práticas insurgentes são sua provisoriedade. Para além da sua material conformação, elas preenchem os espaços com sentimento de comunalidade, de parceria e alimentam imaginários de transformações. Ainda que isso não fique no território marcadamente, há a importância da memória que atravessa o tempo. “Os dias de lembrar, bem como dias de ritual e prazeres, concretizam a tese benjaminiana de que é por meio dessa experiência que se dão os meios de explorar estratégias alternativas e emancipatórias” (VELLOSO, 2017, p. 61). Dessa forma, defende-se a práxis espacial na cidade com forma de explorar a vida que é condicionada por ela. Para superar o valor de troca, o consumo, a ambição por exclusividade, e as experiências estéticas como imperativos da qualidade de vida, o planejamento insurgente é fundamental parte do papel de contestação e apropriação das formas de viver na cidade: radicalizando o sentido das experiências, do agir coletivamente e da real inclusão no espaço que é de todos.

No recorte materialista de um empirismo rigoroso, trata-se de, tomando a arquitetura urbana como solo, estabelecer comunidades de ação no âmbito cotidiano da práxis, isto é, unir-se, pelos propósitos, para agir coletivamente na cidade; insistir, no ambiente urbano, na empiria delicada que combina processos (fluidos) e regras relativamente permanentes de co-pertença e vizinhanças, sem esquecer jamais que quaisquer formulações de regras que constituem as comunidades de ação se colocam em arranjo tenso com a violação (dessas mesmas regras) que propicia as mudanças revolucionárias (VELLOSO, 2017, p. 63 e 64).

Ainda sob a denominação de Planejamento Insurgente, Holston (2016, p. 192) define a “forma de problematizar as premissas e as práticas do planejamento urbano institucionalizado” e, que toma a forma de rebeliões de formatos diversos, mas necessariamente ocupando as ruas da cidade, os espaços de circulação, de encontro. Ele discorre sobre movimentos da década de 1990 e das duas primeiras décadas do século XXI, e explica que eles interseccionam as noções de “fazer a cidade acontecer” (*city making*); “ocupar a cidade” (*city-occupying*); e “reivindicar direitos” (*rights-claiming*). Também aponta que em comum, as manifestações demandam um tipo de cidade diferente, livre e justa (HOLSTON, 2016).

Em convergência com as ideias do Planejamento Insurgente, Vainer et al. (2013) propõem a expressão “planejamento conflitual” para designar as experiências de resistência contra remoção, como a que culminou na elaboração de Plano Popular da Vila Autódromo nos anos que precederam a realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016. No caso específico tratado pelos autores, a situação de conflito se deu pelo risco iminente de destruição do espaço urbano habitado por população de baixa renda por iniciativa da própria prefeitura da cidade. Ações baseadas em argumentos ora ambientais, ora relacionados à segurança pública e, em especial, à necessidade do espaço para implantação do Parque Olímpico, que sediaria competições do mega evento esportivo, conseguiram remover a grande maioria dos moradores, além de destruir quase todo espaço construído da Vila.

A comunidade de cerca de 50 anos de existência, ao longo dos anos, promoveu com os próprios esforços uma série de melhorias para o local, visto que as interlocuções com o poder público tiveram poucas conquistas relacionadas à infraestrutura e aos equipamentos públicos. Ainda assim, nos anos 1990 uma parte das famílias recebeu a concessão de uso de 99 anos por parte do Governo do Estado, proprietário do terreno (VAINER et al., 2013).

A experiência de planejamento conflitual se deu quando grandes empresas e agentes do mercado imobiliário passaram a infiltrar-se nos meios burocráticos e formais, inclusive a própria municipalidade, para garantir que a área ficasse livre para os empreendimentos imobiliários planejados para o momento pós-olímpico e não representassem um fator de desvalorização para a nova ocupação pretendida. Além de diversas ações judiciais, os moradores da Vila Autódromo sofreram o assédio especulativo do mercado, além do assédio administrativo pretensamente tecnicista que alegava incompatibilidade da existência da vila e dos cuidados ambientais com a área. Contraditoriamente, as torres de alto padrão previstas para serem implementadas ali estariam aptas ao licenciamento pelos órgãos ambientais. Audiências e reuniões públicas, ações judiciais e manifestações de resistência física entre moradores, polícia e tratores conformaram a toda dura experiência de Planejamento Conflitual da Vila Autódromo. As intimidações sofridas tiveram respostas com o apoio da Defensoria Pública, das Universidades, pesquisadores e militantes, e o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro em defesa da Vila e sua população

Restaram apenas 20 das aproximadas 450 famílias no local. Ainda que possa ser uma trajetória de derrotas e impactos irreparáveis, a experiência de planejamento conflitual teve frutos importantes. As famílias que ali permanecem impediram a completude dos projetos originais dos grupos imobiliários interessados. Retomando o entendimento de Velloso (2017), a práxis coletiva que se deu ali também está registrada na história e nos significados que a população local passou a ter em relação aos seus opositores. E assim como Miraftab (2009, 1016) sugere, a insurgência permitiu a execução de ações e práticas que extrapolam os limites do planejamento urbano praticado pelo Estado, além de transgredirem suas bases. Por fim, toda a experiência resultou no Plano Popular da Vila Autódromo, que foi a materialização das visões, valores, desejos e prioridade dos próprios moradores para o futuro de sua própria comunidade, com a colaboração da equipe de planejadores técnicos. Não se trata da leitura de profissionais e acadêmicos sobre a população, mas sim um Plano ativamente construído pelos sujeitos que estão no território em disputa.

Outrossim, o planejamento conflitual aposta na capacidade dos processos conflituosos de constituírem sujeitos coletivos aptos a ocuparem, de forma autônoma, a cena pública. O direito à cidade, nessa perspectiva, se afirma como direito a pensar e lutar por uma cidade diferente, cujos destinos sejam definidos por outros que não aqueles que fazem da cidade um grande negócio (VAINER et al., 2013, p. 17).

2.3.2. Urbanismo Amador

Por meio de dura crítica à prática do urbanismo cultivada no meio acadêmico e profissional, referendada por suposta qualificação, objetividade e neutralidade Merrifield (2015) propõe uma diferente organização dos agentes do planejamento urbano.

O autor chama atenção para o desmerecimento das ideias de inclusão participativa no processo de planejamento, o desenvolvimento de baixo pra cima (*'bottom-up'*) e da participação política. Frequentemente, essas ideias são consideradas menores: ideológicas, partidárias, deformadas. Os profissionais, segundo ele, se viram pra si mesmos e produzem sempre no âmbito positivista e empírico supostamente dotado de neutralidade política e técnica para justificar metodologias que fujam dos conflitos e, dessa forma, ganhem respaldo e subsídios para suas práticas. O senso comum é de que os projetos e planos, desenvolvidos por especialistas, podem materializar soluções para problemas urbanos. Há um distanciamento entre os profissionais e o território, que se justifica sob o discurso da

tecnocracia e da dissolução de conflitos que, na verdade, fundamenta a manutenção do *status quo*; as estruturas de poder dos detentores do capital imobiliário e financeiro que lucram com os grandes projetos de cidades com o discurso de promoção de sustentabilidade, segurança e inclusão e quaisquer valores que forem úteis para seus negócios. “O profissionalismo [...] muitas vezes constitui uma forma de comportamento complacente, de tornar-se comercializável e apresentável aos poderes constituídos” (MERRIFIELD, 2015, p. 754, tradução nossa)³⁹. Podemos até mesmo atribuir a muita dessas intervenções um caráter autoritário, ainda que haja mecanismos de participação popular que busquem validar essas condutas. Há muitas lacunas nas formas estabelecidas pela burocracia democrática de constituir o envolvimento dos setores desprivilegiados da sociedade.

Merrifield (2015) propõe uma discussão a respeito do ofício do urbanismo e o engajamento político. Ele reflete sobre a visão acerca do amadorismo na sabedoria popular: geralmente aquilo que é feito de maneira improvisada ou menos comprometida. Mas uma prática amadora também pode estar relacionada ao lazer, a uma prática pela qual se tem interesse, apesar de não haver treinamento ou conhecimento especializado. Sem desmerecer o fato de que é fundamental haver competência e habilidade para o desempenho das profissões, ele direciona sua reflexão para como as habilidades são empregadas, para quem elas são vendidas e nos interesses de quem os profissionais agem. Não há neutralidade nos trabalhos realizados para a materialização de ideias como as de ‘cidade global’, ‘melhores práticas urbanas’ ou do ‘planejamento estratégico urbano’. Em diálogo com esse ponto de vista, Vainer (2014, p. 48, tradução nossa)⁴⁰ afirma:

eles são concebidos em contextos econômicos, políticos e culturais que são completamente diferentes das cidades para as quais os conceitos e teorias são disseminados, embrulhados como ‘caixas de ferramentas’ e modelos de ação.

Nesse contexto, o fato de as atividades realizadas de forma amadora não terem a finalidade de remuneração ou lucro, mas geralmente envolverem ideais, valores e paixões, é utilizado para contrapor o que o profissionalismo e a técnica preconizam.

³⁹ No original: “professionalism [...] often constitutes a form of compliant behaviour, of making yourself marketable and presentable to the powers that be” (MERRIFIELD, 2015, p.754).

⁴⁰ No original: “They are conceived in economic, political and cultural contexts that are completely different from the cities to which the concepts and theories are disseminated, packaged up as ‘tool boxes and action models” (VAINER, 2014, p.48).

O desenvolvimento urbano é comumente imaginado por especialistas e feito para caber nas soluções que são apresentadas na forma de imagens de cidades ideais, master planos de sucesso e prognósticos transformadores. As propostas geralmente são respaldadas por previsões econômicas de grupos de investidores, bancos, agências de desenvolvimento e especialistas de diversas áreas que afirmam saber o que é melhor para as cidades por critérios técnicos. Merrifield (2015), apesar de não adentrar a discussão da colonialidade do pensamento e do poder nesses exatos termos, busca argumentar o quanto uma certa racionalidade cultivada ao longo de décadas adentra a operação do urbanismo que atende aos interesses de grupos de poder. O ponto de vista de uma grande diversidade de grupos não é incluído, ou é formalmente mascarado por processos participativos que não tem relação proporcional de representantes para o número de representados, por exemplo. Vainer (2014, p. 51) chama a atenção para o fato desse tipo de prática não ser uma prerrogativa de grupos de apenas um espectro político. Esquerda e direita ao redor do mundo disseminam esses processos homogeneizadores de conhecimento e ação.

O ‘urbanismo amador’ é então sugerido por Merrifield (2015) como contraponto às concepções abstratas gestadas por ‘especialistas’ que impõem seus códigos, concepções e interesses materializados em grandiosos projetos. A produção do espaço é feita por todos que o habitam, ainda que de forma desigual. Enquanto os amadores trabalham sobre a realidade do dia a dia, por sobrevivência, por um mínimo de conforto, não resta tempo ou dinheiro para abstrações sobre o futuro. Os obstáculos políticos, sociais, econômicos são muitos tanto para organizar, sintetizar concepções do que se anseia, quanto para lutar por isso no ambiente burocrático formal em que se consolida o ‘consenso profissional’. O autor sugere um outro posicionamento dos urbanistas para que seja possível propor outras cidades.

Um item importante no arsenal de um amador é certamente o confronto, de ser opositor, de se tornar subversivo, de não engolir a etiqueta profissional ou a frase de efeito, desprezar a ambição profissional. Amadores precisam de coragem; precisamos guardar ferozmente nossa independência e resistir à domesticação profissional, imunizar-nos contra as tentações profissionais, para ser incorporados à corporação, acadêmica ou não (MERRIFIELD, 2015, p. 758, tradução nossa) ⁴¹.

⁴¹ No original: One important item in an amateur’s arsenal is surely confrontation, of being oppositional, of getting subversive, of not swallowing professional etiquette or soundbite, shrugging off professional ambition. Amateurs need courage; we need to fiercely guard our Independence and resist professional domestication, immunise ourselves Against professional lures, to being incorporated into the corporation, academic or otherwise” (MERRIFIELD, 2015, p.758).

Agir como amador, então, seria um convite a aproximação com as pessoas que constroem a cidade às margens do discurso profissional e que muito têm a contribuir para a transformação das estruturas que produzem e reproduzem desigualdades, espaços de segregação. O conhecimento técnico é bem vindo nas periferias, favelas, ocupações e pode contribuir muito para a melhoria da vida das pessoas, desde que não se pretenda neutro, ou exclusivamente científico. O urbanismo é político e, conseqüentemente amador no sentido de que envolve amores, interesses explícitos. A reflexão proposta, sobretudo, busca encorajar os cidadãos ordinários a participarem da construção de seu espaço ao lado de urbanistas que tenham como princípio priorizar as visões daqueles que estão no território. Esse urbanismo vai ao encontro da vida real e afronta a domesticação profissional, por isso demanda coragem para uma postura que revela o confronto, age com subversão para fazer prevalecer os interesses dos cidadãos amadores. O urbanismo amador é aquele que trata o conhecimento urbano e a vida como um apaixonado trabalho de amor (MERRIFIELD, 2015).

2.3.3. Os Comuns Urbanos

A ideia de ‘comum urbano’ tomou força dentre os movimentos sociais, pesquisadores, formuladores de políticas públicas e ativistas pela emancipação social, de maneira geral, no início do século XXI.

“De modo geral, o comum refere-se a bens, espaços e recursos que são coletivamente usados e geridos por uma dada comunidade por meio de práticas de fazer-comum, isto é, um conjunto de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade, para além do âmbito do Estado e do mercado e das formas de propriedade públicas e privadas (TONUCCI FILHO; CRUZ, 2019, p. 488)”

A publicação da obra *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, de Elinor Ostrom, em 1990, é o momento inicial da discussão contemporânea dos comuns. Refutando a tese do biólogo Garret Hardin, de 1968, *The Tragedy of Commons*, ela afirma que a terra e outros recursos podem ser geridos de forma eficiente e sustentável como bens comuns, fora de um regime tradicional de propriedade público ou privado. Segundo Harvey (2014), Hardin foi amplamente referenciado como argumento irrefutável para defesa de privatizações, por considerar a gestão privada da terra e de outros recursos mais eficientes, num momento de guinada neoliberal. Além disso, ele relacionou a economia dos comuns à degradação

ambiental, o que depois foi descartado por outros estudos. Ostrom, por meio de vasto trabalho empírico e pela sistematização de evidências antropológicas, históricas e sociológicas, demonstrou que frequentemente indivíduos concebem mecanismos coletivos habilidosos e razoáveis para administrar recursos de propriedade comum em benefício tanto coletivo quanto individual.

Ostrom foi uma economista liberal, de origem estadunidense, e não era politicamente radical. Mas seu trabalho foi importante, pois questionou a narrativa econômica tradicional da ‘tragédia dos comuns’. A partir daí, várias correntes de pensamento crítico passaram a discutir os comuns em diálogo com o pensamento marxista. O tema traz importantes aportes para a discussão do planejamento urbano, mesmo não se limitando a ele. Para este trabalho, já adiantamos que a concentração da discussão ocorre entre autores do Norte global, o que representa uma lacuna em análises dos comuns no Sul global, que tem fortes peculiaridades pela questão racial, a existências dos povos originários, comunidades tradicionais, os poderes paralelos, por exemplo (TONUCCI FILHO; CRUZ, 2019).

Não temos a intenção aqui de fazer uma análise exaustiva do tema dos *comuns*. Mas é possível traçar olhares para o planejamento urbano contra-hegemônico a partir das reflexões feitas sobre o tema. Por isso, discorreremos um pouco sobre as teorias de Hardt e Negri (2016) e Dardot e Laval (2017) que representam autores que interpretam o comum como um conceito político contra o neoliberalismo e como forma de afirmação da democracia.

Uma democracia da multidão só é imaginável e possível porque todos compartilhamos do comum e dele participamos. Pelo termo “comum”, referimo-nos, em primeiro lugar, à riqueza comum do mundo material — o ar, a água, os frutos da terra e todas as dádivas da natureza —, o que nos textos políticos europeus clássicos em geral é considerado herança da humanidade como um todo, a ser compartilhada por todos. Mais ainda, também consideramos fazerem parte do comum os resultados da produção social que são necessários para a interação social e para mais produção, como os conhecimentos, as imagens, os códigos, a informação, os afetos e assim por diante. Esse conceito do comum não coloca a humanidade separada da natureza, seja como sua exploradora ou sua guardiã; centra-se, antes, nas práticas de interação, cuidado e coabitação num mundo comum, promovendo as formas benéficas do comum e limitando as prejudiciais. Na era da globalização, tornam-se cada vez mais centrais as questões da manutenção, produção e distribuição do comum, nesses dois sentidos — de promoção e limitação — e tanto no contexto ecológico quanto socioeconômico (HARDT; NEGRI, 2016, p. 10 e 11).

Os autores nos chamam a atenção para o fato de compartilharmos um só mundo, não há outro alternativo. A globalização exacerbou as relações de causa,

consequência e dependência entre partes distantes do planeta. E como se sabe, o neoliberalismo tenta privatizar tudo o que é comum, até mesmo a cultura e as espécies vivas, por exemplo. Todavia, Hardt e Negri (2016) confrontam a noção predominante de que a alternativa ao privado seja o público, no formato dos Estados e suas autoridades constituídas. Nesse sentido, eles reconhecem que há, por exemplo, relações com os territórios que superam a demarcação fundiária burocrática, como são os casos dos povos originários das Américas. O comum existe e resiste apesar da lógica capitalista operar desconsiderando-o, buscando extingui-lo ou se apropriando dele. Mas há práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade que estão além dos limites do mercado e do Estado, como a linguagem, costumes, práticas culturais. Essa visão busca um futuro permeado por práticas e alternativas mais autônomas e coletivas de produção e reprodução social, bem como da própria subjetividade, na contramão do capitalismo.

“A multidão se constitui compondo no comum as subjetividades singulares que resultam desse processo (HARDT; NEGRI, 2016, p. 15)”, de ação política. A autonomia na construção das subjetividades está em disputa. Nesse sentido, sugerem-nos a voltar para aqueles que estão sistematicamente excluídos da produção econômica, política e, também do espaço, e buscar compreender sua capacidade de criar suas formas de vida, suas inovações e potencialidades.

Na definição de Dardot e Laval (2017), por sua vez, o comum é princípio político emergente, em um tempo de desesperança – o século XXI – em que o capitalismo continua implacável em sua lógica ilusória e destrutiva, enquanto não apresenta respostas para as inúmeras crises que causa e causou. Os autores entendem que esse princípio reúne as lutas democráticas e uma coalizão de movimentos sociais autogestionários que agem contra a globalização, contra a submissão em todas as esferas da natureza e da vida aos processos de mercantilização, privatizações, saques e destruições em nome de propósitos enganosos neoliberais.

Mais do que um conceito, o comum enfrenta a razão neoliberal que não restringe a competição às transações econômicas, mas também as transfere para outras esferas da vida. O comum se apresenta como uma alternativa prática e política entre o mercado e o Estado. Ele reivindica o controle democrático das transações e da exploração dos recursos comuns de forma coletiva, em formatos autônomos, em que se pratique a coparticipação e a coobrigação.

Contra essas formas de essencializar o comum, contra toda crítica ao comum que o reduza à qualidade de um juízo ou de um tipo de homem, é preciso afirmar que somente a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns, do mesmo modo que somente essa atividade prática pode produzir um novo sujeito coletivo, em vez de afirmar que tal sujeito preexistia a essa atividade na qualidade de titular de direitos. Se existe "universalidade", só pode tratar-se de uma universalidade prática, ou seja, a de todos os indivíduos que, em dado momento e em dadas condições, se encontram engajados numa mesma tarefa. O comum pode ser repensado apenas se romper com o confronto metafísico entre sujeito livre e coisa material oferecida ao domínio soberano desse sujeito. Por isso, empenhamo-nos em promover aqui o uso do substantivo, falando do comum, em vez de nos satisfazer com o adjetivo "comum" (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 53).

Essa abordagem dos autores, com relevante papel da práxis, pode ser trazida para a leitura dos conflitos urbanos sobre a terra e o acesso à moradia. O princípio do comum também confronta o direito absoluto da propriedade. Dardot e Laval (2017), por meio da pesquisa arqueológica exposta em sua obra, demonstram que há maneiras alternativas de pensar o "viver junto", o agir coletivo de nossas sociedades. A narrativa da história civilizatória baseada na formação dos indivíduos proprietários não pode ser tratada como única, e o chamado à leitura e vivência de outras relações deve ser retomado na formulação da política contemporânea.

[...] o comum, no princípio daquilo que nos faz viver juntos, é o inapropriável como tal. Daí a tese que defenderemos aqui: se o comum tiver de ser instituído, ele só poderá sê-lo como inapropriável - em hipótese alguma como objeto de um direito de propriedade (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 245).

Por último, trazemos um pouco da leitura de Harvey (2014) sobre o comum urbano sob a influência da urbanização capitalista. Na sua obra *Cidades Rebeldes*, o geógrafo questiona alguns aspectos disseminados sobre o assunto dos comuns. A partir dos estudos de Ostrom, ele chama a atenção para a escala dos comuns as limitações de sua aplicação enquanto estrutura horizontal. Apesar de defender a horizontalidade, ele entende que há limites numéricos para autogestão sem relações de hierarquia. Ele também questiona o significado da metrópole como produtora de comuns, proposta por Hardt e Negri (2016) e põe em xeque apropriações capitalistas de comuns como o conhecimento – editoras limitando acesso a publicações científicas – ou o ambiente – por estruturas de turismo mercantilizadas.

[...] o comum não deve ser entendido como um tipo específico de coisa, de ativo ou mesmo de processo social, mas como uma relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos já existentes ou ainda por criar do meio social e/ou físico, considerada crucial para sua vida e subsistência. [...]. No cerne dessa prática de comunalização encontra-se o princípio de que a relação entre o grupo social e o aspecto do ambiente tratado como um comum será tanto coletiva quanto não

mercantilizava para além dos limites da lógica das trocas e avaliações de mercado (HARVEY, 2014, p. 145).

O autor faz a distinção entre os comuns e os bens públicos, bem como os enclaves privados que, por vezes, são intitulados de comuns. Ele traz exemplos de como a noção do comum pode ser destituída pelas noções e apropriações capitalistas. A rua é comum enquanto espaço de socialização de manifestações culturais, mas quando ocupada por um engarrafamento de veículos está praticamente inutilizável até pelos motoristas. As belezas naturais são comuns aos seus habitantes, mas o turismo as capitaliza comercialmente em rendas monopolizadas, ainda que essas belezas permaneçam onde estão. Nesse sentido, no meio urbano, a principal forma de apropriação privada do comum ocorre pela extração de renda das terras e dos aluguéis de imóveis. Ainda que um grupo de pessoas viva relações de comunalidade intensamente em seu bairro centenário, o assédio do capital imobiliário pode dismantlar esse comum, ao gentrificar a área por meio de qualquer projeto mirabolante. Assim, Harvey tenta explicar a tragédia atual dos comuns urbanos: a cidade como um comum social, político e habitável está sujeita à tendência da urbanização capitalista de destruição do coletivo (HARVEY, 2014).

A escala de operação dos comuns e sua viabilidade de resistência e confronto nas metrópoles são discutidas nos formatos políticos-estatais existentes. Ao passo que parecemos estar encurralados, e Harvey alerta inclusive para a apropriação privada do direito à cidade, a teoria do comum se mostra um forte arcabouço de resistência anticapitalista e outras possibilidades de sociedade.

A questão, portanto, é mudar tudo isso e descobrir maneiras criativas de usar os poderes do trabalho coletivo para o bem comum, e manter o valor produzido sob o controle dos trabalhadores que o produziram.

Isso requer um ataque político de duas mãos, pelo qual o Estado seja obrigado a oferecer cada vez mais e mais bens públicos para finalidades públicas, junto com a auto-organização de populações inteiras para apropriar, usar e complementar esses bens de maneiras que ampliem e aprimorem as qualidades dos comuns reprodutivos e ambientais não mercantilizados (HARVEY, 2014, p. 169).

Em suma, a ideia dos comuns urbanos é muito rica, porém pode e deve ser aprimorada com olhares a partir do Sul global, onde o fazer comum assume formas peculiares nas estratégias de produção do espaço, de sobrevivência, de criação coletiva e reprodução social. O simples fato de termos, no Brasil, uma fatia expressiva

da população em assentamentos informais⁴², nos aponta para o fato de que as relações informais de cooperação, solidariedade e compartilhamento são muito presentes nas nossas cidades. Essas formas de organização devem ser estudadas e potencializadas para a construção de um planejamento urbano contra-hegemônico.

2.4. Considerações

A lição é clara: enquanto nós arquitetos rebeldes não conhecermos a coragem de nossa mente e estivermos preparados para dar um mergulho igualmente especulativo em algum desconhecido, também nós continuaremos a ser objetos da geografia histórica (como abelhas operárias) em vez de sujeitos ativos que levem conscientemente ao limite as possibilidades humanas. Aquilo a que Marx deu o nome de "o movimento real" que vai abolir "o estado de coisas atual" está sempre por ser feito e por ser apropriado. Esse é o único sentido que pode ter adquirido a coragem de nossa mente (HARVEY, 2015, p. 334).

A busca por outras formas de planejar a cidade e de promover qualidades urbanas que superem a lógica comercial e capitalista moderna predominantes nos pôs em contato com teorias e experiências muito diversas que se mostram corajosas, no sentido proposto por Harvey (2015). Em suma, elas convergem na leitura de que há muitos esforços destinados a construir cidades mais gentis, menos desiguais, mais viáveis ambiental e socialmente.

A seguir, expomos em detalhes no que consiste o modelo dos *CLTs* e, na sequência, fazemos uma leitura buscando entender se ele pode ser incluído nesse rol de iniciativas e que contribuem para 'abolir o estado atual das coisas', em especial, paradigmas nocivos à garantia do direito à moradia. Expomos também, a construção das experiências pioneiras de aplicação do Termo Territorial Coletivo no Rio de Janeiro.

⁴² Dados do Censo de 2010, o mais recente até a presente data, informam que a proporção de assentamentos informais, precários ou domicílios inadequados nas cidades brasileiras é de 41,4%. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6585#resultado> Acesso em: 5.mai.22

3. O *COMMUNITY LAND TRUST* OU O TERMO TERRITORIAL COLETIVO



O debate realizado sobre o histórico do planejamento urbano, bem como a apresentação de algumas teorias e práticas contemporâneas de construção contra-hegemônica da disciplina visam subsidiar a leitura crítica do modelo prático de gestão da propriedade denominado *Community Land Trust (CLT)*, que no Brasil foi traduzido como Termo Territorial Coletivo (TTC). Fazemos aqui uma exposição do que se trata esse modelo, delineando suas origens e sua história e, na sequência, fazemos sua interpretação a partir dos aportes da Teoria Decolonial apresentados no capítulo 2.

Ao fim deste capítulo, o Projeto TTC - caso de controle desta pesquisa – é exposto. No seu curto tempo de existência, o Projeto já permite orientar práticas para disseminação do TTC em outros contextos brasileiros.

3.1. *Community Land Trusts*

Esse modelo de gestão territorial é baseado na separação da propriedade da terra e a propriedade das edificações em um arranjo em que a primeira pertence a um grupo organizado e a segunda pertence a cada família individualmente. A reunião formal do grupo de pessoas – seja uma associação, cooperativa ou outra pessoa jurídica – materializa o compromisso de inalienação da terra que é ou será ocupada, e também estabelece a forma de gestão coletiva da terra. Esse arranjo recebe o nome de *CLT*, e estabelece as regras para funcionamento de compra e venda das edificações, por vezes determina limitações na forma de ocupar o território, bem como a forma de representação do grupo, eleição de gestores e envolvimento de outros interessados como o poder público ou vizinhos, por exemplo. As regras de cada *CLT* podem variar no que diz a respeito às formas de organização interna do grupo, mas o que fundamentalmente caracteriza o modelo é:

- A propriedade coletiva da terra fica em nome de uma organização sem fins lucrativos formada e gerida pelos moradores. A área que compõe o *CLT* é permanentemente retirada do mercado nos termos dessa pessoa jurídica.
- Cada edificação dentro do *CLT* pertence aos moradores individualmente, bem como toda benfeitoria que eles fazem na área que ocupam. Esses bens podem ser alienados, alugados e transmitidos por herança.

- A gestão do território é feita pela próprios moradores que participam do *CLT* oficialmente. A forma como isso ocorre é decidida por cada comunidade; inclusive a participação de outras entidades ou do poder público, quando o arranjo os envolve de alguma forma.
- Adesão voluntária: não existe compulsoriedade para adesão a um *CLT*. A participação no modelo ocorre pela livre manifestação dos moradores de uma comunidade e, nesse sentido, é importante deixar explícito que o arranjo prescinde da ligação dos terrenos numa mancha contínua do território.
- Acessibilidade perpétua dos valores da moradia. Com a retirada da terra das transações imobiliárias, o componente mais valorizado continua pertencendo ao *CLT* e, dessa forma, é atribuído valor apenas às qualidades das construções.

Esse formato, ao longo dos mais de cinquenta anos de existência, tem garantido a habitação associada à qualidade de vida, melhoria da infraestrutura urbana do entorno ao longo do tempo, e ao protagonismo dos moradores em relação às decisões relacionadas ao território em que vivem.

Davis (2014) faz uma detalhada genealogia dos *Community Land Trusts* explicando sua concepção muito antes da consolidação do primeiro deles, no ano de 1969. O autor faz um resgate da discussão a respeito da propriedade privada da fundiária desde o século XIX, iniciando pela obra do já mencionado economista americano Henry George, que além da sua teoria, trabalha na estruturação de comunidades experimentais nos Estados Unidos como as “colônias de imposto único”. Então, adiantando a justificativa da escolha de um instrumento de origem norte-americana para o debate do planejamento urbano contra-hegemônico no contexto do Sul global, podemos afirmar que há um rico histórico de questionamentos do *status quo* capitalista, uma série de experiências e embates sociais no caminho que levou alguns representantes do movimento negro por direitos civis a consolidarem o primeiro dos *CLTs* em área rural no estado da Georgia, nos Estados Unidos, bem como uma série de outras lutas que deram sequência a esse evento, fazendo com que hoje Davis afirme a existência de um movimento internacional dos *CLTs*.

A origem dos *CLTs*, no raciocínio desenvolvido por Davis (2014), passa pela concepção de Ebenezer Howard para as cidades jardim – que, sob influência de

George, sugeriu que as terras pertencessem à municipalidade para que esta captasse e distribuisse o valor do incremento social por todos. Outro relevante acadêmico mencionado é Ralph Borsodi, que também foi inspirado por George e, além de defender que terras jamais deveriam pertencer a alguém individualmente, foi a pessoa que nomeou algumas comunidades que compartilhavam terras alugadas para viver ou agricultar de '*land trusts*', termo que pode ser traduzido aproximadamente como 'consórcio de terras'. Em 1936, Borsodi fundou a *School of Living*, uma comunidade que compartilhava um título coletivo de propriedade, e a subdividia em parcelas de três acres ocupadas e pagas individualmente por cada família através de uma taxa de aluguel anual. Esse e alguns outros experimentos de propriedade coletiva foram feitos ao longo do século XX e disseminados por registros dos seus promotores e participantes. Arthur E. Morgan, engenheiro americano, fundou duas comunidades baseadas no aluguel de terras para trabalhadores com o intuito de buscar formas alternativas para o desenvolvimento social. No percurso trilhado por esses e outros militantes, houve o intercâmbio de experiências internacionais da Austrália, de Israel e com o movimento de reforma agrária do líder espiritual indiano Vinoba Bhava, nos anos 1950, que angariou doações de terras em seu país com o intuito de distribuí-las para pessoas pobres em arranjos coletivos. Ainda que tenha enfrentado uma série de problemas, o movimento conseguiu estabelecer mais de 160.000 vilas nesse formato e, foi fonte de inspiração tanto para Borsodi e como para Bob Swann.

Segundo Davis (2014), o aspecto comunitário dos CLTs foi especialmente desenvolvido por Bob Swann⁴³, militante branco que desde a juventude se envolveu com o movimento por direitos civis americano. A conexão com os irmãos Slater King e C.B.King, primos de Martin Luther King, foi especialmente importante para o aperfeiçoamento dos arranjos de '*land trusts*' encabeçados por Borsodi e Morgan. Após passarem juntos por várias ações de resistência contra a escancarada segregação racial nos EUA, em meados dos anos 1960, Swann e os King passaram a se questionar como dedicar esforços para estabelecer um movimento construtivo, em especial porque os negros estavam massivamente sendo expulsos das terras que

⁴³ Nascido em 1918, Bob Swann esteve envolvido em várias ações de resistência política. Ainda jovem, em 1942, foi preso por se recusar a se alistar às Forças Armadas americanas. Nos anos 1950, se envolveu com o movimento pacifista e adentrou o Committee for Non Violent Action (Comitê para ações não violentas) que utilizou da desobediência civil como forma de manifestação e organizou atos variados contra a corrida armamentícia com a Rússia, o bloqueio a Cuba e a guerra do Vietnã (DAVIS, 2014).

ocupavam. Swann conheceu Borsodi pessoalmente em 1966, e no mesmo ano passaram a trabalhar juntos em Luxemburgo, na criação de uma organização que teria o objetivo maior de levantar fundos para promover reformas sociais ao redor do mundo, especialmente em regiões não desenvolvidas como o sul dos Estados Unidos, a Índia e a América Latina. A instituição financiou a ida de uma comitiva de ativistas americanos para Israel, em 1968, com a finalidade de conhecerem as cooperativas de agricultura do país, desenvolvidas em terras arrendadas do Fundo Nacional Judaico. Essa iniciativa então culminou na formação de um comitê que avaliaria a viabilidade da consolidação de um modelo de arrendamento rural para desenvolvimento de fazendeiros negros. E assim surgiu, em 1969, o primeiro CLT oficial, em Albany, na Georgia, que recebeu o nome de *New Communities, Inc (NCI)*: “uma organização sem fins lucrativos para manter a terra em posse perpétua para o uso permanente de comunidades rurais” (DAVIS, 2014, p. 24, tradução nossa)⁴⁴ de baixa renda.



Figura 4: NCI em Albany, Georgia.
Fonte: Dawn Makarios (DAVIS, 2020).



Figura 5: Agricultor em plantação do NCI.
Fonte: Dawn Makarios. (DAVIS, 2020).

O NCI recebeu uma primeira doação que garantiu um valor de entrada para a compra de uma terra de mais de 2.000 hectares, e que precisaria ser paga em seis meses. A solução final para pagamento de mais de 1 milhão de dólares foi o financiamento, que por 15 anos comprometeu quase todo o ganho com os produtos cultivados e vendidos pelo CLT. Além desse desafio, os participantes sofreram severa hostilidade dos fazendeiros brancos dos arredores e problemas relacionados aos cultivos.

⁴⁴ No original: ““a nonprofit organization to hold land in perpetual trust for the permanent use of rural communities” (DAVIS, 2014, p. 24).

Esse foi o pontapé para disseminação de outras experiências que também foram encabeçadas por militantes do movimento por direitos civis em outros pontos dos Estados Unidos. Swann junto a alguns colegas, criaram o *Institute for Community Economics (ICE)*, com o intuito de dar suporte aos *CLTs* e, em 1972, publicaram o livro *The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, que foi um marco importante para registro e disseminação do modelo, bem como para resistências aos ataques sofridos nas comuns situações de hostilidade racial à época.

Esse guia descreve uma das mais animadoras ferramentas que comunidades de baixa renda pode usar para ganhar o controle do processo de desenvolvimento dos seus próprios bairros. É uma ferramenta que pode ser usada tanto em áreas rurais como em áreas urbanas, especialmente numa conjunção com uma corporação de desenvolvimento da comunidade local – em sai uma inovação das comunidades pobre para seu próprio desenvolvimento (SWANN et al., 1972, p. vii, tradução nossa)⁴⁵.

Os *CLTs* que surgiram nos 10 anos seguintes ao *NCI* tinham proporções modestas e muitos foram os desafios enfrentados quanto ao financiamento, incentivos para viabilização das experiências que continuaram a ser compostas por grupos de pessoas que compartilhavam valores políticos e sociais, e estavam em situação de exclusão do cenário econômico e político. Em 1980, o primeiro *CLT* urbano foi estabelecido em um bairro afro-americano de Cincinnati, no estado de Ohio, o que foi um importante fato para essa história. Chuck Mattei, ativista pacifista e militante de causas sociais, nesse período assumiu papel fundamental para a disseminação do modelo. Ele, que tivera seu primeiro contato com os *CLTs* por meio de sua amizade com a freira Lucy Poulin, contribuindo para a formação do *Covenant CLT* em área rural no estado do Maine, em 1978, foi convidado a trabalhar no *ICE* no mesmo ano. Logo em seguida instituto se dissolveu quase inteiramente e, graças aos esforços pessoais de Mattei e os poucos funcionários restantes conseguiram reerguer a organização ao longo da década de 1980 que consolidou um fundo robusto de recursos, passou a distribuir um periódico em âmbito nacional e promover assistência técnica para os *CLTs* ao redor do país (DAVIS, 2014).

⁴⁵ No original: “This guide describes one of the most exciting new tools that low-income communities can use to gain control of the development process in their own neighborhoods. It is a tool that can be used in either urban or rural areas, especially in conjunction with a local community development corporation - itself an innovation of poor communities for their own development” (SWANN et al.; 1972, p. vii)

Assim também o modelo se espalhou diversos países; primeiro Canadá e Inglaterra nos anos 1980, em seguida, pelo território europeu e australiano. Hoje, o Norte global possui mais de 400 experiências registradas. Por outro lado, no Sul global há apenas duas experiências consolidadas, no Quênia e em Porto Rico, e alguns países como o Brasil, a Bolívia e Bangladesh que buscam implementar suas primeiras experiências atualmente. A flexibilidade no modelo em relação a forma como ocorre a gestão da terra tem se mostrado um elemento facilitador para criação e operação dos *CLTs* em cada caso e nas diferentes realidades conjunturais – políticas, sociais, legais (RIBEIRO et al., 2022a).

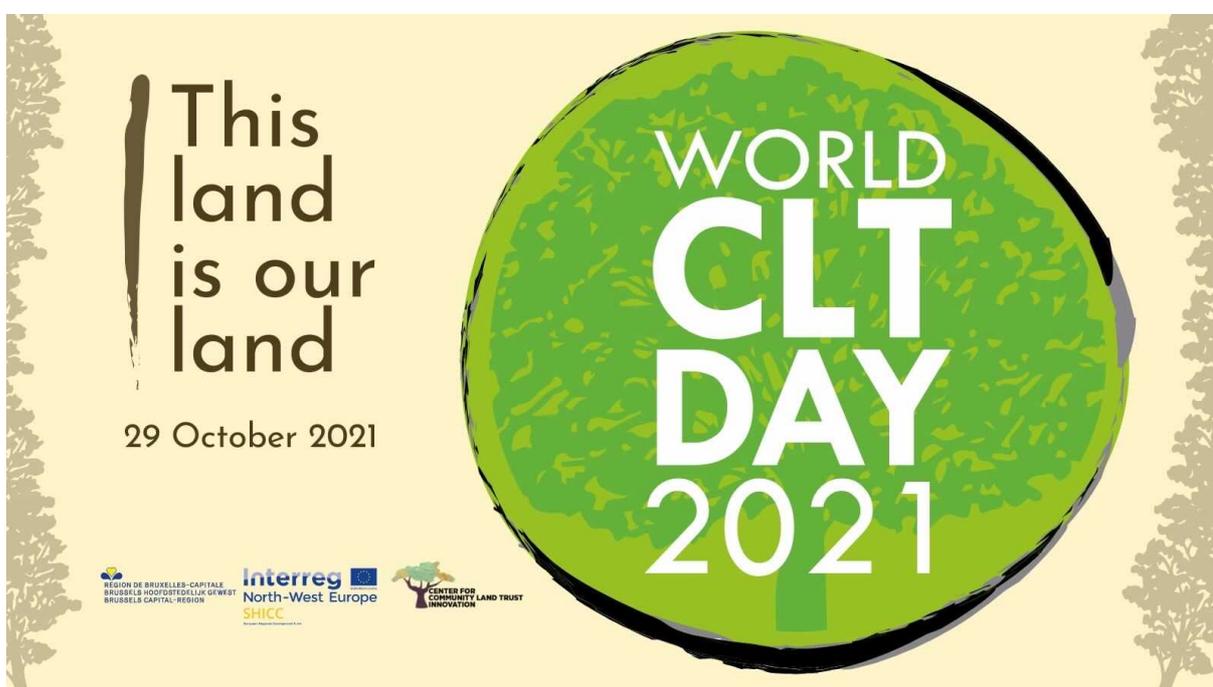


Figura 6: Anúncio de iniciativa do CCLT: Dia Internacional dos *Community Land Trusts*.
Fonte: CCLT no Twitter. Disponível em: <https://shre.ink/mKbF> Acesso em: 4.jul.22

Em alguns casos, houve adesão do poder público ao formato, o que gerou incentivos fiscais e financeiros para a estruturação dos *CLTs*. Alguns países, como a Bélgica, têm estruturado o modelo como política pública direcionada a famílias de maior fragilidade social, como os imigrantes, por exemplo. Nesse percurso, também há casos de alteração da legislação para reconhecimento e suporte ao modelo. E uma adaptação especialmente interessante ocorreu em Porto Rico, no qual o modelo foi aplicado em assentamento informal consolidado, formado por oito favelas no centro da capital, San Juan, que sofria ameaças de remoção por agentes. A flexibilidade dos arranjos comunitários é um potencial dos *CLTs*, e ainda que os casos variem bastante, as cinco características fundamentais permanecem em todos os casos: a) propriedade

coletiva da terra; b) propriedade individual das edificações; c) inalienabilidade da terra e consequente acessibilidade a ela; d) gestão coletiva; e, e) adesão voluntária.

Formaram-se redes entre os *CLTs*, e estes se apoiam em questões dos casos já implementados, bem como há um engajamento para dar suporte a novos grupos que pretendem implementar o *CLT*. Muitos países do Norte têm sua própria rede de *CLTs* que promove encontros/conferências periódicas, dá apoio técnico às comunidades para disseminação do modelo, e também consegue ter reconhecimento em articulações com autoridades públicas e a sociedade em geral.

Em 2018, foi criado o *Center for Community Land Trust Innovation (CCLT)*, presidido por John Emmeus Davis, uma referência na história dos *CLTs* desde os anos 1980 e promotor de vasta bibliografia sobre o tema. O *CCLT* é organização não governamental sem fins lucrativos para promover e apoiar fundos comunitários de terras, e estratégias semelhantes de desenvolvimento liderado pela comunidade em terras de propriedade coletiva em países de todo o mundo. Dentre os serviços prestados estão a coleta e curadoria de materiais que documentam as origens e a evolução do movimento *CLT* mundial; a realização e divulgação de pesquisas acadêmicas ou não; produção de estudos de caso, diretórios, guias e outros materiais educacionais; e treinamento, e assistência técnica para organizadores e profissionais que trabalham com *CLTs*. Um esforço que tem sido muito importante para a disseminação do modelo e o aprimoramento das experiências.

3.2. Os *CLTs* e o Planejamento Urbano Contra-hegemônico

Vimos que o formato dos *CLTs* teve em suas origens críticas aos questionamentos sobre a propriedade, e mais especificamente sua forma de distribuição na modernidade. A desigualdade social oriunda da noção de propriedade é deflagrada em todo local em que ela é aplicada, com agravantes em países do Sul global, como já discutimos. Ainda que a propriedade da terra seja um ponto nevrálgico dos problemas relacionados à garantia do direito à habitação, é preciso deixar claro que os modelos de *CLT* e do *TTC* não o confrontam de forma a revolucionar ou extinguir as relações formais e sociais que advêm dela.

Outro aspecto é que, para se viabilizar, um *CLT* há de se seguir uma série de regulamentações e leis estipuladas dentro do sistema burocrático de cada país e região em que se instaura. Então, ainda que as regras de cada associação de

moradores sejam estipuladas pela própria comunidade, de alguma forma a relação da propriedade coletiva da terra, bem como a propriedade individual das unidades edificadas estará dentro do sistema formal social. Quando formatado como ferramenta do planejamento urbano, o *CLT* também está sujeito às limitações oriundas do Estado enquanto operador de políticas públicas. Ou seja, nesses casos, necessariamente se demanda a conjuntura de ação de uma máquina burocrática pública.

Os aspectos que caracterizam os potenciais dos *CLTs* e, portanto, do *TTC*, estão dentro dessas estruturas tão fundamentais para o sistema mundo moderno, mas, de algumas formas, o subvertem. A ideia da propriedade coletiva da terra é afrontosa ou, pelo menos estranha, para qualquer pessoa que tenha crescido no mundo capitalista, até para aqueles que jamais tiveram acesso à propriedade de qualquer bem imóvel. A noção de segurança e poder decorrente da propriedade individual foi construída e incorporada de forma demasiadamente forte para que haja abertura, sem resistência, à proposta de abrir mão de uma propriedade privada para compartilhar um bem com outras pessoas. Nos primeiros *CLTs* que surgiram, havia uma situação de exclusão em que os produtores rurais negros se encontravam, o arranjo foi uma alternativa que lançava a possibilidade de se enfrentar as barreiras racistas do mercado, bem como de viabilizar o trabalho rural que estava sendo negado àquelas pessoas. E nessa esteira, o *CLT* se mostrou sempre uma solução para grupos sociais de baixa renda e excluídos do mercado formal imobiliário. Com o passar dos anos e a evolução das primeiras experiências, foi possível entender que o pacto de não se vender a terra assegurou a existência das comunidades, o que contribuiu como argumento de sucesso do modelo. O simples fato de a proposta de ocupação da terra fugir ao padrão individualista e exclusivista que temos nos modelos de sociedade ocidental e colonial, garante aos *CLTs* e *TTCs* a condição de modelo contra-hegemônico, por ser contra o que é dominante.

A compreensão dos benefícios oriundos da propriedade coletiva da terra não ocorre de maneira intuitiva ou fácil. As noções de segurança da posse, de estímulo ao vínculo com o lugar, e consequente usufruto das benfeitorias urbanas feitas ao longo do tempo, podem ser alcançadas com uma pedagogia baseada no próprio histórico de fragilidade da garantida da moradia a certos grupos sociais (SAPORI AVELAR, 2022). Nesse sentido, as assessorias técnicas foram felizes nas experiências já consolidadas. Na história dos *CLTs*, a participação de intelectuais como Ralph

Bosordi, Bob Swann, Chuck Mattei e dos profissionais que atuaram dentro das instituições de apoio às comunidades se deu de maneira horizontal. Davis (2020) relata que fundamentalmente as ações e decisões dentro dos *CLTs* são encabeçadas pelas comunidades e, de como isso é imprescindível para o modelo. A participação dos planejadores urbanos, advogados, arquitetos e outros profissionais envolvidos nos exemplos existentes pode ser caracterizada como amadora, na melhor interpretação proposta por Merrifield (2015).

Mesmo que um *CLT* seja conformado dentro dos limites da propriedade fundiária usual do mercado, entendemos a retirada da sua possibilidade de alienação como uma medida subversiva, visto que põe limites à atuação do mercado nos territórios. Uma afronta a lógica predominante que mercantiliza tudo. A noção da comunalidade, organicamente presente nos *CLTs*, se faz presente quando as relações dos moradores com seu local de ocupação superam a relação de propriedade. E, por isso, podemos relacionar esse aspecto com as propostas decoloniais do Bem Viver e do Pluriverso que nos convidam a conhecer outras lógicas de vida, nos convidam a descolonizar nossos saberes e nossos seres.

Ainda é necessário discorrer sobre a situação de marginalidade em relação ao mercado imobiliário formal e à garantia do seu direito à moradia que, por si só, não os garante a um grupo de pessoas a possibilidade de participarem do modelo. Há no histórico de vida dessas pessoas tentativas de solucionar sua própria questão da moradia; seja buscando serviços de assistência social, ou vivendo em moradias irregulares ou precárias. Até o momento em que a negação de uma qualidade de vida mínima a leva a algum tipo de ação de luta por esse direito. Então, há o componente da reação dessas pessoas pela garantia do morar, que leva tempo e dedicação. Em sua origem, os *CLTs* surgiram à margem da ação estatal, configurados por esforços próprios dos militantes. O interesse é o de promover o bem coletivo de grupos que não têm acesso a terras justamente pela privatização do interesse público; nesse sentido, esse interesse vai ao encontro do Planejamento Insurgente, pois promove uma alternativa criativa para garantir a posse das terras e põe em prática uma distinta compreensão de justiça, bem como de cidadania representativa (MIRAFTAB, 2016).

O aspecto mais desafiador e ao mesmo tempo mais potente dos *CLTs*, por fim, é a organização coletiva. O caráter comunitário e solidário dos grupos é construído ao longo do tempo e tem nele a complexidade das relações interpessoais de qualquer

grupo. A título comparativo, basta nos remetermos às variadas e até caricaturais relações entre condôminos de um condomínio, para estarmos convencidos de que uma organização comunitária, ativa e combativa demanda muito esforço de seus participantes. A superação de posicionamentos individuais em nome do bem comum é um exercício constante daqueles que se reúnem num movimento social, num partido político e também nos *Community Land Trusts*. E é por isso também, que, quando engajados, esses grupos têm mais força.

O aspecto da gestão coletiva se relaciona com a visão do comum urbano como conceito político. O interesse, compreensão e envolvimento com os *CLTs* requerem politização e disposição em assumir responsabilidades que superam as relações de consumo capitalistas. A liberdade para construir o próprio modelo de governança é fundamental para autonomia e emancipação dos grupos, mas é desafiadora por demandar responsabilidades e configurações que expressem e protejam o que é comum.

No Norte global, muitos dos *CLTs* são constituídos por estruturas tripartites - comunidade, poder público, vizinhos ou instituições interessadas -, o que traz pesos e consistência para o instrumento. Ainda que os arranjos variem, os grupos têm a oportunidade de se fortalecerem e demandar do Estado mais serviços e bens de fato públicos, e de se posicionarem na luta por tudo o que qualifique o que é comum e não o privatize, como sugere Harvey (2014). Já no sentido sugerido por Dardot e Laval (2017), há uma série de subjetividades que precisam ser captadas por cada um desses grupos, no sentido de se tornarem impróprios pelo sistema capitalista.

As experiências já consolidadas trazem realidades sobre suas fragilidades e aspectos a melhorar, como instrumento que viabiliza o acesso à moradia adequada urbana e, em especial, à segurança da permanência no seu local de residência. Mas fundamentalmente, os princípios que levaram à consolidação do modelo e sua expansão por tantos países e tantas situações urbanas distintas, na nossa visão, o caracterizam como um instrumento potencial para a construção do que chamamos de planejamento urbano contra-hegemônico.

Não há ainda no Brasil uma experiência de *Community Land Trust* implementada, mas desde 2018 esforços começaram a ser reunidos para compreensão desse instrumento de gestão territorial e para avaliação da sua aplicabilidade no contexto urbano do país. Explicamos essa experiência a seguir.

3.3. O Projeto Termo Territorial Coletivo no Rio de Janeiro

Nos vários países em que já existem experiências implementadas de *CLTs*, vemos que o modelo é bastante flexível e permite que cada grupo comunitário estabeleça regras e condicionantes específicas para atendimento do interesse dos próprios moradores. O projeto piloto que vem se desenvolvendo no Rio de Janeiro desde 2018 contribui para análise da aplicação do instrumento em outras cidades brasileiras, que têm suas peculiaridades locais. A tradução do nome em inglês para Termo Territorial Coletivo foi feita com o intuito de aproximar o público potencial brasileiro das noções de acordo formal, consensual e comunitário na gestão do território, como explicam Antão e Ribeiro (2019).

Desde agosto de 2020 até o primeiro semestre de 2022, acompanhamos o Projeto TTC por meio das reuniões virtuais que foram instauradas como veículo de organização e discussão durante a pandemia mundial do SARS-CoV-2. Além de plenárias mensais com os moradores, técnicos, acadêmicos e representantes políticos, também estivemos presentes nos grupos de trabalho específicos sobre legislação, no grupo de estudos entre acadêmicos interessados no tema e em eventos promovidos pelo Projeto TTC. Essa participação se consolidou como caso de controle da pesquisa desenvolvida, sua relevância se revela especialmente na aproximação com os atores que se dedicam a esse trabalho e que, com suas distintas bagagens, proporcionam ricas contribuições para uma forma alternativa de se pensar o urbano.

Em novembro de 2021, também tivemos a oportunidade de conhecer a Comunidade de Trapicheiros e o Conjunto Esperança, o que contribuiu para a maior aproximação com a realidade empírica de todo processo que está em desenvolvimento. O contato prévio com os moradores de forma virtual, abriu o caminho para que fosse feita uma visita em cada uma das comunidades, associada a uma entrevista em formato de diálogo. Buscamos ouvir a versão dos moradores sobre a história de adesão ao Projeto TTC, que necessariamente é exposta junto ao histórico das próprias comunidades. Além disso, as conversas passaram por temas como os processos burocráticos para encaminhamento da regularização fundiária e do TTC, a relação entre os moradores das comunidades, e os benefícios do TTC para cada grupo. Esse momento de observação participante foi muito rico e contribuiu significativamente para a pesquisa.

No primeiro capítulo deste trabalho, discorreremos sobre o agravamento dos problemas sociais, econômicos e políticos desde a consolidação do Golpe Parlamentar imputado à então presidenta do Brasil, Dilma Rouseff, em 2016. A partir desse momento de grave crise, o cenário urbano brasileiro passa a evidenciar a piora na qualidade de vida de seus habitantes. Especificamente, na cidade do Rio de Janeiro, essa situação foi agravada pelo fim do período dos mega eventos esportivos, culturais e religiosos – tais quais a Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016 – que acarretaram excessivo aumento do preço dos imóveis e remoção, pelo Estado, de mais de 67 mil famílias entre os anos de 2009 e 2016 (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). Muitas dessas famílias foram deslocadas para periferias mais extremas da cidade, áreas sem infraestrutura urbana semelhante aos locais em que viviam e, em muitos casos, dominadas por milícias (OMENA, 2016).

Nesse contexto de piora dos indicadores econômicos e sociais, a organização não governamental Comunidades Catalisadoras (ComCat) promoveu, em agosto de 2018, a iniciativa de trazer representantes do *CLT* existente em Porto Rico, o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, para apresentar o modelo às pessoas envolvidas nas lutas pelo direito à cidade e à moradia do Rio de Janeiro: lideranças comunitárias, moradores de favelas, urbanistas, arquitetos, advogados, organizações da sociedade civil, entidades públicas, etc. A ComCat atua nas favelas da cidade do Rio de Janeiro desde o ano 2000 e tem como objetivo a promoção de desenvolvimento liderada pelos seus moradores. Os projetos estão relacionados à promoção de direitos humanos, ao reconhecimento social, aos cuidados e aprimoramentos ambientais, à comunicação independente e às melhorias urbanas nas favelas⁴⁶.

Há alguns anos, a equipe da ComCat buscava aproximações e conhecimento a respeito dos *CLTs* com o intuito de trazer o debate para o cenário brasileiro. Todavia, esbarrava no fato de que a maioria dos casos internacionais, foram desenvolvidos com a construção de novas ocupações, desde o zero, o que representava, na visão da Comcat, um grande obstáculo à implementação na realidade brasileira. O caso do *Fideicomiso* trouxe luz à possibilidade de aplicação dos *CLTs* em assentamentos informais consolidados (RIBEIRO et al., 2020).

⁴⁶ Para mais informações: www.comcat.org

O intercâmbio entre habitantes do *Fideicomiso* e o público brasileiro se deu por meio de oficinas⁴⁷ em que uma delegação porto-riquenha veio ao Rio de Janeiro, e apresentou o modelo de gestão da terra aplicado desde 2004 no complexo de favelas no entorno do canal Martín Peña, na capital, San Juan. Lá, os moradores enfrentavam problemas graves e frequentes de enchentes do canal poluído e assoreado. Nesse contexto, o governo de Porto Rico anunciou que faria obras de recuperação ambiental do curso d'água, e os moradores do Caño receberam a notícia com entusiasmo e, ao mesmo tempo, desconfiança. Em que pesasse a melhoria da infraestrutura sanitária, as obras representavam também uma ameaça de remoção e gentrificação, uma vez que a região está muito próxima a um distrito empresarial da cidade. Há muitos anos circulava, dentro do governo, o plano de implementar um complexo turístico no local com parques, marinas, hotéis e outros empreendimentos de luxo. Por isso, a urbanização poderia tornar o local alvo de interesse imobiliário, o que levaria ao assédio de moradores para venda de suas casas. Esse temor vinha da história das comunidades do canal, que já contava com outras ameaças e remoções consolidadas (ALGOED; HERNÁNDEZ TORRALES; DEL VALLE, 2018).



Figura 7: Membros de comunidade do Caño Martín Peña na frente de um dos murais na área.
Fonte: Line Algoed; María Hernández-Torrales. Disponível em: <https://shre.ink/WoO>
Acesso em: 1.jul.2022

O Projeto Estratégico para o local ficou a cargo de uma empresa pública que conseguiu que o Conselho de Planejamento de Porto Rico aprovasse a criação do Distrito Especial de Planejamento *Caño Martín Peña* (Distrito) composto por sete das

⁴⁷ Na série de reportagens publicada pelo portal Rio On Watch, é possível ter acesso aos detalhes das oficinas. <https://riononwatch.org.br/?tag=serie-oficinas-ttc>

oito comunidades do entorno do *Caño*. Coube à empresa criar um plano de desenvolvimento para o local com a participação dos moradores e outros atores envolvidos. O plano deveria abarcar as questões socioeconômicas, ambientais, de transporte e institucionais.

Por seu turno, uma consultoria foi contratada pela empresa pública para organizar o processo de planejamento participativo. Uma metodologia alheia à cultura institucional do poder público local foi aplicada pela empresa de consultoria, o que representou um aprimoramento na inclusão social e a realização de mais de 700 atividades entre 2002 e 2004 (ALGOED; HERNÁNDEZ TORRALES; DEL VALLE, 2018).

Dessa forma, os próprios moradores das comunidades centenárias no entorno do canal foram empoderados a se unirem para garantir seu acesso formal a terra e para lutar contra o deslocamento das famílias. Eles suspeitavam inclusive de que o governo tinha um projeto pronto para o local que resultaria no deslocamento dos moradores. Nesse sentido, o interesse em permanecer na região foi afirmado de maneira enfática.

Os técnicos do Projeto, que recebeu o nome de ENLACE, precisaram de tempo para estabelecer uma relação de confiança com os moradores. Foi por meio desse apoio técnico que a comunidade conheceu o modelo dos *CLTs* e optou por ele para regularizar e gerir suas terras. Atualmente, cerca de $\frac{1}{4}$ da população das favelas do entorno participa do *Fideicomiso de la Tierra*, que tem garantido a segurança da posse das famílias que aderiram ao modelo. Várias medidas de desenvolvimento comunitário também foram possíveis pelo envolvimento dos moradores com o Projeto e resultaram em melhorias para o território como obras de infraestrutura, comitês de reciclagem, organizações de turismo local, hortas comunitárias, entre outras. Dessa forma, o protagonismo do processo de desenvolvimento foi liderado pelos próprios moradores do *Caño* (ALGOED; HERNÁNDEZ TORRALES; DEL VALLE, 2018).

O evento promovido em 2018 pela ComCat permitiu que a delegação porto-riquenha expusesse sua história ao público brasileiro e promoveu a interação desta com os moradores das favelas do Rio de Janeiro. Alguns grupos perceberam que o modelo do *Fideicomiso* poderia trazer benefícios para seus próprios territórios, em especial a garantia de permanência em suas comunidades. De forma geral, os arranjos operacionais e constitutivos das favelas se aproximam muito da forma dos

arranjos dos CLTs, uma vez que as casas são construídas, comercializadas e herdadas num mercado acessível, ainda que paralelo ao mercado formal, enquanto as terras são vistas como um bem comum (RIBEIRO et al., 2020). Há, por trás dessa organização, uma luta coletiva para receber melhorias nos territórios que, na maioria das vezes são propriedades públicas.

Essa afinidade de especificidade e de contextos foi um pontapé para a constituição do grupo que, desde então, busca implementar o Termo Territorial Coletivo no Brasil. A ideia começou a tomar corpo quando algumas das pessoas que participaram do intercâmbio com os moradores do *Caño Martín Peña*, lideradas pela ComCat, passaram a realizar atividades em algumas favelas da cidade do Rio de Janeiro propagando a proposta do Termo Territorial Coletivo e procurando comunidades dispostas a serem pioneiras na efetivação do instrumento no Brasil. No mesmo ano, as comunidades de Trapicheiros, localizada na região da grande Tijuca, e o do Conjunto Esperança, residencial de casas do Minha Casa Minha Vida Entidades ainda não regularizado na região de Jacarepaguá, se voluntariaram para construir coletivamente os projetos-piloto de aplicação do TTC no Rio de Janeiro.



Figura 8: Vista da rua principal da Comunidade.
Fonte: Acervo da Autora. Nov.21



Figura 9: Vista de casas da comunidade e o Bairro da Tijuca ao fundo.
Fonte: Acervo da Autora. Nov.21

Trapicheiros é uma pequena favela, formada por 52 famílias, com mais de um século de existência, comprovado em registros do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. A maioria das famílias está ali há várias gerações e mantém laços fortes com o local. O entorno da comunidade mudou muito ao longo do tempo, e se consolidou

como um bairro de classe média alta da cidade. A comunidade, que durante sua existência sempre foi pacata, passou a receber ameaças após a conclusão de dois empreendimentos de alto padrão em 2013. Os edifícios ficam em áreas antes vegetadas vizinhas ao Morro dos Trapicheiros. Algumas ações dos novos vizinhos começaram a demonstrar o caráter preconceituoso e ameaçador em relação à comunidade – dentre elas incêndios criminosos e denúncias anônimas de supostos crimes ambientais. A insegurança jurídica na posse dos terrenos ocupados há cerca de 140 anos levou a comunidade a procurar apoio da Defensoria Pública do Estado (DPE-RJ) e, dessa forma, o processo de regularização fundiária foi iniciado. O levantamento da área da favela foi realizado, bem como a marcação de cada um dos lotes do terreno foi feita pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), órgão que tem a atribuição de atuar na solução de conflitos e processos de regularização fundiária. Em sequência, a organização em prol da proteção da comunidade convenceu a Associação de Moradores a optar por participar do Projeto TTC (LITSEK; ABOIM, 2020).



Figura 10: Reunião do Grupo de Trabalho da Comunidade de Trapicheiros
Fonte: Acervo Projeto TTC (ComCat) 2019

O Conjunto Esperança, por sua vez, é um residencial autoconstruído por mutirão e financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV – Entidades). Esse financiamento só ocorreu após um longo processo de luta por moradia e recursos de cooperativa de 72 famílias pertencentes ao movimento União de Moradia Popular do Rio de Janeiro (UMP-RJ). O grupo se organizou no ano 2000

para pleitear um terreno para a construção de casas e lutou por mais de uma década pelo direito de ocupar uma área e acessarem recursos para começarem a obra de suas casas. Com o apoio técnico da organização não governamental Fundação Bento Rubião desde o início do processo, as famílias atuaram em esferas formais, e várias vezes por meio de manifestações e protestos em frente à Secretaria de Patrimônio da União, à Secretaria Municipal de Habitação e à Caixa Econômica Federal (CEF), até conseguirem formalizar a concessão de um terreno na região da Colônia Juliano Moreira – antigo hospital psiquiátrico - em Jacarepaguá, zona oeste do Rio de Janeiro. As terras da Colônia foram transferidas da União para o município em meados dos anos 1990 e receberam uma série de empreendimentos do PAC do governo federal a partir de 2009, além de programas habitacionais municipais. É interessante notar as diversas diferenças na organização e na forma de ocupação dos terrenos do entorno para o Conjunto Esperança, em que este apresenta maior qualidade construtiva do que os demais (BORDENAVE, 2020).



Figura 11: Rua do Conjunto Esperança
Fonte: Acervo da Autora. Nov.21



Figura 12: Frente de casa do Conj. Esperança
Fonte: Acervo da Autora. Nov.21

A formalização do contrato de inserção no PMCMV Entidades e o financiamento com a CEF ocorreu apenas em 2011, mas o recurso ainda demorou alguns meses para ser direcionado à cooperativa. A urbanização da área ficou a cargo do poder público. As próprias famílias trabalharam para cercar o terreno e construir um barracão para abrigar a documentação do grupo, as ferramentas e os materiais de construção que seriam necessários na obra antes mesmo de receberem a primeira parcela do recurso federal. Por vários meses, as famílias se revezaram durante as noites para garantir que o terreno não fosse invadido e não tivessem seus materiais roubados. As milícias no entorno invadiram outros terrenos da Colônia construindo

comércios e outros imóveis, mas não o fizeram na área do Grupo Esperança. A resistência e a história de luta das famílias estabeleceram um acordo tácito de respeito ao grupo e, por isso, não há cobranças da milícia aos cooperados desde a inauguração do Conjunto, em maio de 2015. No conjunto do PMCMV vizinho, isso já não é uma realidade. Todavia, a segurança em relação a esse acordo é instável, uma vez que os grupos de poder paralelo constantemente mudam suas lideranças e também qualquer conflito pode ter consequências perversas para os moradores.

O fechamento do contrato com a CEF ainda está pendente e, por isso, os títulos de propriedade ainda não foram transferidos para cada uma das famílias, que também não começaram a pagar o financiamento. A relação de apoio com a Fundação Bento Rubião permaneceu durante todos esses anos, e foi através dela que os moradores ficaram sabendo do Projeto TTC. A UMP-RJ sempre explicitou o interesse em promover a permanência daqueles que construíram suas casas com as próprias mãos e, até mesmo, veem com desconfiança pessoas que procuram adentrar o movimento social e logo questionam a possibilidade de venda dos imóveis (BORDENAVE, 2020). Então, o modelo do TTC, nas palavras de uma das moradoras do grupo: “vem coroar todo esse processo de luta”. O formato tem enorme potencial de, justamente, ser uma ferramenta da segurança da posse e uma forma adicional de proteção contra eventuais ameaças do poder paralelo.



Figura 13: Registro de Reunião do Projeto TTC no Conjunto Esperança
Fonte: Acervo Projeto TTC (ComCat). Mai.22

O Projeto TTC foi criado reconhecendo alguns fatores importantes em comum nessas comunidades: a forte relação e organização comunitária, a possibilidade real da continuidade do processo de regularização fundiária. Como os assentamentos informais consolidados são o foco do Projeto, é imprescindível que se trabalhe a partir do mínimo reconhecimento de que as terras são passíveis de regularização. Por outro lado, as experiências de *CLTs* mundo afora têm confirmado a importância do envolvimento coletivo para seu sucesso (RIBEIRO et al., 2022b). Dessa forma, duas frentes foram estruturadas: o Grupo de Trabalho de Mobilização e o Grupo de Trabalho de Legislação.

O primeiro passou a atuar realizando visitas de porta em porta, oficinas e festividades em que as questões de planejamento das comunidades passaram a ser discutidas entre moradores e aliados técnicos – profissionais do planejamento urbano, acadêmicos, movimentos por moradia, representantes do poder público de diferentes instituições. Os moradores em todo processo expõem suas visões sobre as questões da comunidade, bem como suas demandas, suas condições e seus problemas, conduzindo os rumos do Projeto. Eles também se dispuseram a aprender sobre as questões legais e políticas que os afetam a partir do grupo técnico (PROJETO TTC, 2019).

O envolvimento das comunidades é uma premissa *sine qua non* para o avanço do Projeto TTC e, por isso, durante seu tempo de existência - inclusive por meio das reuniões virtuais durante a pandemia do SARS-CoV 2 – busca-se manter e renovar o interesse no trabalho sempre atualizando a comunidade sobre os avanços do projeto, trazendo participantes de outros *CLTs* do mundo para compartilharem suas experiências, promovendo a divulgação em eventos externos, com a participação das lideranças. A rotina de encontros conta com reuniões de cada uma das comunidades e reuniões plenárias, em que todos os membros do projeto podem participar, dentre eles, moradores de outras comunidades que também têm interesse de levar o modelo para seus territórios.

Já o segundo grupo de trabalho passou a estudar e discutir as condicionantes legais e burocráticas para implementação do modelo no Brasil. A flexibilidade é um forte potencial do TTC, mas, naturalmente, há diferenças nas legislações nacionais e locais que demandam atenção e estratégia para consolidação do instrumento formalmente, para que a segurança da posse seja alcançada pelos adeptos ao

modelo. Inevitavelmente, interpretações da dinâmica urbana e política que circundam o direito à moradia adequada também permeiam as discussões desse grupo e são fundamentais para a defesa do Projeto TTC.

Muitos avanços foram feitos desde agosto de 2018, especialmente baseados em esforços coletivos. Atualmente, a comunidade de Trapicheiros segue no processo de regularização fundiária que corre de forma lenta. A Associação de Moradores e o Projeto TTC retomaram a organização de eventos presenciais para apresentação do modelo para moradores que ainda não se envolveram com o Projeto, com o intuito de fortalecer as relações comunitárias e a adesão ao TTC. A equipe técnica do Projeto TTC adicionalmente realizou em 2022 oficina junto aos técnicos do ITERJ, mostrando a história do TTC e explorando sua relação com o Estado e, especialmente, como o órgão pode contribuir com a aplicação do modelo.

Os moradores do Conjunto Esperança também voltaram a se reunir presencialmente em 2022. Desde 2021, os modelos possíveis de pessoa jurídica que poderiam ser conformados para criação e gestão do TTC foram apresentados e explicados aos moradores. Após decidirem pela conformação de uma Associação, o grupo tem focado na construção do seu estatuto social, nas fontes de custeio da associação e papel dos apoiadores externos no conselho gestor.

Por sua vez, a comunidade da Vila Autódromo retomou o processo de aproximação com o Projeto TTC iniciado em 2018 e, foi iniciado o trabalho de apresentação do modelo para as vinte famílias restantes no local, após o violento e conturbado processo de remoção vivido ao longo da década de 2010, que quase extinguiu a comunidade que chegou a ser o lar de mais de 500 famílias. A Vila, portanto, é a terceira comunidade a entrar no Projeto TTC.

Outros progressos importantes do Projeto se deram no âmbito jurídico formal. O modelo foi inserido no texto base do Plano Diretor do Rio de Janeiro⁴⁸, após longo processo de debate e comunicação com o poder executivo municipal e com assessorias parlamentares. A equipe do Projeto participou de duas audiências públicas previstas no processo legislativo, e há grande expectativa para reconhecimento do TTC no texto final do Plano Diretor. O município de São João do

⁴⁸ O TTC foi incluído na Seção II (arts. 147 a 151), do Capítulo V – Instrumentos de acesso à terra e à moradia, do Título III – Dos Instrumentos da Política Urbana (RIO DE JANEIRO, 2021).

Meriti, por seu turno, foi o primeiro município do país a incluir o modelo dentre os instrumentos locais de política urbana, no Plano Diretor que foi aprovado no fim de 2021.

O acompanhamento das reuniões plenárias do Projeto TTC no Rio de Janeiro, a participação em vários eventos virtuais, o estudo do modelo e os debates em que participamos são as principais fontes da leitura que traçaremos a seguir a respeito das condicionantes e potenciais do TTC no contexto do Distrito Federal.

3.4. Considerações

A criação dos CLTs ocorreu a partir de construções críticas de seus pioneiros a respeito da noção de propriedade e sua disponibilização de forma desigual e discriminatória entre classes sociais. Após o contato com experiências que buscaram equalizar o acesso e a forma de administrar terras nos Estados Unidos e em outras partes do mundo como a Índia e Israel, os fundadores conseguiram estabelecer o NCI que viria a ser o primeiro CLT da história. A partir dali, iniciou-se uma jornada de disseminação do modelo que se estende por mais de 50 anos e alcançou vários países do mundo.

Entendemos que nos seus aspectos elementares os *CLTs* são um instrumento de planejamento contra-hegemônico, especialmente por estarem no meio de estruturas burocráticas do sistema mundo moderno, mas por conseguirem subverter alguns elementos de forma a afirmar relações alternativas dos seus moradores entre si e com a propriedade.

Descrevemos o Projeto Termo Territorial Coletivo, que está em desenvolvimento no Rio de Janeiro, com o objetivo de aplicar o modelo dos *CLTs* nas primeiras comunidades brasileiras. O acompanhamento de atividades dos grupos de trabalho envolvidos nesse projeto foi um caso de controle desta dissertação, que provoca, inspira e propicia refletir suas possibilidades e limitações aplicáveis no contexto da política urbana e habitacional do DF.

4. O DISTRITO FEDERAL E O TERMO TERRITORIAL COLETIVO



Neste capítulo final, partimos para a análise do histórico e atualidades das políticas de habitação e regularização fundiária do Distrito Federal, vislumbrando possibilidades de aplicação do modelo do TTC no seu território. Em um momento em que ocorre o processo de revisão do Plano Diretor de Ocupação Territorial do Distrito Federal (PDOT) e, que recentemente foram feitos vários debates para a revisão do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), em fase de finalização, pretendemos refletir quais seriam as possibilidades e limitações de aplicação do modelo na capital federal do Brasil.

Vislumbramos a aplicação do TTC tanto em assentamentos informais, como tem sido feito no Rio de Janeiro, quanto como política pública de oferta de imóveis públicos. A peculiaridade do Distrito Federal ser ainda detentor da propriedade de grande parte do seu território e, o fato de que as políticas de oferta dessas terras tenham sido marcadas por vários lapsos no atendimento do interesse público, nos fazem entender que o TTC pode contribuir com o aperfeiçoamento da provisão de lotes destinados à população de mais baixa renda, que expressa mais de 70% do déficit habitacional do DF.

4.1. O desenvolvimento urbano e habitacional do Distrito Federal

A inauguração oficial da atual capital federal ocorreu no dia 21 de abril de 1960, quando parte dos primeiros prédios públicos previstos no Plano Piloto ficaram prontos. Segundo Gouvêa (1995), nessa data algumas das quadras residenciais da Asa Sul da cidade também tinham sido construídas (108, 208, 303, 105, 305, 410 e 411), além de 1.520 casas pelo programa da Fundação Casa Popular (FCP)⁴⁹ localizadas próximas à avenida W3 Sul e quatro conjuntos habitacionais (Figura 14). Apesar de a produção da FCP ser voltada para os trabalhadores de baixa renda, a maioria foi ocupada por funcionários públicos de renda média e alta. Algumas casas também foram construídas pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP e foram destinadas a funcionários graduados que trabalharam na construção da cidade.

⁴⁹ A FCP foi primeiro órgão federal destinado especificamente à produção habitacional para população de baixa renda no Brasil, instituída em 1946 e extinta com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1964.



Figura 14: Vista aérea das casas da FCP em Brasília, avenida W3 e primeiros prédios das superquadras da Asa Sul na década de 1960.
Fonte: <https://shre.ink/mSxR> Acesso em 16.jul.22

Os apartamentos das quadras residenciais foram destinados a servidores públicos do governo federal que tinham acesso a financiamentos realizados por meio de convênios entre as empreiteiras e os órgãos públicos destinatários das obras. Os institutos de previdência encabeçavam boa parte desses convênios (GOUVÊA, 1995). Paviani (2007) relata o imprevisto nos primeiros anos de ocupação da capital, inclusive com a mudança de moradores com as obras ainda em andamento.

Para que essas obras fossem realizadas, foram estabelecidos alojamentos nas próprias obras e acampamentos para abrigar os candangos – como são conhecidos os imigrantes que vieram trabalhar na construção de Brasília. Critérios nitidamente discriminatórios, relacionados às profissões e às condições financeiras, determinaram o local em que as pessoas deveriam ser assentadas. Os acampamentos para abrigar os engenheiros e profissionais eram distintos, bem como os destinados aos políticos. Assim a NOVACAP determinou a estratégia de ocupação da Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante); da Velhacap (atual Candagolândia) e das Vilas Planalto e Metropolitana (PENNA, 1992).

Evolução Urbana

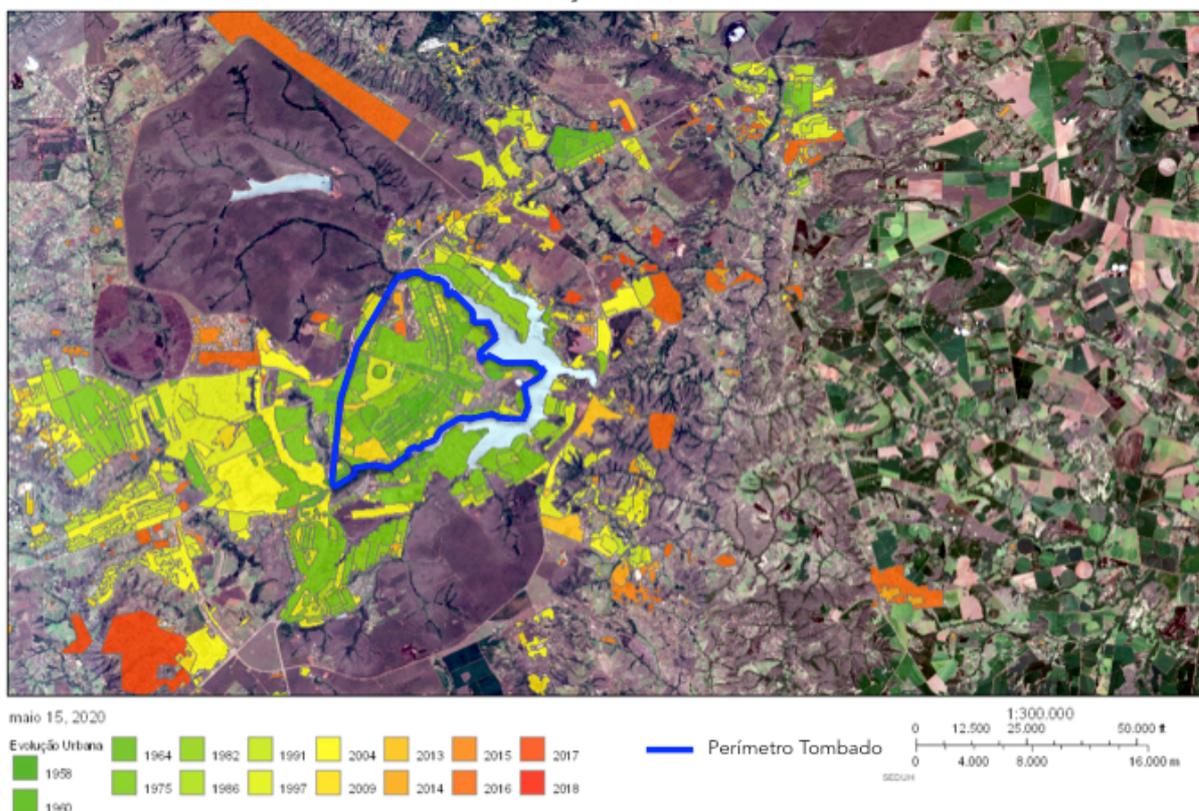


Figura 15: Evolução da ocupação do território do DF entre 1956-2019
Fonte: Geoportal. Edição: Autora

Antes mesmo da inauguração da cidade, o governo atuou ativamente para expulsar para fora do Plano Piloto a massa trabalhadora. Ainda que houvesse muito espaço a ser ocupado na área planejada por Lúcio Costa, o plano original estatal não destinava espaço para as classes mais pobres e, dessa forma, foram criados assentamentos distantes do Plano para receber aqueles que seriam expulsos dos acampamentos (GOUVÊA, 1995; PENNA, 1992). Isso se intensificou por outros fatores ao longo do tempo na dinâmica de urbanização do Distrito Federal.

Como parte de um plano de desativação dos acampamentos, Taguatinga foi criada em 1958, a mais de 25km de distância da Praça dos Três Poderes, para abrigar esses trabalhadores. Expansões dos núcleos preexistentes de Planaltina e Brazlândia também foram realizadas com a mesma intenção. As cidades-satélites⁵⁰ de

⁵⁰ Em 1964, Plano Piloto e as cidades-satélites passaram a ser reconhecidas por Regiões Administrativas (RA) com numerações atribuídas a cada uma delas. As RAs tornaram-se subdivisões oficiais do DF e foram continuamente redivididas, numa tentativa de acompanhar seu intenso processo de urbanização. Em 1998, o então governador Cristovam Buarque, por meio do decreto 19.040/98, proibiu "a utilização da expressão 'satélite' para designar as distintas áreas do DF. Em 2022, há 33 Regiões Administrativas no DF.

Sobradinho e do Gama foram criadas respectivamente em 1959 e 1964, já na década de 1970, a Ceilândia foi inaugurada. O nome Ceilândia advém da sigla CEI, que significa Campanha de Erradicação de Invasões. Este programa de remoção de favelas, entre 1970 e 1976, retirou 118.453 pessoas de áreas do Plano Piloto que foram realocadas nesses outros núcleos urbanos (GOUVÊA, 1995). Em 1962, é criada a Sociedade de Habitação Econômica de Brasília (SHEB), cujo nome é alterado em 1964 para Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS), que ficou responsável pela produção habitacional distrital. A Figura 14 demonstra a evolução da ocupação dispersa do território ao longo do tempo.

O desenvolvimento do Distrito Federal, quando analisado pelo planejamento territorial promovido pelo Estado, nos permite ver com nitidez – talvez mais do que em metrópoles mais antigas do país - o quanto ele é operador da segregação classista e racial que marca o ambiente urbano brasileiro, enquanto país do Sul Global. Dos acampamentos ocupados por trabalhadores, apenas parte do Núcleo Bandeirante e da Candagolândia conseguiram resistir à remoção. A Vila Planalto, por sua vez, localizada e mantida a cerca de 2km de distância do Palácio do Planalto, tombada em âmbito distrital desde 1988, foi um acampamento de uma construtora privada, ocupada por técnicos, o que, portanto, reforça o argumento da segregação social.

Um aspecto de suma importância na história do desenvolvimento urbano do DF diz respeito ao domínio do Estado sobre o território. O quadrilátero de cerca de 5.700 km² foi demarcado em 1955, e a estratégia adotada para sua conversão em domínio público, a partir de 1957, foi a desapropriação das fazendas existentes no local, a maioria por posseiros. Pressupunha-se que o monopólio estatal das terras promoveria um controle efetivo, evitando problemas urbanos comuns no processo de urbanização e ao acesso à moradia (SEDUH DF, 2021).

Ao cabo da primeira década dos anos 2000, 51,36% das terras do DF foram totalmente desapropriadas pelo GDF ou pela União; 8,53% são terras desapropriadas em copropriedade entre o Estado e particulares (sem limites de glebas definidos); 6,83% ainda estavam em processo de desapropriação e 33,28% permaneceram como propriedade particular (OLIVEIRA, 2008). Esses números são imprecisos, à medida que ainda correm muitos processos judiciais de disputa por essas propriedades entre o Estado e particulares. E o fato é que há muitos nós não desatados na questão

fundiária; nós que conformam complexas situações de irregularidade e, portanto, dificultam a regularização fundiária, quando ela é buscada.

Quadro 1 – Principais Legislações de Ordenamento do Território do DF

ANO	LEGISLAÇÃO	SÍNTESE
1970	PLANIDRO – Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição	Zoneamento sanitário. Definiu eixos de desenvolvimento urbano. Proteção à bacia hidrográfica do Paranoá.
1977	PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial	Delimitou áreas de ocupação e expansão urbana, áreas rurais e de preservação ambiental. Eixo sudoeste foi indicado como vetor de expansão. Reforço da expansão urbana periférica. Preservação dos mananciais hídricos de São Bartolomeu e do Descoberto.
1985	POT – Plano de Ordenamento Territorial	Consolidou e detalhou propostas do PEOT. Proposta de macrozoneamento. Documento não foi aprovado por lei.
1986	POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo	Divisão do território do DF em 6 zonas e detalhamento de usos e atividades em cada uma delas foi delegado aos Planos Locais.
1992	PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Lei nº 353/1992	Inclusão dos princípios da CF/88: função social da propriedade e participação popular. Consolidação do conteúdo dos Planos anteriores. Criação de gerências e conselhos locais de planejamento. Aumento das zonas de expansão urbana. Permitiu parcelamento do solo pela iniciativa privada.
1997	PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. LC nº 17/1997	Reestruturação do Macrozoneamento com acréscimo do número de zonas e novas denominações. PDLs regulam usos em detalhe. Sugere criação da Área do Centro Regional, em Taguatinga (eixo sudoeste). Aumento da mancha urbana e das áreas de regularização.
2009/2012	PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. LC nº 803/2009 revisado pela LC nº 854/2012	Mudança no zoneamento: zonas de uso controlado, uso intensivo, de expansão e de qualificação. Diretrizes locais de desenvolvimento delegadas a outros instrumentos legais. Criação de novos setores de regularização. Audiências públicas com participação popular ocorreram ao longo do processo legislativo.

Elaboração: Autora

A Companhia Imobiliária do Distrito Federal – Terracap foi criada em 1974 com o objetivo de gerenciar o banco de terras desapropriadas e sua consolidação. Da

fundação de Brasília até 1992, o Estado teve o monopólio dos parcelamentos de terra do DF. Na década de 1970, também passam a vigor as primeiras legislações urbanísticas que buscaram regular o desenvolvimento do território distrital (Quadro 1), mas esses instrumentos não foram suficientes para impedir que terras particulares fossem parceladas de forma irregular, devido às indefinições dominiais e às ações de grilagem. Além disso, os mecanismos de controle e fiscalização da própria Terracap, que tinha essa atribuição, não eram bem estruturados e careciam de eficiência. Contudo, sua atuação direcionada às ocupações de baixa renda sempre foi mais efetivas do que nos casos em que se envolvia a classe média ou alta (OLIVEIRA, 2008). Dessa forma, foram estabelecidos vários condomínios de classe média e alta que mais tarde, comprovou-se estarem em terras públicas. Outros tipos de procedimentos que configuram grilagem de terras também foram muito praticados na história do DF (JATOBÁ, 2016).

O movimento migratório em direção a Brasília cresceu na década de 1970, período em que todo o Brasil viu intensificar a transição do meio rural para o meio urbano, como foi relatado no primeiro capítulo desta dissertação. As demandas por moradia conseqüentemente também aumentaram, mas o modelo⁵¹ adotado pelo GDF não foi capaz de atender toda a procura existente e ainda operou a conformação do espaço urbano polinucleado, nitidamente classista e controlador, afastando a população de menor renda para cidades satélites até 50km de distância do Plano Piloto.

Assim sendo, no caso de Brasília a renda de monopólio funciona como a categoria de renda fundiária que determina o preço da terra no DF, pois a população é localizada pelo Estado (governo) em áreas periféricas (CS⁵²) e as áreas de melhor padrão (mais valorizadas) são alienadas em regime de licitação pública alcançando e determinando o preço de mercado, o que também contribui para afastar a população de menor renda (GOUVÊA, 1995, p. 76).

Os padrões de ocupação reforçaram as disparidades sociais, uma vez que não foram implantadas redes de infraestrutura e equipamentos urbanos para atender a totalidade dos imóveis alienados pela Terracap fora do Plano Piloto; os padrões construtivos eram inferiores e a oferta de transporte público era precária. A oferta de

⁵¹ No período de 1973 a 1985, a Terracap trabalhava com quatro regimes de alienação de imóveis: licitação pública; venda direta; regularização; e doação (para uso da União ou do GDF).

⁵² Sigla de Cidades Satélites

unidades habitacionais pela SHIS ou lotes pela Terracap foi direcionada especialmente para núcleos periféricos no mercado formal (Tabela 2). O mercado imobiliário informal, por sua vez, também tem a distância dos núcleos urbanos consolidados como condicionante dos preços. Dessa forma, os loteamentos informais de baixa renda ilegais também ocuparam áreas periféricas, e os loteamentos de renda média e alta ocuparam áreas mais próximas ao Plano Piloto, a exemplo de Vicente Pires e do Jardim Botânico, no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990. A dispersão no território é tão marcante que, nos cálculos apresentados por Jatobá (2017), a densidade urbana do DF caiu de 55 hab/hec em 1990 para 47,29 hab/hec em 2015, enquanto a população cresceu de 1.580.725 para 2.914.830 nesse período.

Tabela 2: Quantidade de unidades habitacionais produzidas pelo GDF entre 1963 e 2005

PERÍODO	APART.	CASA	LOTE*	TOTAL
1963-64	-	98	-	98
1965-66	-	3.970	-	3.970
1967-68	168	2.360	-	2.528
1969-73	650	16.511	-	17.161
1974-78	1.374	22.033	-	23.407
1979-81	144	15.446	-	15.590
1982-85	1.440	8.445	-	9.885
1986-87	690	891	-	1.581
1988-90	72	3.992	-	4.064
1991-94	72	686	40.009	40.767
1995-98	-	-	12.689	12.689
1999-05	-	-	22.632	22.632
TOTAL	4.610	74.432	75.330	154.372

Fonte: Dados CODEPLAN (OLIVEIRA, 2008, p. 116)

*Lotes semiurbanizados

A escassez da oferta de habitação, como afirmou Engels (2015) há mais de cem anos, é necessária para que a sociedade de valores burgueses mantenha operante a classe trabalhadora dependente da sua renda para garantir sua existência e reprodução; e que assim, aceite quaisquer condições de trabalho e vida ofertadas pelas classes dominantes que, dessa forma, mantêm seu próprio *status quo*. O Governo Distrital, portanto, com a oferta restrita de terras ao longo do tempo operou

interesses elitistas em detrimento do interesse público em geral. A alta demanda por imóveis residências e a pouca oferta levaram aos altos preços cobrados, tanto no mercado formal quanto no informal. Enquanto o poder público agia com ‘timidez’ na consolidação de novas áreas habitacionais, o mercado informal cresceu de forma rápida, lucrando muito ao negociar terras sem gastos com as infraestruturas mínimas, e com preços mais acessíveis em relação ao mercado formal. Os custos oriundos dos processos de regularização, ainda que, em regra, demorem a ser consolidados, recaem sobre o poder público. E quanto maior a dispersão no território, naturalmente maior a extensão e os montantes financeiros para atender aos núcleos urbanizados. Na forma de um ciclo vicioso, essa situação sempre gerou um sobrepreço na terra legal e urbanizada, o que, mais uma vez, leva mais pessoas a recorrerem ao mercado informal.

Na década de 1980, o número da produção de unidades habitacionais foi reduzido paulatinamente pela SHIS. A partir de 1992, foi afirmada uma mudança estratégica para a provisão habitacional de baixa renda: o GDF passou a ofertar lotes semiurbanizados – caracterizados pelo arruamento em cascalho, pelo ponto de energia a ser abastecido por requerimento do morador e pelo abastecimento de água por caminhão- pipa ou chafariz público -, ou seja, sem infraestrutura e descumprindo os padrões mínimos da Lei Federal nº 6.766/79 – pelo denominado Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda (PAPBR) e assim foram ocupadas as regiões administrativas de Samambaia, Varjão, Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo e Riacho Fundo II, São Sebastião (SEDUH DF, 2021). O próprio GDF, apesar de ter o poder de fazer as alienações formais desses lotes, propagou a irregularidade no que diz respeito à obrigação de fornecer infraestrutura mínima nos parcelamentos do solo.

A Tabela 3 reúne o número de lotes semiurbanizados distribuídos entre 1993 e 2011, por Região Administrativa. O PAPBR, operado a partir de 1994 pelo Instituto de Desenvolvimento Habitacional de Interesse Social (IDHAB) e, a partir de 2007, pela Companhia de Desenvolvimento de Habitação do Distrito Federal (CODHAB), deu títulos de concessão de direito real de uso, com o intuito de evitar a transferência para terceiros. Contudo, segundo Jatobá (2016), muitos beneficiários do programa vende-

Tabela 3: Distribuição de Lotes Semiurbanizados através do Programa de Assentamentos para População de Baixa Renda entre 1993 e 2011.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	LOTES SEMI-URBANIZADOS																			
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DISTRITO FEDERAL	20.424	12.181	7.404	243	1.634	4.242	6.570	539	2.922	5.387	6.139	3.904	3.033	1.608	2.378	276	1.176	1.930	481	225
Brasília	33	67	151	112	68	17	14	2	3	3	38	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gama						4	2	2	5	2	2	2	2	2	5	1	124	230	-	-
Gama – Depart.de Viação e Obras – DVO	231	45	40	-	6	20	4	2	3	-	8	2	3	2	2	-	-	-	-	-
Taguatinga Areal	129	19	-	-	8	21	380	8	16	329	81	71	78	21	36	11	10	5	3	4
Taguatinga Norte	16	1	22	27	-	16	3	1	4	-	10	10	-	3	-	-	-	-	-	-
Brazlândia	409	41	593	-	1	2	8	5	1	7	16	6	-	-	1	-	-	48	32	-
Sobradinho	539	862	166	-	132	284	51	13	29	213	170	123	67	54	56	16	21	19	7	186
Planaltina	176	39	28	9	30	59	723	13	121	56	120	133	133	55	92	26	21	546	59	5
Paranoá	1.137	274	59	4	52	114	175	69	83	12	72	38	8	38	31	14	38	25	8	7
Núcleo Bandeirante – Telebrasília	-	-	209	56	206	52	293	5	9	3	15	5	-	-	-	-	-	-	1	1
Ceilândia	359	5	2	-	6	37	870	110	309	1.306	185	285	711	502	630	59	8	1	12	1
Guará I	123	6	372	11	2	60	242	8	-	34	1	102	-	1	-	-	-	-	-	-
Guará II	-	-	-	-	-	-	-	-	20	7	104	21	27	17	9	3	7	2	2	-
Cruzeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samambaia	2.672	471	65	2	60	-	-	99	143	1.466	1.836	646	463	259	283	32	647	670	49	6
Samambaia urbanizado	-	-	706	8	31	335	73	-	11	81	48	39	59	88	-	-	-	-	-	-
Santa Maria	11.670	3.749	324	-	125	81	349	40	552	125	747	395	147	82	204	29	46	226	20	8
São Sebastião	-	-	-	-	373	555	84	59	43	11	40	22	387	71	75	10	20	13	13	2
São Sebastião - Bairro São Bartolomeu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	173	23	-	-	-	-	-	-	-	-
São Sebastião - Bairro Residencial Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	718	359	-	-	-	-	-	-	-	-
Recanto das Emas	545	5.398	4.022	1	398	816	278	59	265	1.503	721	298	194	109	165	36	46	27	18	5
Lago Sul	-	-	-	-	-	1.257	2.011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riacho Fundo I	2.385	886	246	7	1	81	55	30	57	6	54	283	7	-	64	5	23	5	2	-
Lago Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Candangolândia	-	318	30	6	12	43	24	24	5	9	25	42	1	2	-	-	4	-	2	-
Águas Claras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riacho Fundo II	-	-	369	-	123	388	931	11	339	220	955	970	462	241	452	18	45	50	28	-
Sudoeste/Octogonal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varijão	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	30	345	66	275	12	116	-	-	-
Park Way	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-
SCJA ⁽¹⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	45	181
Sobradinho II	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	14
Jardim Botânico	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-
Itapoá	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	17	30
SIA ⁽²⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-
Vicente Pires	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-

¹ Setor Complementar de Indústria e Abastecimento. Inclui-se a Estrutural.

² Setor de Indústria e Abastecimento. Dados do extinto Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - IDHAB e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CODHAB - Diretoria Imobiliária

Elaboração: Autora

Fonte: Anuários CODEPLAN de 1997 a 2015. Disponíveis em: <https://shre.ink/WgQ> Acesso em: 2.jul.22

Obs.: Os campos preenchidos com 'x' indicam que a RA não existia no ano do levantamento correspondente.

ram seus lotes para ocupantes de maior renda e foram ‘empurrados’ novamente para a informalidade. O próprio GDF⁵³, mais tarde, reconheceria que não houve seleção rigorosa dos contemplados nessa política. Alguns trechos dessas RAs ainda hoje não têm a situação fundiária dominial integralmente concluída. Mesmo sem a segurança jurídica da posse, de maneira geral, as famílias investem em melhorias dos seus imóveis, e também arcam com melhorias urbanas dos assentamentos, o que leva à valorização imobiliária, que também é uma razão de venda desses imóveis.

Para Gouvêa (1995), as opções pela remoção de favelas logo após a inauguração de Brasília e, mais tarde, a oferta de lotes em detrimento de habitações, contraditoriamente não contribuíram para a promoção de moradias e agravaram as questões habitacional e social da cidade. A própria SEDUH reconhece consequências perversas da provisão habitacional tal qual feita no DF:

A pressão do mercado imobiliário sem regulação, expulsa a população mais pobre, que tende a ser acolhida pelo mercado informal. O estoque de imóveis no Distrito Federal, por exemplo, é imenso e poderia equilibrar o déficit habitacional, porém, sem uma política forte de contrapeso, os dois indicadores só tendem a aumentar (SEDUH DF, 2021, p. 43 e 44).

A reduzida oferta de habitações no DF em relação ao crescimento populacional acelerado (Tabela 4), indiretamente, também induziu os parcelamentos de terras nos municípios goianos limítrofes que atualmente conformam a Área Metropolitana de Brasília – AMB⁵⁴. Águas Lindas de Goiás, cuja área pertencia ao município de Santo Antônio do Descoberto, cresceu vertiginosamente na década de 1990 e foi emancipada em 1995, com a criação do município atual. Outros municípios foram criados no entorno do DF: Cidade Ocidental (1992); Novo Gama (1995) e Valparaíso de Goiás (1995). Nos anos 2000, a mancha urbanizada da Área Metropolitana de Brasília (AMB) teve enorme expansão, fruto de parcelamentos formais e informais (SEDUH DF, 2021). A dinâmica urbana do DF, então, é replicada nos seus arredores e complexifica as questões do acesso à moradia adequada, aos serviços de qualidade

⁵³ Ver PLANDHIS, 2012.

⁵⁴ A CODEPLAN, por meio da Nota Técnica 001/20145, definiu a AMB como sendo composta pelo DF e por mais nove municípios goianos limítrofes (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás). Além desses, os municípios de Alexânia, Luziânia e Cocalzinho de Goiás conformam a Periferia Metropolitana de Brasília (CRUZ; ROSA; ARAÚJO, 2020). Schvarsberg (2017) desenvolve analítica descrição das heterogeneidades sociais e territoriais que conformam uma dinâmica metropolitana contraditória e interdependente entre esses territórios.

de transporte, saúde e educação. A dependência econômica da capital federal é muito forte, enquanto legalmente, a governança das questões sociais desses municípios ocorre dentro de pequenas prefeituras e da estrutura do Estado de Goiás.

Tabela 4: População do Distrito Federal entre 1960 e 2021, por década.

ANO	POPULAÇÃO
1960	141.742
1970	546.015
1980	1.203.333
1990	1.598.415
2000	2.043.169
2010	2.570.160
2021*	3.094.325

Fonte: IBGE, 2011.

* Estimativa IBGE. Disponível em: <https://shre.ink/zQa2Jw> Acesso em 25.jun.22

A política de distribuição de lotes pelo GDF, além da óbvia associação político-eleitoreira, se beneficiava da ideia de que o acesso aos lotes legais de forma ampla e célere inibiria os parcelamentos informais. Além de isso não ter ocorrido, a década de 1990 e os anos 2000 foram marcados pelo aumento expressivo da informalidade. Assentamentos como a Estrutural, Itapoã e o Sol Nascente surgiram nesse período (JATOBÁ, 2016). Ademais, muitos danos ambientais decorreram dos processos formais e informais de urbanização do território e ainda permanecem como causa de problemas hídricos, poluição e devastação do cerrado.

Outro efeito perverso da distribuição de lotes sem infraestrutura básica pelo próprio GDF é o assédio do mercado imobiliário sobre os beneficiários dos lotes regularizados para retenção e especulação, prática comum no mercado de terras urbanas na América Latina. A baixa capacidade de controle sobre a terra distribuída, abre espaço para que as famílias mais vulneráveis aceitem ofertas de compras aparentemente vantajosas. Dessa forma, os compradores, certos da valorização pelo processo de ocupação e urbanização, fazem esse movimento, e as famílias são deslocadas para áreas ainda mais periféricas no mercado informal. Na visão de Smolka e Mullahy (2009), essa situação, comum a toda América Latina, conforma uma cultura de vícios à medida que conforma ambientes precários para a vida da população.

Na América Latina, os mercados de solos urbanos se destacam pela magnitude e persistência de atividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas relacionadas com o acesso e ocupação da terra, todas elas derivadas principalmente da escassez de terras urbanizadas financeiramente acessíveis. Esta escassez desempenha um papel importante na cultura social latinoamericana, dado que o acesso ao solo é frequentemente uma condição tácita para obter sentido de cidadania e mobilidade social (SMOLKA; MULLAHY, 2009).

Na primeira década do século XXI, Brasília consolidou-se como metrópole marcada, assim como outros grandes centros urbanos brasileiros, pela segregação socioespacial, pela fragmentação de serviços, pelos grandes impactos ambientais e pelos contrastes entre as áreas planejadas e não planejadas. Em especial, a metrópole é especialmente dispersa e beira a insustentabilidade pelo passivo de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços públicos e danos ambientais que esse modelo gera, sem falar nos danos sociais.

Outro aspecto distintivo do território distrital é o fato de a informalidade urbana ser marcadamente praticada por todos os espectros sociais. Roy (2005) alerta-nos sobre as duas visões predominantes sobre a cidade informal, especialmente no Sul Global. Uma delas centraliza a informalidade como o grande problema urbano, porém a encara como um fenômeno apartado da dinâmica formal, como espécie de anseio pela fuga às regras do aparato burocrático. A outra visão, por sua vez, romantiza a informalidade como resposta espontânea e criativa à falta de capacidade do Estado de satisfazer as necessidades da população pobre. Ambos os pontos de vista conceituam a irregularidade como fenômeno de isolamento do capitalismo global e, segundo a autora, põem a responsabilidade pela pobreza nos próprios pobres.

A realidade do Distrito Federal escancara que a informalidade urbana é consequência de estratégias do próprio Estado que, mesmo tendo exclusividade do parcelamento do solo por mais de três décadas, teve uma atuação insuficiente no atendimento das demandas habitacionais da população em todos os estratos de renda. As invasões de terras públicas e os assentamentos informais em terras públicas e privadas foram feitos por todas as classes sociais, ainda que o tratamento dado pelo próprio Governo a estas situações não seja o mesmo.

Nesse contexto, o Déficit Habitacional do DF no levantamento mais recente cruzado com informações da Pesquisa Distrital por Amostra de Dados (PDAD) é de um total de 102.984 domicílios, 11,66% do total da unidade federativa. O componente de maior expressão é o *Ônus excessivo com aluguel* – 52,10% do total; seguido da

Precariedade dos domicílios – 26,84%; depois do *Adensamento excessivo* – 10,89%; e, por último, da *Coabitação familiar* – 10,16% (SEDUH DF, 2021). Esses dados demonstram que o déficit qualitativo é mais expressivo do que o déficit quantitativo. Para a solução do ônus excessivo com aluguel e a precariedade edilícia, novas unidades habitacionais não atacariam o cerne dos problemas, visto que, no primeiro caso, as famílias comumente não detêm a capacidade de comprar um novo imóvel e que, no segundo caso, a precariedade edilícia pode ser minimizada e até sanada com alterações no próprio imóvel.

Dessa forma, vemos que as linhas de atuação das políticas habitacionais e de regularização, ao longo do tempo, não se diversificaram para atendimento das situações fáticas do déficit. A seguir, delineamos a questão habitacional e fundiária no DF nos anos mais recentes, para finalmente chegarmos à análise da possibilidade de implementação do Termo Territorial Coletivo, nesse contexto.

4.2. Panorama atual da política habitacional do Distrito Federal

Para tratar do período mais recente da política habitacional do Distrito Federal, expomos no Quadro 2 o marco legal que delimita esse tema atualmente.

Quadro 2 – Marco Legal da Habitação no Distrito Federal

ANO	LEGISLAÇÃO	SÍNTESE
1993	Lei Orgânica do Distrito Federal	Definiu apolítica habitacional voltada à população de média e baixa renda como prioridade (art. 327).
2001	LF nº 10.257 Estatuto da Cidade	Regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal.
2005	LF nº 11.124	Instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)
2006	LDF nº 3.877	Política Habitacional do DF. Definiu a renda familiar de até 12 salários mínimos como condição para participar do programa habitacional de interesse social. Reservas de 40% das unidades para Cadastro Geral, 40% cooperativas ou associações habitacionais e 20% para demais programas de interesse social.
2007	LDF nº 4.020. Regulamentada pelo Decreto nº 29.072/2008	Criação da CODHAB, do Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB-DF) e do Conselho de Desenvolvimento Habitacional do DF (CONDHAB). O último nunca foi implementado.

2008	LCDF nº 762	Cria o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do DF e cria o Comitê Gestor e o Grupo Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa.
2008	LCDF nº 796	Política Habitacional voltada para pessoas com deficiência que estabelece reserva de no mínimo 5% e no máximo 10% dos imóveis para atendimento desse público.
2008	LF nº 11.888	Alterou LF nº 11.124/05 assegurando às famílias de renda mensal até 3 SM, assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social – ATHIS.
2009	Decreto GDF nº 29.972	Instituição do atendimento prioritário à moradia nos Programas Habitacionais do GDF. Estabelecidos critérios para delimitação do estado de penúria ou desamparo para garantia do atendimento prioritário.
2009	LCDF nº 803	Revisão do PDOT. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação deveria, em 12 meses, elaborar o Plano de Desenvolvimento Habitacional do DF. Conselho de Habitação seria órgão colegiado do Sistema de Habitação do DF, mas não foi instituído. Instrumentos de política urbana replicando o EC.
2009	LF nº 11.977	Criação do PMCMV, destinado a famílias com renda mensal até R\$4.650,00 (equivalente a 10 SM, à época).
2011	LDF nº 4.718	Dispensou empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público no âmbito da Política Habitacional distrital do pagamento das Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração de Uso.
2012	LCDF nº 854	Revisão do PDOT. Inclui novas ZEIS na estratégia de oferta de áreas habitacionais
2012	PLANDHIS – não aprovado como lei.	Reforçou as ações de incentivo à produção habitacional de interesse social e à regularização fundiária. Inseriu população de rua no diagnóstico da habitação social no DF. Aponta necessidade de estudos específicos para elaboração de política pública direcionada.
2013	LDF nº 5.126	Tratou da concessão de direito real de uso das áreas destinadas à Política Habitacional do DF. Permitiu cessão a terceiros e utilização como garantia hipotecária ou fiduciária em casos determinados.
2013	LDF nº 5.197	Autorizada a alienação de bens imóveis de propriedade do DF aos candidatos habilitados e às entidades credenciadas no âmbito do Programa Habitacional de Interesse Social em áreas de ofertas habitacionais previstas pelo PDOT. Doação exclusiva para famílias com renda até 5 SM.
2015	LDF nº 5.485	Política de Assistência Técnica do Distrito Federal pública e gratuita para projetos e construção de HIS.

2016	Decreto GDF nº 37.438	Programa Habita Brasília. Linhas de ação: serviço de Locação Social, produção de Lotes Urbanizados, provisão habitacional por Construção de novas unidades imobiliárias, Assistência Técnica à população de baixa renda e incentivo à Produção Habitacional na aquisição de unidades imobiliárias.
2019	LCDF nº 951	Alterou o PDOT adicionando novas ZEIS na Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais.
2019	Resolução nº 544 da CODHAB	Regulamentou subprograma de Melhorias Habitacionais da Assistência Técnica para família até 3 SM em situação de vulnerabilidade habitacional. Previsão de instalação de Postos de ATHIS nas ARIS. Limite de R\$20mil.

Elaboração: Autora

O marco nacional do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, seguido da aprovação da Política Nacional de Habitação (2004) e da criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), como afirmamos no Capítulo 1, foram resultados de esforços para retomada do planejamento urbano em médio e longo prazo e tinham o objetivo de enfrentamento às questões habitacionais do país. Em consonância com esse momento, em 2006, foi aprovada a Lei Distrital nº 3.877, que estabeleceu:

“Art. 2º A Política habitacional de que trata essa Lei para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda.

Art. 3º A ação do Governo do Distrito Federal na política habitacional será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto:

I – à oferta de lotes com infra-estrutura básica;

II – ao incentivo para o desenvolvimento de tecnologias de construção de baixo custo, adequadas às condições urbana e rural;

III – à implementação de sistema de planejamento para acompanhamento e avaliação de programas habitacionais;

IV – ao atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração de baixa renda, garantido o financiamento para habitação;

V – ao estímulo e incentivo à formação de cooperativas de habitação popular;

VI – à construção de residências e à execução de programas de assentamento em áreas com oferta de emprego, bem como ao estímulo da oferta a programas já implantados;

VII – ao aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional;

VIII – ao atendimento do banco de dados dos inscritos nos programas habitacionais da SEDUH e do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB;

IX – ao atendimento habitacional por programa, respeitada a legislação em vigor e a demanda habitacional” (DISTRITO FEDERAL, 2006, online).

Em 2007, com a criação da CODHAB, empresa pública de direito privado cuja finalidade é a execução da Política Habitacional do DF, o IDHAB, que foi extinto. A mesma lei criou o Sistema de Habitação do Distrito Federal que,

corresponde a um conjunto de órgãos responsáveis pelo processo de planejamento e gestão da política de desenvolvimento habitacional do DF, tendo por objetivo organizar o segmento habitacional, notadamente o de interesse social, e orientar a concepção, implementação e monitoramento da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Essas mudanças indicaram a descentralização político-administrativa do tema, e a busca por uma atuação mais efetiva. A distribuição de lotes nos anos anteriores não foi suficiente para reduzir o déficit habitacional, em termos percentuais. A previsão legal de acompanhamento e avaliação dos programas habitacionais indicava então a busca por aprimoramento das ações governamentais. Em 2008, o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FUNDHIS) foi criado, com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários direcionados à habitação de interesse social (HIS). A aplicação dos recursos estava vinculada à existência de programas para esse público específico. Segundo relatório da SEDUH (2021), as regras do FUNDHIS carecem de clareza quanto ao aporte de recursos, além de delimitarem prazos muito exíguos, o que compromete sua operação.

Em 2009, é criado o PMCMV, que foi o maior programa de provisão habitacional já realizado pelo poder público no Brasil. No Distrito Federal, o programa Morar Bem, promovido pelo COHDAB, foi vinculado ao programa federal. Segundo levantamento⁵⁵ realizado por Moreira, Silveira e Euclides (2017) entre 2009 e 2016, foram contratadas 53.216 unidades habitacionais no DF subdivididas entre as faixas do PMCMV de acordo com a Tabela 5.

O referido levantamento não nos permite precisar quantas unidades foram de fato entregues no Distrito Federal. Todavia, os pesquisadores expuseram o que

⁵⁵ A coleta de dados ocorreu por solicitação ao Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) existente à época. Foram solicitadas informações básicas por município a respeito do PMCMV (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017)

chamaram de Nível de Conclusão (razão entre o número de unidades entregues e o número de unidades contratadas) por modalidade no Brasil, até 2017, o que nos dá uma noção de que há uma disparidade nas entregas. Os níveis de conclusão, em 2017, eram de: 70,8% para a Faixa 1-Rural; 68,6% para a Faixa 1-FAR; 82,8% para a Faixa 2 e; 51,6% para a Faixa 3.

Tabela 5: Quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no DF por Faixa

	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Entidades	0	-	-
Rural	407	-	-
FAR	16.209	-	-
FAR-Urbanização*	0	-	-
Oferta Pública	0	-	-
FGTS	-	26.254	10.346
Sub Total	16.616	26.254	10.346
TOTAL		53.216	

Fonte: e-SIC (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 602 e 605)

*Admite formas de regularização fundiária

A questão do direcionamento dos empreendimentos do PMCMV para territórios periféricos, no caso da AMB, culminou na construção de muitos condomínios fechados nos municípios do entorno do DF. Apesar de a dinâmica urbana do dia a dia do DF ser altamente dependente da população do entorno, em termos burocráticos, a governança dessas questões não está limitada ao Distrito Federal. Dessa forma, a configuração do território metropolitano tem uma governança ainda mais complexa e frágil.

No ano de 2012, equipe do GDF concluiu o primeiro PLANDHIS. A princípio o documento deveria ser aprovado como lei, para atendimento aos requisitos da LF nº 11.124/05 para obtenção dos subsídios do Orçamento Geral da União. A aprovação como lei não ocorreu, e sim por decreto, todavia, o documento acabou sendo aceito no cumprimento dos requisitos para angariar os recursos federais. O documento propunha três linhas programáticas de estratégia e ação: (a) institucional, que tratava apenas da organização da CODHAB como órgão executor; (b) aprimoramento legal; (c) provisão e qualificação urbana e habitacional. O atendimento de interesse social

seria voltado para famílias de até 3 salários mínimos, com prioridade para faixa de até 1 salário.

De maneira geral, o PLANDHIS apresentava alguns problemas, tais quais a falta de especificidade na solução dos diferentes componentes do déficit habitacional – ônus excessivo com aluguel, adensamento, precariedade e coabitação familiar. Também não apresentou estratégias decorrentes da leitura do território. Apesar das propostas de controle dos programas habitacionais como o Recenseamento Imobiliário e a Avaliação anual, estas não foram implementadas. Em suma, o Plano não orientou a política habitacional de interesse social nos anos seguintes.

Os registros da CODHAB que encontramos não diferenciam as entregas pelas faixas de renda do PMCMV e refletem as entregas entre 2014 e 2019, como vemos na Tabela 6.

Tabela 6: Unidades habitacionais entregues pelo programa Morar Bem com recursos do PMCMV (2014-2019)

ANO	UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES
2014	11.692
2015	5.474
2016	4.901
2017	1.936
2018	1.189
2019	808
TOTAL	26.000

Fonte: CODHAB apud SEDUH (2021, p. 116)

Um avanço no contexto distrital foi a aprovação da Lei Distrital nº 5.485/2015 de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), que diversifica a forma de enfrentar o déficit habitacional, especialmente sua porção qualitativa, ou seja, os casos de inadequação física de moradias já existentes que não garantam padrões mínimos de habitabilidade. O atendimento prioritário da ATHIS foi destinado às famílias com renda de até 3 salários mínimos nas áreas urbanas e rurais, com recursos distritais e federais. Para a faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos, que não está incluída na lei federal, apenas recursos do DF podem ser destinados (SEDUH DF, 2021).

Já no ano de 2016, o GDF instituiu o programa 'Habita Brasília', estruturado em 5 linhas de ação: produção de lotes urbanizados, provisão habitacional por Construção de novas unidades imobiliárias, Assistência Técnica à população de baixa renda, incentivo à produção habitacional na aquisição de unidades imobiliárias, e o serviço de locação social. Este serviço, todavia, até hoje não foi implementado. O programa nos últimos anos manteve os pilares das entregas de unidades habitacionais e de lotes privados. A linha da ação da ATHIS, que recebeu o nome de 'Projeto na Medida' inaugurou dez postos da CODHAB em áreas periféricas que contavam com arquitetos, engenheiros e assistentes sociais para atender os moradores. Foi um esforço louvável e inovador da política pública de habitação que infelizmente, funcionou por muito pouco tempo e por isso teve um alcance diminuto.

Com a mudança do governo do Distrito Federal em 2019, em um viés mais conservador, esse arranjo institucional foi parcialmente descontinuado. As mudanças no cenário federal também se refletiram na produção de novas unidades que praticamente deixou de receber recursos federais. Dessa forma, o GDF priorizou, em uma lógica estreita de titulação, as ações de regularização fundiária, nos últimos quatro anos, em detrimento da provisão de unidades habitacionais, especialmente para as faixas mais baixas de renda.

4.3. Panorama atual da regularização fundiária do Distrito Federal

O marco legal da regularização fundiária afeto ao DF está consolidado no Quadro 3. O PDOT, aprovado em 2009, mapeou a informalidade fundiária no território do DF e criou as Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), Parcelamentos Urbanos Isolados de Interesse Social (PUI-S) Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE) e Parcelamentos Urbanos Isolados de Interesse Específico (PUI-E) (Figura 15). Com a aprovação da Lei Federal nº 11.977/09, seguida da Lei Distrital nº 4.996/12, que trata da Regularização Fundiária, abriu-se o leque de ações sobre as ocupações irregulares no DF.

Quadro 3 – Marco Legal da Regularização Fundiária no Distrito Federal

ANO	LEGISLAÇÃO	SÍNTESE
1997	LCDF nº 17	1ª Revisão PDOT. Identificação de ocupações informais no território e criação de Área de Monitoramento Prioritário.
1998	LDF nº 1.823	Aprova áreas objeto de aplicação da Lei nº 954/95, que dispõe sobre a alienação de lotes de parcelas de terra públicas no DF
1999	LDF nº 2.284	Altera a Lei nº 954/95 e dispõe sobre alienação de lotes ou parcelas de terras públicas do DF.
2009	LF nº 11.977	Primeira norma geral brasileira para regularização fundiária (Reurb), num esforço de consolidação da ordem jurídico-urbanística. Diferenciação entre Reurb de interesse social (S) e de interesse específico (E).
2009	LCDF nº 803 revisada pela LCDF nº 854	2ª Revisão PDOT. Um dos objetivos é a valorização da ordem fundiária como função pública, promovendo a regularização fundiária das terras urbanas e rurais, públicas e privadas, e integrando-as à cidade legal. Delimitou as ARIS, ARINES, PUI-S e PUI-E.
2012	LDF nº 4.996	Dispõe sobre a regularização fundiária no DF. Autorizou a doação de imóveis do DF até 250m ² em área de ARIS estabelecidas pelo PDOT para famílias de até 5 salários mínimos.
2017	MP nº 759/16 convertida na LF nº 13.465	Revogou toda a parte da LF nº 11.977/09 que dispunha sobre a regularização fundiária e estabeleceu procedimentos
2019	LCDF nº 986	Altera PDOT. Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana. Criou novas ZEIS.

Elaboração: Autora

A delimitação de Núcleos Urbanos por meio das ARIS ou PUI-S não possibilitou recursos exclusivos distritais suficientes, provenientes da aplicação de instrumentos específicos ou de fundos distritais, para a transformação da qualidade de urbanização dessas ZEIS. Essas áreas apresentam várias deficiências de: infraestrutura essencial, serviços, equipamentos públicos, precariedades nas habitações e nos bairros com a falta de calçamento, arborização, mobiliário urbano e equipamentos de lazer.

Pressupunha-se uma série de condicionantes para realização da formalização de ocupações na primeira lei federal, mas, como foi exposto no primeiro capítulo, a LF nº 13.465/17, priorizou a titulação em detrimento do arranjo mais cauteloso e direcionado a garantia de qualidades mínimas de urbanização das áreas irregulares.

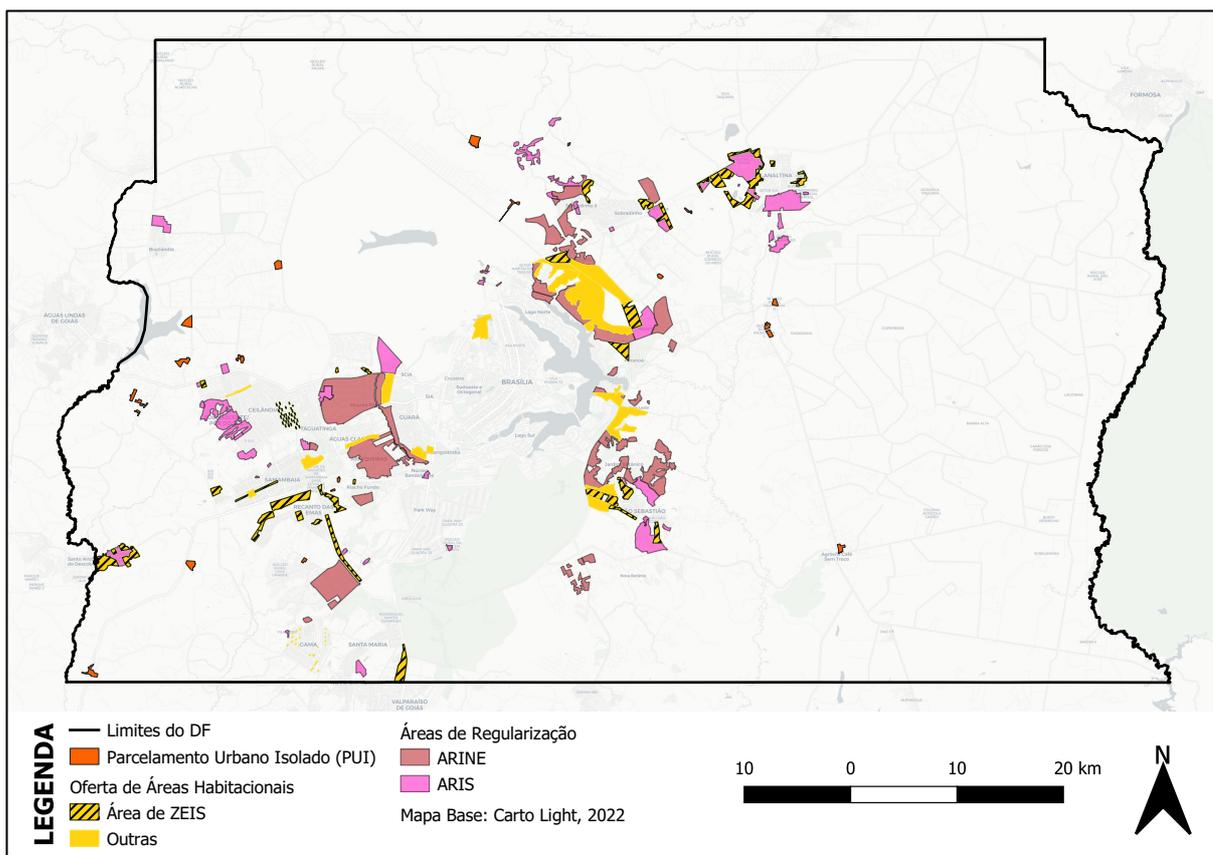


Figura 16: Demarcações do PDOT 2009: ARIS, ARINES, PUIs e Oferta de Áreas Habitacionais – ZEIS e Áreas Comuns.
Fonte: Geoportal. Edição: Autora

Em levantamento feito a partir dos anuários estatísticos da CODEPLAN, conseguimos levantar o número de regularizações e vendas diretas no período entre 1993 e 2019 (Tabela 7). Não há dados disponíveis para os anos de 2013 a 2016. A Terracap, que fornece os dados à CODEPLAN, subdivide os imóveis entre os usos residencial, comercial e ‘outros’. Na Tabela 7, são apresentados os números referentes apenas aos imóveis residenciais regularizados/venda direta no DF nesse período. Observa-se também que, há na sequência histórica da Terracap a distinção entre as modalidades da licitação pública, da venda direta/regularização, da doação e do que é denominado “outras vendas”.

Entre os anos de 1993 e 2000, os números de regularização e venda direta de imóveis são tímidos. Destacamos em 1993, os 374 imóveis residenciais regularizados na RA de Taguatinga e, em 2000, as RAs Núcleo Bandeirante e Guará que tiveram mais uma centena de regularizações/vendas diretas.

Após a primeira revisão do PDOT, que ocorreu em 1997 e criou a Área de Monitoramento Prioritário, as ocupações informais se multiplicaram justamente na

Tabela 7: Número de vendas diretas e regularização de imóveis residenciais pela Terracap entre 1993 e 2019.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2.008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Distrito Federal	351	16	1	1	-	18	4	330	37.497	37.195	43.911	37.525	37.540	37.540	37.078	37.122	-	42	20	31	N/D	N/D	N/D	N/D	988	2.556	1955	
Plano Piloto	6	1	-	1	-	-	-	-	566	556	N/D	566	566	566	567	567	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Gama	-	1	-	-	-	-	-	-	7.642	7.642	N/D	7.635	7.635	7.635	7.636	7.634	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Taguatinga	342	14	-	-	-	-	-	6	647	440	N/D	644	645	645	642	642	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Brazlândia	-	-	-	-	-	-	-	-	3.276	3.276	N/D	3.275	3.275	3.275	3.275	3.275	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Sobradinho	-	-	-	-	-	-	-	-	431	431	N/D	431	431	431	431	431	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Planaltina	1	-	-	-	-	-	-	-	2.765	2.765	N/D	2.765	2.765	2.765	2.765	2.765	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Paranoá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Núcleo Bandeirante	-	-	-	-	-	1	-	117	1.416	1.416	N/D	1.416	1.410	1.410	1.341	1.342	-	7	1	3	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Ceilândia	1	-	1	-	-	-	1	6	15.981	15.981	N/D	15.972	15.971	15.971	15.971	15.970	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Guará	1	-	-	-	-	-	-	139	808	720	N/D	849	879	879	535	573	-	26	11	11	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Cruzeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Samambaia	-	-	-	-	-	-	-	-	3.854	3.854	N/D	3.852	3.851	3.851	3.851	3.851	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Santa Maria	-	-	-	-	-	-	-	-	55	88	91	N/D	96	92	92	50	57	-	6	8	15	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	
São Sebastião	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	4	4	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Recanto das Emas	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	N/D	1	1	1	1	1	-	-	-	-	1	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	
Lago Sul	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Riacho Fundo	x	-	-	-	-	17	-	6	22	22	N/D	23	19	19	9	10	-	3	-	1	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Lago Norte	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Candangolândia	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Águas Claras	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Riacho Fundo II	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Sudoeste/Octogonal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Varião	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Parkway	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	N/D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
SCIA ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Sobradinho II	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Jardim Botânico	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	179	1.552	244	
Itapoã	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
SIA ²	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-	
Vicente Pires	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	N/D	N/D	N/D	N/D	185	823	1678
Fercal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	
Sol Nascente/Por do Sol	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Amiqueira	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Noroeste	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Cidade não Cadastrada*																												
																										624	181	33

N/D - Não Disponível

¹ Setor Complementar de Indústria e Abastecimento. Inclui-se a Estrutural.

² Setor de Indústria e Abastecimento.

* Ville de Montagne

Dados: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. TERRACAP - Coordenação de Planejamento e Modernização (CPLAM) - Divisão de Planejamento (DIPLA)

Elaboração: Autora. Fonte: Anuários CODEPLAN de 1997 a 2019. Disponíveis em: <https://shre.ink/WgQ> Acesso em: 2.jul.22

Obs.: Os campos preenchidos com 'x' indicam que a RA não existia no ano do levantamento correspondente.

Obs. 2: Os números entre 2001 e 2008 são muito próximos, o que gerou questionamento sobre a validade dos dados. Uma consulta foi realizada formalmente à CODEPLAN que, até o prazo final de entrega deste trabalho, não se pronunciou.

área de monitoramento, o que denota a ausência de fiscalização consistente e eficaz no território. A partir daí, como forma de ação corretiva, buscou-se equacionar o enorme passivo socioambiental por meio de processos de regularização fundiária dominial em várias áreas (SEDUH DF, 2021). Por isso, nota-se na Tabela 7, que entre os anos de 2001 e 2008 ocorreu o maior número de regularizações/vendas diretas da história da Terracap, com a concentração expressiva de imóveis na RA de Ceilândia, e também com números significativos no Gama, em Brazlândia, Samambaia, Planaltina e Núcleo Bandeirante, além de registros em Taguatinga, no Plano Piloto, Guará, Sobradinho, Santa Maria e Riacho Fundo. Curiosamente, há poucas variações entre os números da maior parte das Regiões Administrativas. De toda forma, são dados consolidados e repetidos em vários dos anuários da CODEPLAN que foram consultados na elaboração da tabela. Apesar das intenções anunciadas, a política urbana de regularização foi marcada por uma visão restritiva às questões burocráticas e fiscais, visto que o tratamento dos problemas socioambientais não tiveram a devida atenção.

No período imediatamente após a aprovação da Lei Federal nº 11.977/09 e da Lei Distrital nº 4.996/12, temos a indicação de uma quase paralisação dos processos de regularização fundiária com os totais de 42, 20 e 31 imóveis no Distrito Federal nos anos de 2010, 2011 e 2012. Infelizmente, não há dados disponíveis entre 2013 e 2016. Mas um importante dado trata da proporção de áreas passíveis de regularização reconhecidas pelo PDOT de 2009: 69,65% do total das áreas são ARINES, ou seja, ocupações de interesse específico, enquanto 29,35% são ARIS, ocupações de interesse social (JATOBÁ, 2016). As densidades habitacionais das ARINES são mais baixas do que das ARIS, especialmente pelo fato de os lotes criados nas ARINES serem maiores do que nas ARIS, o que então justifica esse disparate. A regularização, dessa maneira, privilegiou as classes médias e alta, inclusive numa ótica de aumento da arrecadação para o Governo Distrital.

Novamente, a partir de 2017 nota-se um crescimento no número de processos que foram concentrados em apenas duas regiões administrativas reconhecidamente ocupadas por grupos de classe média e alta: Jardim Botânico e Vicente Pires. A ausência de políticas voltadas para a população de baixa renda no período mais recente, somada à crise econômica e política vivida no país é agravada pela pandemia

do SARS-CoV-2 fez com que o número de famílias em situação de vulnerabilidade aumentasse.



Figura 17: ARIS criada em 2021 na RA São Sebastião

Fonte: Eduardo Nunes. Disponível: <https://shre.ink/mkd9> Acesso em: 18.jul.22



Figura 18: Área de ARINE na RA Vicente Pires

Fonte: Correio Braziliense. Disponível: <https://shre.ink/mkdd> Acesso em: 18.jul.22

É importante pontuar que os indicadores estatísticos apontam para altos índices do déficit habitacional qualitativos e quantitativos nas áreas informais e em processo de regularização (SEDUH DF, 2021). Há, entretanto, limitações desse indicador em mostrar a relação da provisão habitacional e dos processos de regularização com a redução ou avanço do déficit. Faz-se necessário avaliar a eficácia das políticas governamentais em face da complexidade das razões do déficit e assim, promover ações cabíveis para promoção da habitação adequada para a população, melhorando esses índices.

A estrutura do Governo conta com a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), que é responsável por ações de controle de invasão de terras públicas e realiza, por exemplo, ações de despejo e demolição⁵⁶. Ainda que seja necessário, no contexto descrito, combater as ações de grilagem, apropriações indevidas e ocupações de áreas públicas ambientalmente sensíveis, o contrapeso desproporcional com os direitos fundamentais de populações vulneráveis gera situações de despejo sem qualquer alternativa de abrigo para muitas famílias⁵⁷.

⁵⁶ Ver: “Área rural no Riacho Fundo é alvo de operação do DF Legal”; 3.fev.2020. Disponível em <https://shre.ink/Wlv> . Acesso em 3.jul.22

“Agefis retomou mais de 44 milhões de m² de terras públicas em quatro anos”; 27.nov.18 Disponível em: <https://shre.ink/WIL> . Acesso em 3.jul.22.

⁵⁷ Ver: Após desocupação de parque no Guará, famílias inteiras vivem no relento. 27.jul.17. Disponível em: <https://shre.ink/W3w> . Acesso em 20.mar.20

“MPDFT pede ao GDF planejamento antes de desocupações em áreas irregulares.” 6.ago.21.

A história do DF exemplifica que a informalidade urbana está conformada em uma espécie de ciclo vicioso em que, quanto mais se promove a regularização fundiária, mais surgem áreas para serem regularizadas. Como foi exposto, vários foram os motivos para a expansão das ocupações irregulares no DF: oferta insuficiente de unidades habitacionais e terrenos urbanizados formais para a demanda da população; o monopólio do parcelamento do território pelo GDF por vários anos; as altas taxas de lucro do mercado informal. Ainda que a regularização seja necessária em tantos casos - devido a impossibilidade de remoção; os custos sociais e ambientais dessas realocações; e o fato de que, com o passar do tempo, adquire-se o direito legal de permanecer onde se vive –, é necessário aprimorar os processos para que sua execução seja um fator de alimentação do déficit habitacional. Fernandes (2011, p. 49-50) aponta questões para aperfeiçoamento dessa política: avaliação dos programas por meio de coleta de dados antes e depois da implementação; abordagens adaptadas ao contexto de cada assentamento; escritura adequada⁵⁸ para assegurar sustentabilidade socioeconômica da comunidade; igualdade de gênero; financiamento sustentável de maneira que os custos dos programas não imponham cargas fiscais desproporcionais à fatia mais pobre da sociedade, e; pesquisas e análises que definam a informalidade de forma mais coerente e efetiva.

A valorização das áreas em processo de regularização fundiária no DF tem sido acompanhada pela SEDUH, com colaboração da Agência Brasília e com pesquisas do IPEA. Essa valorização acaba sendo captada pelo mercado imobiliário, mesmo nos casos das ARINES, em que a Terracap cobra dos ocupantes pelo processo. Como o mercado formal continua sem dar respostas suficientes para a população, o ciclo vicioso se fecha com a continuidade e reprodução do processo de ocupações irregulares.

Posto esse cenário, ampla discussão foi conduzida para a revisão do PLANDHIS entre 2018 e 2021. Na minuta do documento conformam-se algumas estratégias de atuação inéditas no contexto distrital, que trazem luz e novos nortes às

Disponível em: <https://shre.ink/Wlt> . Acesso em 3.jul22

“Por um DF sem despejos”. Disponível em: <https://shre.ink/W34> Acesso em 3.jul.22.

⁵⁸ O autor sugere arrendamento, cooperativas, fideicomissos de terra ou propriedade comunal como alternativas aos títulos diretos (FERNANDES, 2011).

práticas convencionais estabelecidas no campo da política habitacional. Segundo dados dispostos no sítio da SEDUH, pretende-se firmar o Plano em forma de Lei, diferentemente da sua versão inicial, que consistiu em um decreto do poder executivo. Todavia, a minuta final, concluída em fevereiro de 2022, após mais de cinco meses, ainda não foi normatizada. Essa é uma demonstração do desinteresse político do GDF na implementação do PLANDHIS não obstante as pressões e cobranças das entidades e movimentos sociais.

Além do plano específico de habitação de interesse social, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial também passa por processo de revisão por meio de reuniões técnicas, algumas indeterminações nas formas de participação popular e outros trâmites. As informações obtidas dos documentos de trabalho da SEDUH permitem-nos vislumbrar potencialidade para a aplicação do modelo de gestão do Termo Territorial Coletivo, como uma das alternativas para promoção do direito à moradia adequada no DF, na perspectiva do direito à cidade.

4.4. O Termo Territorial Coletivo no Distrito Federal

A inserção de um novo instrumento de planejamento urbano em qualquer contexto demanda amplo conhecimento sobre sua proposta, além de esforços técnicos, políticos e sociais das partes interessadas e afetadas por tal instrumento. A presente reflexão sobre o Termo Territorial Coletivo e sua aplicabilidade no Distrito Federal ocorre logo após um longo processo de discussão e construção de um novo PLANDHIS, documento que define as diretrizes básicas e estratégias da política habitacional para as famílias de 0 a 12 salários mínimos, com prioridade para aquelas de 0 a 3 salários mínimos ou em situação de vulnerabilidade⁵⁹. As famílias foram estratificadas em 5 subcategorias baseadas em salários mínimos, sendo três pertencentes à Habitação de Interesse Social (HIS 0: até 1 SM; HIS 1: 1 a 3 SM; e HIS 2: 3 a 5 SM) e duas pertencentes à Habitação de Mercado Popular (HMP 1: 5 a 8 SM; e HMP 2: 8 a 12 SM) (SEDUH DF, 2022, p. 45).

⁵⁹ Estão nesse grupo: idosos, pessoas com deficiência, mulheres ou pessoas LGBTQIA+, vítimas de violência doméstica em grave risco de vida, pessoas em situação de rua, moradores de áreas de risco ou sensibilidade ambiental, famílias atingidas por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas, estado de emergência ou calamidade pública, jovens provenientes de instituições de acolhimento, estudantes que recebem auxílio financeiro social, egressos do sistema prisional, povos originários e migrantes de baixa renda, dentre outros

Uma câmara técnica⁶⁰ permanente foi constituída para trabalhar na revisão do PLANDHIS se reuniu mensalmente entre junho de 2018 até dezembro de 2021, data em que a minuta do documento foi finalizada. Uma das qualidades do processo foi que as iniciativas de inclusão da participação popular ocorreram por meio de oficinas temáticas, consultas públicas, consultorias voluntárias, reuniões com grupos específicos. Além disso, foram também realizados seminários, reuniões de grupos de trabalho e interinstitucionais.

Tomamos o PLANDHIS como referencial da conjuntura do planejamento urbano distrital, visto que ele traz visões de diferentes atores sobre as possibilidades de se enfrentar a questão habitacional. Como o PDOT vigente foi aprovado há mais de 10 anos, outro documento que expõe um ponto de vista mais atual do planejamento é Relatório elaborado pela SEDUH sobre o tema da Habitação e da Regularização Fundiária, como um dos eixos temáticos da revisão do PDOT, que está em andamento. Esse documento, além de trazer dados que contribuíram para a narrativa construída nos itens 4.1, 4.2 e 4.3 dessa dissertação, demonstra o olhar da esfera técnica do GDF sobre os problemas locais.

Parece-nos haver um entendimento geral de que é imprescindível diversificar as formas de tratar a questão da habitação de interesse social, inclusive fazendo valer instrumentos previstos desde o Estatuto da Cidade, que demandam regulamentação no âmbito local. Além disso, há o reconhecimento de que o direito à moradia não se resume a “ter uma casa para se morar” e está ligado também a aspectos qualitativos da cidade, e a desejos e demandas diversas dos moradores. Há o reconhecimento de que a variedade de modelos de atendimentos necessários para atender a população também carece de mecanismos e articulações que viabilizem as políticas públicas na estrutura das pastas governamentais e também de forma colaborativa com a sociedade civil. O PLANDHIS tem por estratégia incorporar e atualizar as propostas do programa Habita Brasília, até então vigentes, considerando os dados levantados e todo o processo de discussão e participação nas instâncias promovidas no processo de sua revisão. Dessa forma, as linhas de ação foram divididas em: oferta de bens –

⁶⁰ Instituída pela Portaria nº 158, de 19 de novembro de 2018; incluiu representantes dez Secretarias de Estado e órgãos do GDF; nove entidades e organizações da sociedade civil; e um membro da sociedade civil.

que consiste no tradicional repasse de imóveis (lotes urbanizados e unidades prontas) do governo ao beneficiário, viabilizado pela concessão de subsídios; e prestação de serviços – formatada pelos processos de administração e acompanhamento por parte do órgão executor da política habitacional, podendo ser executados de maneira direta ou indireta (locação social, assessoria técnica e moradia emergencial) (SEDUH DF, 2022, p. 52 e 53).

Respondendo a primeira das questões desta pesquisa, o Termo Territorial Coletivo se apresenta com o objetivo de ampliar o leque de instrumentos de planejamento habitacional e, por suas características, se enquadraria nas duas linhas de ação propostas pelo PLANDHIS. Enquanto aplicado após a regularização fundiária, o TTC pode ser considerado uma prestação de serviços do Estado para garantir aos moradores a segurança da posse em seus imóveis, e o desenvolvimento de aspectos qualitativos da moradia. Nesse formato, o Estado assume o papel de apoiador de movimentos que se conformam pela articulação das próprias comunidades que lideram o processo de formação de um TTC. Se formatado o uso do instrumento na parte da estratégia de oferta de bens, também continuam sendo necessários os processos de gestão e acompanhamento do poder público que chancelariam a retirada da terra do mercado sob a sua condição de inalienabilidade enquanto bem coletivo e, dessa forma, contribuiria para a garantia da acessibilidade longa da moradia.

No âmbito regulatório, a viabilização do TTC precisa de um dispositivo que valide a separação da propriedade da terra da propriedade das edificações erguidas sobre ela. O ordenamento jurídico brasileiro dispõe do instituto jurídico e político do direito de superfície, que é regulado pelo Estatuto da Cidade (arts. 4º, V, I e 21 a 24) e também pelo Código Civil, lei federal nº 10.404/2002 (arts. 1.369 a 1.377), ainda que haja algumas diferenças conflitantes entre as leis. Nesse sentido, adotamos o entendimento exposto por Sotto (2017), de que na doutrina majoritária, as normas do Código Civil não revogaram as normas do EC⁶¹, mesmo sendo uma lei de mesma hierarquia na sua sequência.

⁶¹ SOTTO (2017) explica que há diferenças significativas entre as leis tais quais: a possibilidade de uso do direito de superfície em negócios de interesse público, como dispõe o EC, e a restrição a negócios essencialmente privados no CC. O EC estipula haver prazo para a concessão do direito, enquanto o CC exige o prazo. O CC veda a cobrança de pagamento em razão da transferência do direito pelo superficiário a terceiro, enquanto isso não está estipulado no EC.

Basicamente, o direito de superfície permite ao seu detentor utilizar o solo, o subsolo e o espaço aéreo relativo a um terreno na forma estabelecida por contrato entre partes, desde que atenda à legislação urbanística. O contrato pode determinar se há ou não prazo de fruição do direito, bem como se ele é oneroso ou gratuito. Esse instituto, assim como a propriedade, precisa ser registrado em cartório de registro de imóveis e, trata-se de um direito real que pode ser transferido a terceiros e herdado. Além disso, os encargos e tributos incidentes sobre o imóvel são respondidos pelos superficiários. Há também a possibilidade de sua extinção, caso cláusulas específicas do seu contrato definam as condições.

De forma mais direta, o direito de superfície seria correspondente ao direito sobre a edificação erguida. Todo investimento construtivo e em benfeitorias fica determinado por este instituto. Dessa forma, seu valor, em caso de alienação, corresponderá ao tamanho do imóvel construído, seus padrões de acabamento e qualidades arquitetônicas. Ou seja, a propriedade do direito de superfície ocorre de forma individual, e confere às famílias a liberdade de não permanecerem no local, se assim for sua vontade. Todavia, o valor do terreno não é incluído nessa transação.

No TTC, a terra é propriedade coletiva de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos da qual façam parte representantes de todas as famílias participantes. Em sua instituição, essa pessoa jurídica estabelece que a terra é um bem inalienável e, dessa forma, sua retirada do mercado protege a comunidade da ação especulativa. Naturalmente, outros acordos e limitações - forma de participação, estrutura do conselho gestor, eleições e diretrizes da gestão - devem estar dispostos no regimento dessa pessoa jurídica, registrados em cartório, de forma que ela se aproxime ao máximo, dos desejos e visões dos participantes do TTC. Em casos estrangeiros, especialmente quando o instrumento é praticado como política pública, a propriedade da terra também tem participação do poder público, o que trataremos no item 3.5.2.

Basicamente, a propriedade da terra coletiva da forma descrita, associada ao direito de superfície, é suficiente para que o TTC seja constituído dentro do ordenamento jurídico no Brasil. Mas o seu reconhecimento legal enquanto instrumento de gestão coletiva da terra por leis em âmbito local e federal, certamente traz respaldo para sua aplicação e a possibilidade de incentivos fiscais ou financeiros direcionados diretamente a ele. Ao longo da pesquisa desta dissertação e nos

momentos de acompanhamento do Projeto TTC, muitas vezes estivemos diante de pessoas que ouviam falar no modelo pela primeira vez. É comum que as pessoas demorem um pouco para compreender sua lógica e até mesmo que a entendam com certa desconfiança; o que nos parece natural em uma sociedade em que o direito à moradia é confundido com o direito à propriedade individual, além das noções sociais da segurança financeira, de sonho de vida, de dignidade e reconhecimento associadas à propriedade privada. Por esses aspectos e outras dúvidas que pairam sobre uma iniciativa ainda inédita no país, a inserção do TTC no ordenamento jurídico também é uma estratégia de fortalecê-lo. Trata-se também, de proporcionar as condições burocráticas necessárias para que os moradores do TTC tenham acesso à propriedade, bem como a tranquilidade para colocarem em prática suas formas de planejamento territorial, em que predominem seus valores e entendimentos, ao invés desses serem impostos de cima para baixo.

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece:

Art. 71. §1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

VI - plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local; (DISTRITO FEDERAL, 1993).

O PDOT, segundo a LODF é instrumento básico de expansão e desenvolvimento urbanos de longo prazo e natureza permanente, por isso uma proposição legislativa de instauração do Termo Territorial Coletivo no DF deve fazer parte do PDOT, que é Lei Complementar de iniciativa do poder Executivo. Como vislumbramos dois possíveis arranjos de utilização do TTC no DF: em assentamentos urbanos informais passíveis de regularização fundiária, e como parte da política pública de provimento habitacional, a seguir diferenciamos condicionantes de cada caso.

4.4.1. O TTC como integrante da política de regularização fundiária

A avaliação da aplicabilidade do TTC em áreas passíveis de regularização fundiária se vale especialmente dos aprendizados que vêm sendo consolidados na construção das experiências nas comunidades cariocas.

Em primeiro lugar, enquanto modelo de gestão da propriedade que se pretende emancipador no sentido de fazer valer os desejos e entendimentos da população que

não tem acesso pleno ao direito à moradia, é necessário que a adesão ao TTC seja por espontânea vontade das famílias. Naturalmente, para isso acontecer, é imprescindível que haja compreensão dos aspectos organizacionais, burocráticos, políticos e sociais que estão diretamente ligados ao modelo. Dessa forma, um primeiro desafio para a implantação do TTC no Distrito Federal é haver um grupo organizado capaz de fazer a informação chegar às potenciais comunidades; um grupo que seja uma referência para as comunidades aderentes ao modelo no decorrer do tempo. Esse trabalho demanda não só engajamento consciente dos envolvidos, como também recursos e tempo para que haja uma estrutura mínima capaz de realizar atividades variadas relacionadas ao engajamento e aos trâmites políticos necessários.

No período de formação dos primeiros *CLTs* nos Estados Unidos, o próprio movimento negro por direitos civis era o esteio das comunidades. Isso foi aprimorado à medida que foram criados o *Institute for Community Economics (ICE)* e depois o *Center for Community Land Trust Innovation*, aos quais nos referimos no item 3.1. Em cada país, há um grupo de referência como esses. No Rio de Janeiro, o Projeto TTC tem financiamento de ONGs internacionais, o que garante uma estrutura reduzida de pessoas trabalhando para o projeto. Estas, por sua vez, têm conseguido engajar voluntários e representantes de órgãos e entidades do poder público para contribuírem no trabalho. Estes participantes, ainda que tenham presenças esporádicas, e não necessariamente envolvidas em trâmites legais ou representações formais, são também representantes do engajamento, que permite a continuidade do projeto. Assim, vemos que a tarefa de comunicação indica que a instauração de um TTC é um processo que exige tempo. Pelo menos no estágio inicial de implementação do instrumento no Brasil, a disseminação da proposta ainda demanda um processo que faz parte do que podemos chamar de “educação urbanística”. Isso porque não se trata apenas de convencer pessoas a confiar ou aceitar um modelo, mas de engajá-las na condução da administração do território em que vivem. Os conhecimentos sobre o arranjo da propriedade coletiva da terra, sobre o direito de superfície, as possibilidades de organização formal do grupo em uma pessoa jurídica, além das etapas da regularização fundiária, entre outros, permitem a emancipação dos indivíduos. À medida que eles sabem pelo que estão batalhando, o vencimento de cada etapa fortalece o anseio coletivo de alcançar o objetivo final, que é a acessibilidade permanente da sua moradia de qualidade.

O sucesso que se espera das experiências cariocas será valioso na disseminação do modelo, pois assim como os moradores de Porto Rico entusiasmaram as comunidades dos projetos piloto no intercâmbio ocorrido em 2018; a instauração dos primeiros TTCs no Brasil tem o potencial multiplicador. Os eventos públicos promovidos pelo Projeto, os próprios trabalhos acadêmicos que vêm sendo produzidos sobre o tema, além do andamento do processo legislativo de inclusão do TTC no Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, já se mostraram capazes de gerar a curiosidade de muitas pessoas interessadas na questão habitacional brasileira.

Um aspecto sensível, por exemplo, é que a aplicação do modelo em assentamentos urbanos informais requer a possibilidade de regularização fundiária do território. O enquadramento das famílias e lotes nos requisitos da Reurb-S é uma condição para a aplicação do TTC voltado para a habitação de interesse social. Por isso, deve haver cruzamento entre os critérios da lei federal e os critérios das leis e programas distritais. Pontuamos que os *CLTs* não quebram o paradigma da propriedade, e ela é um pressuposto para o modelo. Todavia, como já foi debatido no primeiro capítulo, o momento político brasileiro iniciado a partir de 2016 tem sido marcado por acentuadas medidas de cunho neoliberal. A legislação vigente referente à regularização fundiária massifica a titulação e abre caminho para que o Estado adie indeterminadamente as obras de infraestrutura e os serviços sociais básicos para esses territórios. Enquanto o TTC propõe que a autogestão da terra, regida pelo empenho e organização coletivos, além da renúncia da propriedade individual dos lotes no processo de regularização. Vemos que há um choque com as intenções políticas presentes na legislação atual de regularização fundiária e a proposta do Projeto TTC. Para além da condição do título individual ou coletivo da terra, lidamos com o antagonismo entre a organização comunitária, que fortalece o pleito por direitos e o empoderamento comunitário, e a cultura privatista que enfraquece a força dos indivíduos frente ao Estado e frente ao mercado. Portanto, os esforços para envolvimento dos moradores com o TTC são muito importantes. Visto que o tempo de tramitação de um processo de regularização fundiária pode ser longo, esse período pode ser aproveitado para a construção do TTC, como acontece atualmente na comunidade de Trapicheiros, no Rio de Janeiro.

A terceira condicionante está justamente ligada ao engajamento comunitário. Ela pode ser considerada concomitantemente o maior desafio e a maior força do

modelo. Ao passo que no Distrito Federal há uma quantidade imensa de famílias de baixa renda vivendo em situação de irregularidade fundiária, bem como enquadradas em algum tipo de déficit habitacional, não podemos mapear com facilidade os grupos engajados em torno das questões da organização territorial e de vizinhança nesses locais, tampouco os grupos envolvidos com a luta pelo direito à moradia adequada. As experiências de consolidação dos *CLTs* em todo o mundo indicam que a organização entre seus membros é o que os permite delimitar seus interesses em negociações com o poder público e outros atores que tem alguma forma de ação na área e na vizinhança. A representatividade entre os moradores também é importante em eventuais situações de conflito. E os valores comunitários e sua vivência, sobretudo, são importantes para a transmissão do seu significado entre gerações. Os *CLTs* existem há um pouco mais de 50 anos e não há casos de destituição do modelo.

Nossa pesquisa não adentrou em campo e no levantamento de possíveis comunidades que possam se valer do TTC no Distrito Federal. Mas os movimentos sociais pelo direito à moradia estão presentes em vários territórios e áreas passíveis de regularização. Esses grupos, por terem histórico coletivo de lutas por direitos, são, ao nosso ver, potenciais interessados na proposta do TTC. Além da organização, é preciso haver compatibilidade entre o que os moradores entendem como prioridades para sua comunidade e o que um arranjo como o TTC é capaz de promover: permanência da comunidade no seu território, impedir o uso especulativo da terra, empoderar a comunidade e manter as moradias permanentemente acessíveis. Ainda que o TTC possa ser instaurado sem a totalidade dos membros de uma comunidade, o apoio das figuras de liderança comunitária é de grande importância, visto que essas pessoas têm o reconhecimento e a confiança dos demais. Além disso, são capazes de capitanear a atenção dos demais moradores para temas comuns e são também articuladores em momentos de negociação.

Uma condição que não é essencial, mas favorável para a instauração de um TTC em assentamento formal, é a existência de programas de incentivo à autogestão da moradia e de assistência técnica para habitações de interesse social. Nesse sentido, as proposições contidas a respeito da assistência técnica no PLANDHIS vão ao encontro desse suporte desejável. O documento reconhece o ativismo político feito no país para aprovação tanto da lei federal quanto da lei distrital sobre a ATHIS. No DF, os recursos de assistência técnica podem atender famílias de até 5 salários

mínimos. Já no âmbito federal, os recursos se limitam a famílias de até 3 salários mínimos. Dessa forma, as famílias entre 3 e 5 salários só podem receber recursos de fundo distrital.

A existência de recursos para tais programas, caso se consolidem, representará um cenário positivo para instauração formal do TTC. Chamamos atenção para o fato de a ATHIS não se limitar ao atendimento de arquitetos urbanistas, mas ser um serviço multidisciplinar do qual fazem parte engenheiros, assistentes sociais e que estão aptos a fazer pontes com outros atendimentos que possam ser necessários. Entende-se que dessa maneira, amplia-se o acesso a direitos à medida que o serviço público não se limita às questões construtivas da habitação, mas busca fazer um atendimento multidisciplinar, reconhecendo a complexidade dos arranjos familiares e das questões que conformam o problema habitacional.

O debate público promovido na elaboração do PLANDHIS deixa claro que a viabilidade das diretrizes propostas depende da conciliação entre políticas econômicas, fiscais e regulatórias. Além disso, o cruzamento entre programas e serviços intersetoriais é não apenas desejável, como garantidor da eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, a articulação política e governamental, precisa ser favorável às propostas para que se tenham os resultados planejados.

Os limites da aplicação do TTC nessa modalidade estão, em especial, relacionados à capacidade de organização comunitária; e à possibilidade de não haver incentivos políticos suficientes para sua promoção: tanto de uma entidade ou grupo organizado que seja promotora e facilitadora do instrumento, quanto no cenário político institucional. A defesa do TTC está vinculada ao posicionamento político em relação à forma de enfrentar as questões habitacionais. Historicamente, os perfis dos governos distritais se mostraram muito conservadores perante a participação popular, as questões raciais, classistas e a garantia de direitos que buscam ser enaltecidas no TTC, portanto, é um ponto sensível para sua adoção.

4.4.2. O TTC como integrante da política de provisão habitacional

No desenvolvimento deste trabalho, nos chamou atenção os vultosos números de lotes semiurbanizados distribuídos à população ao longo de mais de dez anos no DF. Como foi exposto, essa política de provisão habitacional sequer atendia os requisitos mínimos de parcelamento do solo previstos na Lei Federal nº 6.766/79.

Além dos relatados problemas nos cadastros sociais para triagem dos beneficiados, também é espantosa a falta de gerência do Estado em relação aos imóveis distribuídos de forma direta. Ao inserir lotes no mercado imobiliário formal de forma massificada, sem mecanismos de controle, o Estado contribui com o movimento de especulações mercadológicas. As ofertas atraentes feitas aos contemplados, muitas vezes convencem os beneficiários de políticas públicas a venderem seu imóvel e, assim, o objetivo da política pública é desvirtuado. A política habitacional de interesse social vigente, condiciona o enquadramento da população a sua não participação prévia em qualquer programa de provisão habitacional. Essa restrição é uma forma de controle sobre o beneficiário, mas não sobre as terras em si. E, por isso, a própria ação dos governos distritais deu subsídios ao efeito perverso de valorização da terra, que é parte do ciclo vicioso da informalidade fundiária, como pontuado no item 4.3.

O banco de terras públicas do Distrito Federal, bem como a existência de uma empresa pública gestora de todos esses bens, a Terracap, configuram uma situação ímpar, sendo esta a maior companhia imobiliária pública do Brasil. Parte do seu capital social, 51% pertencem ao DF e 49% à União. Além disso, desde 1997, a empresa também foi transformada em Agência de Desenvolvimento - mediante a proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do DF; o que foi consolidado pela lei distrital nº 4.586/2011 (COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP, 2022).

Entendemos que é possível se valer de suas atribuições e estrutura da empresa para operacionalizar o modelo de gestão do TTC. Segundo o Estatuto Social da Terracap (2020), enquanto Agência de Desenvolvimento, ela pode realizar as seguintes ações:

I - operacionalizar atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, além de assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II - realizar a promoção direta ou indireta, inclusive por meio de subvenção econômica, de investimentos em parcelamentos do solo, regularização, infraestrutura e edificações, nas áreas de programas e projetos de: expansão urbana e habitacional; desenvolvimento econômico, social, industrial e rural; desenvolvimento do setor de serviços; desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação; construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos;

III - estabelecer Parcerias Público-Privadas (PPP), constituir Sociedades de Propósito Específico (SPE), Subsidiárias Integrais e promover operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos;

IV – promover estudos e pesquisas, além de realizar levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados ao ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal; (COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP, 2020).

Entendemos que as possibilidades de ações de desenvolvimento subscritas vão ao encontro das demandas do TTC, para ser configurado em um modelo de política pública. Um aspecto sensível, entretanto, é a equalização de um sistema que não visa o lucro sobre as vendas das terras ou a venda do direito de superfície. Entendemos que o subsídio dado pela Terracap às ações de desenvolvimento, começaria justamente nos valores cobrados pelo direito de superfície e que, a terra pode continuar total ou parcialmente em propriedade da Terracap, a depender do desenvolvimento de cálculos econômicos, financeiros, sociais e estratégias de controle a serem construídas no modelo de TTC específico de provisão habitacional do DF.

Como vemos no item “III” acima, já existe a previsão de participação da Terracap em empreendimentos estratégicos, por meio de pessoas jurídicas com sua participação. Apesar de não termos o objetivo de analisar o formato burocrático legal mais adequado para a implementação do TTC, entendemos que há a possibilidade de inclusão do modelo dentre os empreendimentos estratégicos da empresa que também é agência de desenvolvimento. Além disso, a previsão de realização de estudos e pesquisas, bem como a consolidação e divulgação de dados, é uma forma de se agir com transparência na implementação de uma experiência inédita no contexto distrital, e permitir que o seu desenvolvimento seja amplamente debatido, como entendemos que um planejamento que se proponha contra-hegemônico deve ser.

Além da Terracap, que detém o controle do banco de terras, a CODHAB é a executora da Política de Desenvolvimento Habitacional do DF. Sua estrutura também deve ser utilizada na conformação da política pública de provisão habitacional gerida pelo TTC. Elencamos algumas das atividades que a CODHAB pode exercer, segundo o art. 4º do seu Estatuto Social:

II - desenvolver os programas e projetos habitacionais, bem como o Plano Habitacional de Interesse Social, definidos pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal – SEGETH/DF; [...];

IV - articular as ações dos diversos órgãos setoriais envolvidos na execução da política habitacional, com vistas à consolidação das diretrizes estabelecidas; [...];

IX - desenvolver projetos sociais e intervenções urbanas objetivando a fixação dos moradores;

X - planejar, produzir, comercializar unidades habitacionais e intermediar repasses financeiros, para locação, aquisição, construção, ampliação e reforma de moradias especialmente destinadas à população de baixa renda, obedecendo as diretrizes estabelecidas; [...];

XII - operacionalizar o sistema de seleção, analisando e aprovando os beneficiários da política de subsídios, respeitando o disposto na Lei nº 3.877/06; [...];

XVI - repassar financiamento para aquisição de materiais de construção, equipamentos, pagamento de mão-de-obra e assistência técnica, visando ao atendimento de metas fixadas pela Política de Desenvolvimento Habitacional na construção de unidades residenciais, na promoção e apoio à construção de habitações, na execução de serviços públicos inerentes às plenas condições de habitabilidade dos núcleos habitacionais; [...]

XVIII - elaborar normas operacionais específicas para as diversas linhas de ação; (CODHAB DF, 2018, p. 2-4).

O conteúdo disposto nos incisos acima confirma que as atribuições da CODHAB fazem dela uma das partes fundamentais para o desenho do formato do TTC no Distrito Federal. O acesso a lotes urbanizados e às unidades habitacionais prontas continuará a ser parte das políticas de oferta habitacional da CODHAB. Considerando que o PLANDHIS tem como diretriz a articulação de arranjos institucionais para operação das linhas de ação à HIS, acompanhamento social e monitoramento das políticas, entendemos que a implementação do TTC pode ser uma forma de aprimorar a provisão habitacional do DF. Ele permitirá maior controle do GDF sobre a destinação do seu banco de imóveis para fins de interesse público, garantindo o mérito do atendimento a faixas mais baixas. Além disso, o TTC tem grande potencial de reter os investimentos públicos e mantê-los acessíveis para os grupos de renda de interesse social, ao impedir a apropriação livre da terra pelo mercado imobiliário. Nesse caso, o modelo se aproximaria dos modelos mais recorrentes dos CLTs, que estão no Norte Global. Como exemplos, Ribeiro et al. (2022b) expõem os casos do CLT de *Dudley Neighbors Incorporated (DNI)*, na periferia de Boston, nos Estados Unidos, e o *Community Land Trust Bruxelles (CLTB)*, em Bruxelas, na Bélgica.

O DNI existe há mais de 30 anos, e faz a gestão de terras públicas e privadas situadas em um bairro periférico da cidade, que nos anos 1980 era muito degradado. A movimentação coletiva da população formulou um plano de revitalização do bairro

e permitiu a constituição de um arranjo em que o *DNI* tem lotes ocupados por famílias individualmente e também algumas edificações que pertencem ao *CLT*. Estas são utilizadas para locação de famílias de baixa renda sem visar o lucro, há também imóveis de uso comercial alugados para moradores da comunidade. Alguns lotes são utilizados para fins públicos como praças, hortas comunitárias, parques, áreas de lazer. Os recursos obtidos pelo *CLT* são sempre revertidos em benefício da própria comunidade (RIBEIRO et al., 2022b). Sobretudo, chamamos atenção para o fato de que apesar do poder público ser o proprietário de parte das terras, a administração foi confiada ao *DNI*, que as gere em modelo de cooperação entre as partes.

No caso belga, por sua vez, o *CLT* foi formado após um grupo de ativistas formular um estudo de viabilidade do modelo como alternativa para enfrentamento do déficit habitacional. Esse documento foi apresentado ao governo local que resolveu oferecer suporte à iniciativa. Dessa forma, foi viabilizada a construção de um primeiro conjunto de apartamentos, que recebeu auxílios do governo na construção, no financiamento e na organização do *CLTB*. Este é administrado por uma estrutura tripartite formada por autoridades do poder público local, sociedade civil e moradores. Ainda como parte de um cadastro habitacional de pessoas em vulnerabilidade social, os futuros contemplados passam a participar da organização do *CLT* em que vão morar, por meio de reuniões, cursos e atividades de engajamento. As famílias recebem subsídios na aquisição das unidades, e não têm permissão para alugá-las sem autorização prévia do conselho gestor. Caso desejem sair do imóvel, a venda só pode ser feita para os cadastrados do programa governamental, com o preço regulado pelo *CLT*. Dessa forma, mantém-se a acessibilidade financeira dos imóveis (RIBEIRO et al., 2022b).

As famílias atendidas pelo *CLTB* são formadas majoritariamente por imigrantes de nacionalidades diversas. Diferente dos casos de Porto Rico, do Rio de Janeiro, e até de Boston, não há articulação prévia entre essas famílias na luta por direitos. Dessa forma, a presença governamental no conselho gestor do *CLTB* exerce a função articuladora entre os moradores, e se encarrega do trabalho contínuo de mobilização. A participação dos moradores continua sendo fundamental para funcionamento do modelo, e para a garantia de que eles sejam os protagonistas na gestão das questões do dia a dia da comunidade, e façam valer sua representatividade nos momentos de decisão.

Como afirmamos, os *CLTs* têm como aspecto positivo a flexibilidade dos arranjos. Esses dois exemplos do Norte Global sinalizam para a possibilidade de se configurar um modelo de distribuição de lotes no DF para população de baixa renda em que o Termo Territorial Coletivo permita: (i) controle: conformação de parque de HIS permanente; (ii) autogestão da moradia; (iii) acesso à assessoria técnica de habitação de interesse social; (iv) bloqueio de venda das terras públicas para agentes do mercado imobiliário e consequente combate à especulação; (v) garantia aos moradores de baixa renda acesso às melhorias urbanas realizadas ao longo do tempo, ou seja, retenção do investimento público e bloqueio de sua apropriação pelo mercado privado.

Primeiramente, o controle da destinação da terra pública para a habitação de interesse social seria o principal diferencial e potencial do TTC. A terra pública de propriedade da Terracap, do TTC – a depender da estratégia adotada⁶² - deve ser gerida por representação do próprio GDF em conjunto com pessoa jurídica formada pelos moradores, e um grupo formado por representantes da sociedade civil. A participação desse terceiro grupo é fundamental para que não haja uma concorrência direta de forças entre poder público e moradores, de forma a promover construções mais democráticas. Regras básicas como a inalienabilidade da terra são básicas do TTC, mas o poder público pode se valer de sua participação para limitar o público a ser beneficiado pelo programa. Isso pode ocorrer, por exemplo, pela limitação dos participantes ao enquadramento a faixas de renda específicas no cadastro único da CODHAB. Dessa forma, caso haja intenção de venda da casa, ela só pode ocorrer para outro beneficiário da mesma faixa de renda, onde apenas o direito de superfície será transacionado. E assim, estabelece-se um parque habitacional que necessariamente só atenderá as famílias mais necessitadas e o investimento público permanece direcionado a esse grupo social. E isso valeria tanto para unidades prontas quanto para lotes urbanizados, mas que pode ser definido após estudos de viabilidade do modelo no contexto local.

No caso da provisão de lotes, a autogestão pode configurar uma forma de receber recursos ou financiamentos para construções nos lotes. Além disso, os moradores, se desejarem, podem determinar algumas regras para ocupação dos

⁶² A terra pode continuar sendo pública, bem como pode haver a transferência para a pessoa jurídica do TTC. Necessariamente, cada família individualmente só detém o direito de superfície sobre seu lote.

lotes, acordos sobre alguns padrões construtivos e acabamentos, além de iniciativas para atividades entre a vizinhança, e o que couber no formato definido pelos próprios moradores. Esse aspecto estaria diretamente ligado à ATHIS, que tem o potencial de contribuir para a qualidade das construções realizadas pelos próprios moradores e a conformação de ocupações que apresentem condições mínimas de habitabilidade garantindo boa ventilação, luminosidade, acessibilidade e segurança para as casas.

A partir do momento que o TTC tira a terra do mercado e, ainda estabelece uma restrição de renda do público que pode ali morar, o poder público deixa de contribuir com o ciclo de valorização da terra e da informalidade: esse grave problema enfrentado pelo DF. Ainda que necessariamente o governo passe a ter dispêndios administrativos permanentes com a estrutura governamental que participará da gestão dos TTCs, sem dúvidas este representa um custo mínimo se comparado ao custo social do descontrole sobre o mercado imobiliário e suas apropriações sobre áreas destinadas originalmente a políticas públicas de habitação.

Ademais, os moradores passam a ter a segurança de que poderão se beneficiar das melhorias urbanísticas que são consolidadas ao longo do tempo. A valorização qualitativa da região deixa de ser captada pelo mercado em transações imobiliárias, visto que apenas o direito de superfície pode ser alienado e não a terra.

Observamos que as experiências consolidadas dos *Community Land Trusts* no mundo apresentam limitações, e não pretendemos aqui, fazer a ingênua defesa do instrumento como solução para toda a provisão habitacional de interesse social futura do DF. Ele não é aplicado em políticas de massa, justamente por haver restrições a uma gestão mais democrática e comunitária em estruturas que reúnam grandes números de pessoas. Harvey (2014) aponta essa mesma fragilidade quando fala dos comuns urbanos – categoria que inclui o TTC no nosso entendimento. Nesse sentido, os TTCs a serem construídos por movimentos sociais de luta por moradia previamente constituídos, por exemplo, têm a vantagem de serem legitimados pela forma orgânica em que a reunião de moradores ocorreu. A figura do poder público como articulador do TTC visa a minimizar os conflitos, mas não tem o potencial emancipador tão proeminente quanto nos casos em que são articulados por comunidades já constituídas. Além disso, reconhecemos que o modelo tem limitações quanto as suas proporções, e que formatos muito populosos não são favoráveis ao protagonismo dos moradores.

Os seus principais potenciais, enquanto política pública, do ponto de vista do poder público, são a possibilidade de amplo controle sobre a destinação de terras públicas para atendimento da demanda social por moradia, e a oportunidade de minimizar a reprodução da lógica especulativa sobre a terra que também é muito onerosa para a administração pública. Do ponto de vista dos moradores, por sua vez, a acessibilidade financeira dos imóveis do TTC é sem dúvida o seu aspecto imediato mais vantajoso. Ao longo do tempo, os exemplos ao redor do mundo mostram que a segurança da posse e a qualidade urbanística do espaço ocupado se tornam muito valorosos para seus moradores.

Vimos que do ponto de vista regulatório, da capacidade administrativa do GDF e dos debates mais recentes a respeito das diretrizes da política habitacional distrital, o TTC tem amplas condições de ser inserido no Distrito Federal. Na nossa análise, os elementos políticos continuam a ser os pontos sensíveis de sua aplicação. Por outro lado, a partir do momento que um governo assume o desafio de implementar um TTC como política pública no Brasil, ele tem potencial multiplicador. A partir do Projeto TTC do Rio de Janeiro, como foi afirmado, o modelo vem chamando atenção de pesquisadores, representantes de movimentos sociais pela habitação e começou a ter espaço na política institucional com seu debate ao longo do processo legislativo do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro e com a aprovação do instrumento no plano diretor do município de São João do Meriti, na baixada fluminense.

Sabemos que há um forte entrave por parte das elites do Sul global na aplicação de qualquer política que se mostre progressista ou contra-hegemônica; elites essas que estão presentes em cargos de poder e inserida nas ideias amplamente difundidas no senso comum colonizado. Mas também há muita resistência e força por parte daqueles que se propõem a pensar outras formas de viver e desenvolver nossas cidades, portanto, acreditamos que a implementação do Termo Territorial Coletivo pode ser disputada e alcançada no Distrito Federal.

CONCLUSÕES



Ao analisarmos o histórico do planejamento urbano no Distrito Federal, podemos ilustrar bem os aspectos críticos expostos neste trabalho. As discussões a respeito das intenções de Lúcio Costa, a partir do traçado do avião, e das concepções de Niemeyer, em edifícios simbólicos do Estado Brasileiro, comumente mitificam qualidades urbanas, espaciais e sociais de Brasília que estariam sob o controle das melhores técnicas construtivas e de planejamento.

A mítica epopeica sobre a implantação da capital federal, entretanto, se dissolve ao nos depararmos com ações que denotam a prática mais convencional do Planejamento Urbano, na qual preponderam valores burgueses, classistas e raciais que na prática demarcam territórios extremamente desiguais nas cidades. A teoria decolonial nos mostra como esses valores se infiltraram e se consolidaram no imaginário social de populações do Sul global, conformando uma lógica perversa que se garante operante, mesmo oprimindo a maior parte da população.

Expusemos aqui ações, ainda que insuficientes, do Governo Federal e do Governo Distrital para promoção do acesso à moradia. Os esforços investidos para a garantia de, ao menos, o teto e as paredes para abrigar a crescente população urbana não podem ser desmerecidos, são muito importantes. Porém, o antigo diagnóstico tecido por Engels (2015) ainda no século XIX e exposto no início do trabalho continua a valer: não há real emancipação da classe trabalhadora e, portanto, acesso amplo a direitos, na vigência do sistema capitalista.

As alternativas vislumbradas dentro do sistema não atacam o cerne dos problemas. A não cobrança de aluguéis da massa proletária, por exemplo, resultaria em salários menores, para manter os ganhos da burguesia. Por outro lado, quando o trabalhador opta por construir sua própria casa, vive no improvisado por anos a fio, até finalmente constituir uma casa com qualidades mínimas. Já nos casos em que o proletário tem acesso a habitação financiada, o sistema garante a exploração da sua força de trabalho por décadas até que a dívida seja paga. E ainda que uma família trabalhadora tenha um imóvel quitado, diferentemente da classe burguesa, ela não consegue aferir ganhos financeiros a partir dele. O imóvel próprio traz segurança, mas não garante poder. E por isso, mesmo havendo imóveis suficientes para suprir o déficit habitacional no país e no DF, o poder especulativo não permite a ocupação destes. “O capital – isso está definitivamente constatado – não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa” (ENGELS, 2015, p. 90).

A noção de bem-estar social trazida pelos estados de no Norte global, no pós II Guerra, trouxe a falsa esperança de que esse exemplo poderia ser seguido no Sul global e que, paulatinamente, melhoras sociais seriam conquistadas, dentre elas o amplo acesso à habitação. Harvey (2015) destrincha a operação capitalista globalizada em diversas escalas, com diferenças especialmente marcantes entre Norte e Sul globais - apesar de o autor não se valer dessa classificação. O sistema aprimorou a forma de exploração do trabalho humano a partir da lógica de que a escassez de direitos e a falta de condições mínimas de qualidade de vida sujeitam as pessoas a aceitar quaisquer condições de trabalho. Junto a mecanismos de desmobilização coletiva, essa lógica permitiu maior apropriação da mais-valia pela classe burguesa. Ao longo do século XX, as cadeias produtivas de bens e serviços globais, por exemplo, foram sendo dispersadas em várias partes do mundo, cada qual com suas peculiaridades culturais. Dessa forma, a mobilização dos trabalhadores que estão dispersos no globo não é possível conjuntamente. E uma insurreição local, ainda que exitosa, pode, no máximo, garantir que a exploração seja transferida para outra parte do mundo.

Vemos, no Brasil, a informalidade e precarização do trabalho crescer e ser legitimada por estratégias neoliberais, como, por exemplo, as formas de consumo e serviços das plataformas virtuais. No caso do direito à moradia, a informalidade da renda impede acesso aos sistemas formais de financiamento. O que poderia ser um problema para os agentes do mercado imobiliário talvez, na expansão dos seus negócios. Mas o fato é que a terra, como condicionante basal para fornecimento de moradia, é fonte de extração de renda mesmo na informalidade. A falta de qualidade das construções, as ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, e a falta de acesso a serviços elementares já seriam fatores suficientes para configurarem a habitação irregular como um problema de difícil solução. Porém, a inacessibilidade ao direito básico de morar torna a exploração da renda sobre a terra altamente lucrativa e perpetuamente alimentada pelos processos de valorização dos mercados formal e informal. Ainda que falte trabalho formal, acesso a educação, saúde, segurança, os valores referentes à moradia só deixam de ser pagos pelas famílias nas situações mais extremas. E assim, o mercado informal de terras também é capaz de extrair o máximo da mais-valia do trabalhador, ainda que seja oferecendo aluguel dos “chiqueiros mais infames”.

A constatação de que o sistema mundo moderno se mantém firme mesmo produzindo crises sequenciais, mesmo não garantindo acesso ao restrito rol de direitos que reconhece, nos põe diante de um horizonte limitante e, por tantas vezes, desanimador se pretendemos pensar no planejamento urbano como uma disciplina que seja capaz de ampliar as possibilidades e qualidades de vida nas cidades. O contato com a Teoria Decolonial se apresenta como um alerta, nesse contexto. Não poderemos nos livrar de certas frustrações, se não criticarmos os valores de modernidade e colonialidade que tendem a continuamente a nos conduzir dentro de seus limites economicistas e lineares.

Por isso, as noções de Bem-Viver e Pluriverso trazem luz à contraposição política do capitalismo. Ainda que sejam repletas de indeterminações e estejam diante de espaços minados de disputas na América Latina, há uma sinalização importante em suas defesas: os excluídos do sistema mundo moderno insistem em existir e não abandonar certos valores, crenças e relações que estão além da compreensão moderna. A dupla consciência da qual fala Mignolo (2000) - essas subjetividades cultivadas dentro dos contrastes coloniais - deve ser explorada e reforçada na busca de alternativas mais libertadoras de vida frente ao desenvolvimento insustentável movido na lógica moderna.

Felizmente nos deparamos com esforços críticos dentro do planejamento urbano que adentram e exploram a Teoria Decolonial, e também buscam contribuir com ela. Talvez, um conjunto de expressões reformistas que, ao nosso ver, são suficientemente emancipadoras para causar incômodo: o planejamento insurgente; os comuns urbanos, o urbanismo amador e, pela nossa análise, também os *Community Land Trusts*, que há 50 anos vêm promovendo moradia digna e permitindo seus moradores conduzir a forma de viver em seus territórios. As limitações do sistema mundo moderno se apresentam de formas variadas em cada país e cidade em que esse modelo de gestão territorial foi implementado. E ainda que saibamos que as tensões sociais sejam mais drásticas no Sul global, a construção do Termo Territorial Coletivo no Brasil chega se mostrando capaz de por as populações urbanas periféricas numa posição de maior controle em relação ao seu próprio destino dentro da cidade.

O Projeto TTC, do Rio de Janeiro, tem conseguido avanços ao longo dos seus quatro anos de existência. Sabe-se que não é um processo de curto prazo e que, após

a instauração formal dos TTCs, tem se imediatamente a segurança da posse, todavia os outros benefícios do arranjo só poderão ser aferidos ao longo do tempo. Portanto, o processo de construção dessas primeiras experiências tem mostrado a importância dos debates, eventos e encontros, mesmo que virtuais, para defesa das comunidades e do projeto. O sentimento de pertencimento, a valorização da história das comunidades, o desejo de melhorar o espaço que se vive não são valores captáveis por indicadores ou índices numéricos, mas são aspectos virtuosos que podem ser buscados na aplicação do planejamento urbano.

Dessa forma, defendemos a ampliação da aplicação do instrumento no Brasil, e especificamente no Distrito Federal, como uma forma de “utopismo dialético” de acordo com Harvey (2015). Uma construção utópica que necessariamente se dê no tempo e no espaço, “que tenha raízes fincadas em nossas possibilidades presentes ao mesmo tempo em que aponta trajetórias diferentes para os desenvolvimentos geográficos desiguais humanos (HARVEY, 2015, p. 258)”. Ou seja, trata-se de um esforço que visa a quebrar as práticas hegemônicas, mas que também assume limitações que não podem ser transpostas.

A análise consolidada nesta dissertação nos aponta dois caminhos para inserção do TTC como prática no DF: em assentamentos informais, passíveis de serem regularizados no critério de interesse social, em que haja organizações coletivas em prol da busca e garantia de direitos referentes ao território ocupado; e como parte da política pública de oferta de habitação em terras públicas.

O cenário de irregularidade fundiária em Brasília tem suas peculiaridades, especialmente quanto à participação ativa do Estado em processos de distribuição de lotes em parcelamentos ilegais. Mas fundamentalmente, como foi exposto, as cidades do Sul global todas cresceram e se desenvolveram com marcas territoriais muito explícitas do alcance limitado das políticas de planejamento urbano. As “cidades formais” só possuem suas destacadas qualidades, porque existem as “cidades informais”, onde faltam serviços, infraestrutura e direitos. Nesse sentido, o TTC pode ser adotado a exemplo das experiências do *Fideicomiso de la Tierra*, de Porto Rico, e da comunidade de Trapicheiros, do Conjunto Esperança e da Vila Autódromo no Rio de Janeiro. Para isso acontecer, é necessário haver subsídios para a ação de um grupo de ‘planejadores amadores’ - no melhor sentido proposto por Merrifield (2015) – que seja capaz de trabalhar a disseminação do modelo, até que alguma comunidade

se manifeste interessada em instituir um TTC. A partir daí, os desafios serão relacionados à mobilização, à avaliação das estratégias adotadas, a busca por apoiadores e realização da interlocução com as esferas burocráticas na estrutura distrital. Trata-se de buscar traduções em todos os espaços que forem necessários para o direito e o desejo de ter autonomia em sua relação com seu território, poder viver tranquilamente no lugar a qual pertence e se orgulhar disso.

Para que o TTC seja incluído no rol de políticas de oferta habitacional em terras públicas, a mobilização de planejadores também é fundamental, mas, nesse caso, o caminho a ser traçado é diferente, visto que o poder público deve assumir a adoção do modelo. As instâncias políticas e públicas que debaterão o modelo serão outras para que isso ocorra. Em uma unidade federativa ainda proprietária de mais de 50% de suas terras, além ter a maior companhia imobiliária pública do país, o TTC surge com o grande potencial de oferecer controle sobre a destinação das terras em prol do interesse público.

Destacamos que não há entraves legais para a instauração do TTC em Brasília. Sua proposta, na realidade, reforça a minuta do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social na necessidade de atacar os componentes do déficit habitacional de formas diversas às práticas históricas que dão acesso à propriedade privada individual de um lote ou imóvel, destituída de articulação com as outras qualidades urbanas que conformam o direito à moradia adequada. O TTC, ao ser estabelecido a partir da propriedade coletiva, potencializa não só as disputas comunitárias por melhorias e investimentos nos seus territórios, como garante, por meio da inalienabilidade da terra, a destinação da terra pública para o atendimento das demandas de moradia.

As composições administrativas em cada uma das formas de aplicação do modelo deverão ser sensíveis as suas peculiaridades. De toda forma, os TTCs terão maior sustentação caso sejam fruto de mobilização de um grupo único que se subdivide nessas frentes de atuação. A boa notícia é que, fundamentalmente, cabem nos TTCs as adaptações que melhor satisfaçam cada uma das comunidades com seu conjunto de partes interessadas.

Dessa forma, os principais limites do TTC no Distrito Federal estão no campo político da disputa de valores, juízos e ideologias. Romper com paradigmas da modernidade e da colonialidade em seus formatos mais retrógrados, classistas, raciais, étnicos e patriarcais é uma tarefa extenuante, mas não há alternativas senão

enfrentarmos suas formas tão abruptas de exploração e negação aos direitos mais elementares, como o direito à dignidade humana inerente à moradia adequada.

Por último, exaltamos a importância da ciência, da universidade e da pesquisa para que seja possível a produção de conhecimento crítico, capaz de oferecer luzes para a ação dos técnicos, dos políticos e dos movimentos comprometidos com o Direito à Cidade. Essa trincheira tem sido alvo de variados ataques no momento de forte retrocesso político e social no Brasil. A resistência no campo teórico é necessária para que possamos reinventar a forma de transformar nossas cidades. Um esforço que, humildemente, também buscamos fazer neste trabalho.

Seguimos na luta, sempre!

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 25–54, 30 nov. 2007.

ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ALGOED, L.; HERNÁNDEZ TORRALES, M. E.; DEL VALLE, L. R. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña: Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales**. [s.l.], 2018.

ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A. et al. (Eds.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais : Bloco Qualitativo**. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise Planejamento - CEBRAB, 2016. p. 8–23.

ANTÃO, R. C. DO N.; RIBEIRO, T. F. **Termo Territorial Coletivo: Instrumento de “costura” entre o Planejamento Urbano e o Direito em Prol do Incremento da Segurança da Posse**. XVIII Enanpur. **Anais...Natal: ANPUR**, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da Cidadania**, 2009.

BALBIM, R. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **Le Monde Diplomatique**, 2020.

BALLESTRÍN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 89–117, 2013.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, 2009.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014. v. 1

BONDUKI, N. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: BONDUKI (ORG.), N. (Ed.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018a. p. 15–33.

BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI (ORG.), N. (Ed.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018b. p. 81–138.

BORDENAVE, G. A história de uma cooperativa habitacional no Rio de Janeiro: entre “lutas” cotidianas e a construção de “laços de solidariedade.” **Aceno - Revista de**

Antropologia do Centro-Oeste, v. 7, n. 15, p. 109–120, dez. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 28.jul.22.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse do Censo Demográfico : 2010**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério do Planejamento e Gestão, 2011.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 01.set.21

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 04.set.21

BRASIL. **Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 04.set.21

BRASIL. **Ministério da Economia. Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília. Ministério da Economia, dez. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/mqlm>. Acesso em: 12 jul. 2022

CANETTIERI, T.; PAOLINELLI, M. S.; VELLOSO, R. DE C. L. Pesquisar a cidade a partir das insurgências. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 9, n. 3, p. 1–12, set. 2020.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Ed.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17–66.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução: Arlete Caetano. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CHILE. **Propuesta Constitución Política de La República de Chile**. Santiago. La Convención Constitucional, 2022.

CHOAY, F. **O Urbanismo : utopias e realidades, uma antologia**. Tradução: Dafne Nascimento Rodrigues. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. v. 91

CODEPLAN. **Anuário estatístico do Distrito Federal (1997 a 2019)**. Secretaria de Economia do Distrito Federal. Brasília, 2020. Disponíveis em: <https://shre.ink/mkqf> Acesso em: 1.jul.22

CODHAB DF. **Estatuto Social. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do**

Distrito Federal. Brasília, 28 jun. 2018. Disponível em: <https://shre.ink/mnKX>. Acesso em: 10 jul. 2022

COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP. **Site Institucional da Terracap.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/>. Acesso em: 8 jul. 2022

COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP, A. DE D. DO D. F. **Estatuto Social.** Brasília, Brasil. Terracap, 11 dez. 2020. Disponível em: https://sei.df.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_we...

CRUZ, B.O.; ROSA, T.M.; ARAÚJO, L.R.C.. Área Metropolitana de Brasília e Quantificação de Fluxos a partir de pesquisas domiciliares. **Boletim regional, urbano e ambiental.** n.22, p. 83-99. IPEA, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum : ensaio sobre a revolução no século XIX.** 1. ed. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIS, J. E. **The Community Land Trust Reader.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

DAVIS, J. E. **Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States.** Cambridge, 2014.

DAVIS, J.E. **Origins & Evolution of the Community Land Trust.**In: RioOnWatch. John Emmeus Davis Conta História dos Termos Territoriais Coletivos para GT do Rio de Janeiro. YouTube, 8 nov. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/mqs9> . Acesso em 1 mai. 2022.

DE LA CADENA, M.; BLASER, M.; (ED.). **A world of many worlds.** Durham and London: Duke University Press, 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006.** Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/mk9G> . Acesso em: 4.jul.22

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.020, de 25 de setembro de 2007.** Autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF, cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal – SIHAB-DF e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/mk9F> . Acesso em: 4.jul.22.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.** Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/mk9q> . Acesso em 6.jul.22.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/mk9c> . Acesso em 2.jul.22.

DUSSEL, E. **1492 : O encobrimento do outro : a origem do mito da modernidade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução: B. A. Schumann. 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélio Scheider. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESCOBAR, A. **Mundos y Conocimientos de otro Modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano**. *Tabula Rasa*, n. 1, p. 51–86, 2003.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no RJ Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: www.lincolninst.edu/aboutlincoln/latin-america-caribbean.asp.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte : FJP, 169 p., 2021.

GEORGE, H. **Progress and Poverty**. 1st. ed. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 2006.

GIL, A. CARLOS. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVÊA, L. A. DE C. **Brasília: a Capital da Segregação e do Controle Social. Uma avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação**. São Paulo: ANNABLUME, 1995.

GUDYNAS, E. **Buen vivir : Germinando alternativas al desarrollo. América Latina en Movimiento**, n. 462, p. 1–20, fev. 2011.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Bem-estar Comum**. 1ª ed. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral; Tradução: Maria Stela Gonçalves. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HIDALGO-CAPITÁN, A. L.; CUBILLO-GUEVARA, A. P. **Deconstruction and Genealogy of Latin American Good Living (Buen Vivir). The (Triune) Good Living and Its Diverse Intellectual Wellsprings**. In: CARBONNIER, G.; CAMPODÓNICO, H.; TEZANOS VÁZQUEZ, S. (Eds.). **Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America**. Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff, 2017. p. 338.

HOLSTON, J. **Rebeliões Metropolitanas e Planejamento Insurgente no Século XXI**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 2, p. 191–204, 30 ago. 2016.

JATOBÁ, S. U. **Informalidade Territorial e Mercado de Terras Urbanas no Distrito**

Federal. Texto para Discussão. Brasília. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, jun. 2016.

JATOBÁ, S. U. **Densidades Urbanas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal Brasil. Texto para Discussão.** Brasília. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, fev. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327022771>

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional. Texto Para Discussão.** Brasília : Rio de Janeiro. IPEA, 2013.

LÁO-MONTES, A. **Modernidad/Capitalismos a traves de sus Fundamentos Coloniales: Genalogias y Estructuras de Poder, Saber & Ser.** In: LabCidade FAU-USP. Aula 1: Abertura. Colonialidade e Modernidade, com Agustin Laó-Montes. YouTube, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/mqs3> . Acesso em 14 mar. 2022.

LE QUANG, M.; VERCOUTÈRE, T. **Ecosocialismo y Buen Vivir: Diálogo entre dos alternativas al capitalismo.** 1ª ed. Quito: Editorial IAEN, 2013.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LITSEK, F.; ABOIM, T. Comunidade Centenária na Tijuca é Vítima de Ataques Preconceituosos e Passa por Incêndio_RioOnWatch. **RioOnWatch**, 15 ago. 2020.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana.** Tradução: Estela dos Santos Abreu. 2ª edição ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação.pdf. **Cadernos MetrÓpole**, v. 21, p. 33–52, 2009.

MBEMBE, A. **Necropolítica. Artes & Ensaios.** Rio de Janeiro. Tradução: Renata Santini, dez. 2016.

MERRIFIELD, A. Amateur urbanism. **City**, v. 19, n. 5, p. 753–762, 3 set. 2015.

MIGNOLO, W. D. La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. In: LANDER, E. (Ed.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciencias sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 34–52.

MIGNOLO, W. D. **Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Cadernos de Letras da UFF - Dossiê: Literatura, língua e identidade** Tradução: Ângela Lopes Norte, 2008.

MIRAFTAB, F. Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 363–377, 2016.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 15–32, 2016.

MOREIRA, V. DE S.; SILVEIRA, S. DE F. R.; EUCLYDES, F. M. **Minha Casa, Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair?** IV Encontro Brasileiro de Administra o Pública. **Anais...**João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2017. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>>

OLIVEIRA, R. A. DE. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. Disserta o — São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

OMENA, E. Jogos da exclusão aqui, ali e em qualquer lugar. **Carta Capital**, 1 ago. 2016.

PAVIANI, A. Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolu o e Tendências. **Espaço & Geografia**, v. 10, p. 1–22, 2007.

PENNA, N. A. **Política Urbana: A a o do Estado no Distrito Federal**. Disserta o — Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

PROJETO TTC. **Relatório Anual 2019**. Rio de Janeiro: [2020].

QUIJANO, A. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Ind gena**, v. 13, n. 29, p. 11–20, 1992.

QUIJANO; AN BAL; WALLERSTEIN, I. Americanity as a Concept, or the Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, 1992.

RIBEIRO, T. F. et al. Community Land Trusts in Informal Settlements: Adapting Features of Puerto Rico’s Caño Martín Peña CLT to Address Land Insecurity in the Favelas of Rio de Janeiro, Brazil. In: DAVIS, J. E.; ALGOED, L.; HERNÁNDEZ-TORRALES, M. E. (Eds.). **On Common Ground : International Perspectives on the Community Land Trust**. 1. ed. Madison, Wisconsin, USA: Terra Nostra Press, 2020. p. 469.

RIBEIRO, T. F. **Dominância Financeira, Regula o Legal e Espaço Urbano: o caso da regulariza o fundiária no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RIBEIRO, T. F. et al. **O modelo dos Community Land Trusts no Norte e Sul Global: Possibilidades de aproxima o no cenário brasileiro**. Anais XIX ENANPUR. **Anais...**Blumenau: ANPUR, 2022a.

RIBEIRO, T. F. et al. Experiências Internacionais de Community Land Trusts e Li oes para a Implementa o do Modelo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (aceito para publica o)**, 2022b.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar N  44/2021 (Revisão do Plano Diretor)**. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Poder Executivo da Cidade do Rio de

Janeiro, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/myKR> Acesso em: 1.jul.22

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares : a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R; FERNANDES, A. **Bem viver, pluriverso e outras territorialidades**. In: LabCidade FAU-USP. Aula 7. Módulo 4. O giro descolonial latino-americano. YouTube, 8.out.2021. Disponível em: <https://youtu.be/JyMSV6kwi3g> Acesso em 20 abr. 2022.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução: Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2013.

ROY, A. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 71, n. 2, 2005.

SANTAEULALIA, I. Gustavo Petro lleva al poder a la izquierda por primera vez en la historia de Colombia. **El País**, 20.jun.2022. Disponível em: <https://shre.ink/mC2v> .

SANTOS, R. E. DOS. **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais : o Negro na Geografia do Brasil**. 3. ed., rev. ampl. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

SAPORI AVELAR, C. **O Termo Territorial Coletivo no Brasil sob a ótica do Planejamento Territorial Contra-hegemônico**. Anais do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. **Anais...**Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

SCHVARSBERG, B. Quem Disse que ia Ser Fácil? Dez Anos do Estatuto da Cidade, Avanços e Dilemas, Mais Moradias e Menos Cidades: Pontos para uma Agenda de Política Urbana Comprometida com o Direito à Cidade. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. DA (Eds.). **Leituras da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital : ANPUR, 2012. p. 105–117.

SCHVARSBERG, B. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. **Cadernos MetrÓpole**, v.19, n.38, p. 313-334, 2017.

SEDUH DF. **Leitura Técnica do Território. Eixo Temático: Habitação e Regularização Fundiária**. Brasília. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, dez. 2021.

SEDUH DF. **Minuta do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS**. Brasília. Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano, fev. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/mrur>. Acesso em: 10 jul. 2022

SILVA, A. K. DE C.; NASCIMENTO, M. M. P. DO. O Habitar no Espaço Geográfico: uma breve discussão sobre o percurso histórico das políticas habitacionais brasileiras (1840 – 2019). **Revista Movimentos Sociais & Dinâmicas Espaciais**, v. 8, p. 140–159, 2019.

SMOLKA, M.; MULLAHY, L. A política de terras na América Latina. **Revistas Desafios do Desenvolvimento**, n. 49, 6 abr. 2009.

SOTTO, DEBORA. Redescobrimo o direito de superfície através dos Community

Land Trusts: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil. In: VIEIRA, B. S. (Ed.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 157–174.

SOUZA, P. C. DE. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. **SER Social**, n. 17, p. 59–112, 2005.

SWANN, R. S. et al. **The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America**. Cambridge: Center for Community Economic Development, 1972.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; CRUZ, M. D. M. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 3, p. 487–504, dez. 2019.

VAINER, C. et al. **O Plano Popular de Vila Autódromo, uma experiência de Planejamento Conflitual**. Anais XV ENANPUR. **Anais...Recife**: ANPUR, 2013.

VAINER, C. B. Disseminating “Best Practice”? The coloniality of urban knowledge and city models. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Eds.). **The Routledge Handbook on Cities of the Global South**. 1. ed. New York: Routledge, 2014. p. 48–56.

VELLOSO, R. DE C. L. O tempo do agora da insurgência: memória de gestos e política do espaço, segundo Walter Benjamin. **Corpocidade: Gestos Urbanos**, p. 43–69, 2017.

WALLERSTEIN, I. **O Sistema Mundial Moderno: A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI**. Porto: Edições Afrontamento, 1990. v. Vol. 1.

ZANOLA, R. D. S. et al. **A Medida Provisória 759/2016 e o novo Paradigma da Política de Regularização Fundiária Nacional: a imposição institucional do modelo capitalista financeirizado ocultada pela promessa de dinamização procedimental**. Anais XVIII ENANPUR. **Anais...Natal**: ANPUR, 2019.