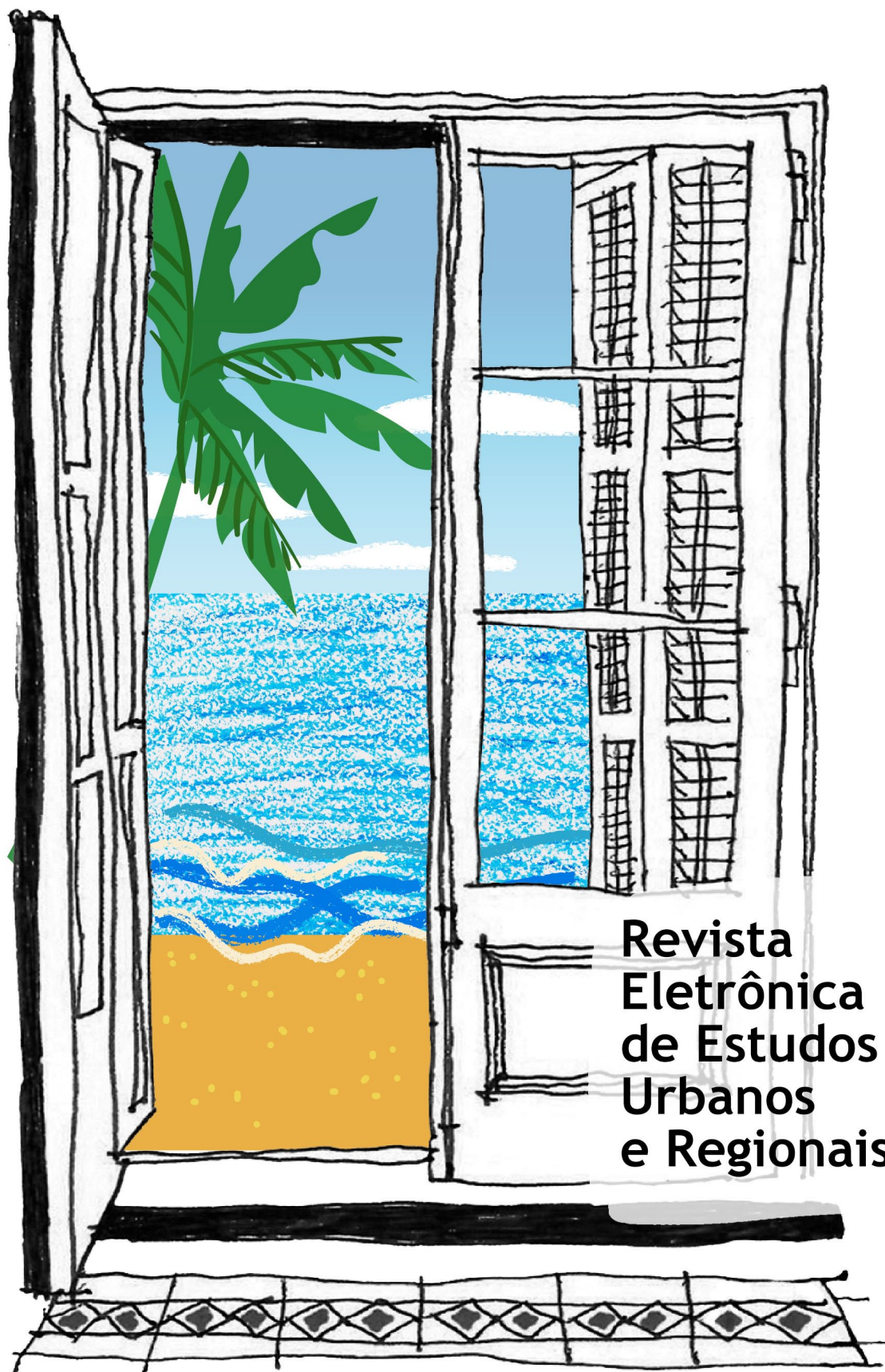


@metropolis

39

ano 10 | dezembro 2019



**Revista
Eletrônica
de Estudos
Urbanos
e Regionais**

revista eletrônica *e-metropolis*

Vinculada à rede interinstitucional do Observatório das Metrópoles (UFRJ), a revista eletrônica de estudos urbanos e regionais *e-metropolis* é editada por uma equipe de professores e pesquisadores e tem por objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos filiados ao planejamento urbano e regional e áreas afins. A *e-metropolis* busca, portanto, se constituir como um meio ágil de acesso democrático ao conhecimento, que parte do ambiente acadêmico e almeja ir além deste, dirigindo-se a todas as pessoas que se interessam pela dinâmica da vida urbana contemporânea em seu caráter multidisciplinar.

Publicadas trimestralmente, as edições da *e-metropolis* mantêm, em geral, uma estrutura que se compõe em duas partes. Na primeira parte da revista encontram-se os artigos estrito senso, que iniciam com um artigo de capa, no qual um especialista convidado aborda um tema relativo ao planejamento urbano e regional e suas interfaces, seguido dos artigos submetidos ao corpo editorial da revista e aprovados por pareceristas, conforme o formato *blind-review*. A segunda parte é composta por uma entrevista, por resenhas de obras recém-lançadas (livros e filmes), pela seção especial - que traz a ideia de um texto mais livre e ensaístico sobre temas que tangenciem as questões urbanas - e, finalmente, pelo ensaio fotográfico, que faz pensar sobre as questões do presente da cidade por meio de imagens fotográficas.

Para submissão de trabalhos, o corpo editorial recebe artigos, ensaios fotográficos, resenhas e textos para a seção especial em fluxo contínuo, assim como sugestões e críticas. Para mais informações, sugerimos consultar o site da revista: www.emetropolis.net.

Observatório das Metrópoles
Prédio da Reitoria, sala 522
Cidade Universitária - Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:
emetropolis@observatoriodasmetropoles.net

Website:
www.emetropolis.net

editor-chefe

Prof^o Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

coordenadores editoriais

Fernando Pinho

Juciano Martins Rodrigues

editores

Fernanda Pernasetti

Heitor Vianna Moura

Luísa Sobral

Patrícia Ramos Novaes

Pedro Paulo Machado Bastos

Priscilla Rodrigues Fonseca

Renata Brauner Ferreira

Renata Cristina Antão

Samuel Thomas Jaenisch

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Thaís Velasco

conselho editorial

Prof^a Dr^a. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)

Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)

Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)

Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)

Prof^a Dr^a. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)

Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)

Prof Dr. João Seixas (ICS)

Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)

Prof^a Dr^a. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)

Prof^a Dr^a. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)

Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)

Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)

Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)

Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)

Prof^a Dr^a. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)

Prof^a Dr^a. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Maria Lígia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)

Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)

Prof^a Dr^a. Rosa Moura (IPARDES)

Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)

Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)

Prof^a Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)

Prof^a Dr^a Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Suzana Pasternak (FAU/USP)

apoio técnico editorial

Diene Ghizzo

suporte administrativo

Karoline de Souza

Massami Saito

Editorial

nº 39 ▪ ano 10 | dezembro de 2019

Expansão metropolitana baseada no turismo, diálogos geracionais em um bairro suburbano, políticas habitacionais e mercado imobiliário, participação e insurgência. Com esses temas, encerramos 2019 com mais um número da revista *e-metropolis*, cumprindo nossa missão de trazer diferentes abordagens e temáticas sobre espaços urbanos diversos.

No artigo de capa dessa edição, intitulado **“O fenômeno da segunda residência e sua dimensão espacial em território alagoano – 1980 e 2010”**, Miguel Ângelo Ribeiro, Paulo Rogério de Freitas Silva e Maria Monica O’Neill trazem uma análise da expansão urbana em Alagoas, a partir da região metropolitana de Maceió, em direção ao litoral norte e sul do estado. Analisando o fenômeno da segunda residência a partir da comparação dos dados dos Censos de 1980 e 2010, em perspectiva com as históricas transformações econômicas e de infraestrutura de mobilidade na região, os autores trazem interessantes reflexões sobre a relação entre o crescimento das casas de lazer-veraneio da população metropolitana e a expansão de municípios da Costa dos Corais e Rota Ecológica dos Milagres (como Paripueira, Maragogi e Barra de São Miguel), destinos turísticos alagoanos cada vez mais conhecidos em todo o Brasil.

O professor Orlando dos Santos Júnior, em **“Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil”**, destaca a trajetória recente de inflexão conservadora na política brasileira, apresentando seus reflexos sobre os espaços institucionais de par-

ticipação social relativos, principalmente, à política urbana, amplamente desmontados ou desmobilizados a partir de 2016, nos dois últimos governos federais. Diante disso e apoiado em referências teórico-críticas, o autor sugere quatro embocaduras para a agenda de pesquisa em torno dos desafios e das possibilidades de resistência dos movimentos sociais no contexto dessa mudança conjuntural.

Felipe Cruz Akos Litsek investiga um modelo de gestão da propriedade e garantia de moradia acessível, ainda inexistente no Brasil, em **“A experiência dos Termos Territoriais Coletivos na promoção de moradia acessível e resistência à mercantilização da terra”**. Considerado um mecanismo de segurança da posse da terra e promoção da moradia para pessoas de baixa renda, o termo coletivo pretende garantir a permanência das comunidades, evitando processos de remoção forçada e coibindo a mercantilização da terra.

No artigo **“Conexões, influências, proximidades e isolamentos entre mercados imobiliários formais e informais na Região Metropolitana de Belo Horizonte”**, de autoria de Hamilton Moreira Ferreira, é feita uma problemática sobre as inter-relações mercadológicas inerentes ao tema. Por meio de estudos de casos, é explorada a heterogeneidade dessas relações e as influências que fatores conjunturais exercem no setor imobiliário formal e informal, por suas similitudes e diferenças de variáveis. Além disso, são observados os impactos diretos que as políticas habitacionais e de crédito imobiliário exercem sobre a moradia.

Na resenha dessa edição, Roberta Filgueiras Mathias aborda a coletânea

“Memórias, territórios, identidades: diálogos entre gerações na Região da Grande Madureira”. A obra resulta de uma pesquisa do Museu Afrodigital sobre o bairro carioca de Madureira, e reúne, em suas encruzilhadas analíticas, a perspectiva de diversos autores sobre a memória desse bairro tão característico do subúrbio carioca, a diversidade e os usos do seu território, as práticas do samba e toda a riqueza audiovisual local que contribui para que Madureira seja um espaço de resistência de cultura popular e afrodiaspórica. Tempero ao estilo da Feira dominical das Yabás, para provocar os paladares a se aventurarem por uma obra imperdível.

Já na **seção especial**, João Monteiro desenvolve uma reflexão crítica sobre a urgência e a importância de se pensar políticas habitacionais para os centros urbanos, a partir do caso do Edifício Amaral Peixoto 327, na cidade de Niterói, estado do Rio de Janeiro. Diante da repercussão de um caso de desabamento de imóvel ocupado no centro de São Paulo em 2018, o poder público fluminense procedeu à desocupação forçada do prédio do centro de Niterói, sem considerar, no entanto, medidas alternativas de moradia digna para os então moradores.

Quem somos nós na cidade? É a partir dessa fundamental indagação que Aline Barros nos lança, por meio de seu ensaio fotográfico, à cotidianidade urbana e suas múltiplas e singulares expressões.

Por fim, aproveitamos o espaço para agradecer a todas e todos que contribuíram com mais um ano da revista *e-metropolis*, com a esperança de um próspero 2020. Boa leitura a todos! ■

Índice

nº 39 ▪ ano 10 | dezembro de 2019

Capa

- 06** O fenômeno da segunda residência e sua dimensão espacial em território alagoano - 1980 e 2010

The phenomenon of second residence and its spatial dimension in the Alagoas territory - 1980 and 2010

Por Miguel Ângelo Ribeiro, Paulo Rogério de Freitas Silva e Maria Monica Vieira Caetano O'Neill

Artigos

- 13** Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil

Participation and Insurgencies: Ideas for a Research Agenda on Social Movements in the Context of Ultraliberalism in Brazil

Por Orlando Alves dos Santos Junior

- 26** A experiência dos termos territoriais coletivos na promoção de moradia acessível e resistência à mercantilização da terra

The experience of community land trusts in the promotion of accessible housing and resistance against land commodification

Por Felipe Cruz Akos Litsek

- 38** Conexões, influências, proximidades e isolamentos entre mercados imobiliários formais e informais na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG

Connections, influences, proximities and isolations between the formal and informal real estate markets of the Belo Horizonte metropolitan region

Por Hamilton Moreira Ferreira

Resenha

- 55** Olhares para Madureira
Multiple Views on Madureira
Por Roberta Figueiras Mathias

Especial

- 58** Edifício Amaral Peixoto 327 e o desafio de uma política habitacional para os centros
327 Amaral Peixoto and the challenges for social housing policies in downtown areas
Por João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro

Ensaio

- 61** Identidade cotidiana
Daily existence
Por Aline de Camargo Barros

ficha técnica

Projeto gráfico e diagramação
Paula Sobrino
paulasobrino@gmail.com

Revisão
Aline Castilho
alinecastilho1@hotmail.com

Ilustração de capa
Bruna Martins

Tenho 23 anos e saio rabiscando em qualquer papel desde que me conheço por gente. Hoje em dia, estudo arquitetura e urbanismo na FAU-USP, trabalho com bioconstrução e sou ilustradora nas horas vagas. Gosto de gente, de bicho, de livros, de arte e de histórias do mundo afora.

brmdeoliveira@gmail.com
<https://www.instagram.com/bunailustrada>

capa

O fenômeno da
**segunda
residência**

e sua dimensão espacial
em território alagoano - 1980 e 2010

Miguel Ângelo Ribeiro, Paulo Rogério de Freitas Silva
e Maria Monica Vieira Caetano O'Neill



RESUMO

Este artigo tem por objetivo contribuir para a compreensão da importância do fenômeno da segunda residência e suas implicações com a atividade do lazer-veraneio na expansão urbana da metrópole alagoana - Maceió, capital do referido estado e núcleo metropolitano. Tal fato é marcado por um processo de urbanização expressivo, sobretudo no litoral norte e sul alagoano, além de se espalhar por outros municípios do interior. O recorte temporal compreende dois períodos de análise, 1980 e 2010, nos quais os censos demográficos do IBGE serviram de base de dados estatísticos para a análise do referido fenômeno, utilizando-se da variável “domicílios de uso ocasional”, na qual as segundas residências estão inseridas. Neste contexto, questiona-se: como a dimensão espacial do fenômeno da segunda residência em território alagoano irá se manifestar nesse final da segunda década do século XXI?

Palavras-chave: Segunda residência; Dimensão espacial; Território alagoano; Lazer; Expansão da Metrópole.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the understanding of the importance of second residence phenomenon and its implications for leisure-summer activity in the urban expansion of the Alagoas metropolis - Maceió, capital of that state and nucleus Metropolitan. This fact is marked by a significant urbanization process, especially in the north and south coast of Alagoas, besides spreading to other municipalities of the interior. The clipping comprises two periods of analysis, 1980 and 2010, in which the censuses IBGE demographic data served as a statistical database for the analysis of this phenomenon, using the variable Occasional Use Households, in which the second residences are inserted. In this context, the question is: how does the spatial dimension of phenomenon of the second residence in Alagoas territory will manifest itself at this end of second decade of the 21st century?

Keywords: Second Residence; Spatial dimension; Alagoas territory; Recreation; Expansion of the metropolis.

Os fenômenos da segunda residência e do turismo apresentam expressividade e ganham *status* no território alagoano. Tal fato é marcado por um processo de urbanização expressivo, sobretudo no litoral, no qual a capital Maceió se insere neste processo e onde se destacam Barra de São Miguel e Maragogi, também se espalhando por outros municípios do interior alagoano que apresentam expressividade em suas áreas de influência, como Arapiraca, no Agreste, e Delmiro Gouveia, no Sertão.

Neste contexto, este artigo fundamenta-se em analisar o fenômeno da segunda residência e sua dimensão espacial no território alagoano, tendo por recorte temporal dois períodos de análise, 1980 e 2010, nos quais os censos demográficos do IBGE serviram de base de dados estatísticos para a análise do referido fenômeno, utilizando-se da variável domicílios de uso ocasional, na qual as segundas residências estão inseridas.

As variáveis consideradas foram “domicílios recenseados” (total), que se dividem em “particulares” e “coletivos”. Os “particulares”, por sua vez, dividem-se em “ocupados” e “não ocupados”, e os “não ocupados”, em “uso ocasional” e “vagos”. Os valores percentuais para confecção dos mapas foram calculados a partir da participação nos municípios dos domicílios de “uso ocasional” sobre os “domicílios recenseados” (total).

Em 1980 considerou-se como domicílio de uso ocasional aqueles que serviam ocasionalmente para descanso de fim de semana e férias e cujos moradores não estavam presentes na data do Censo. Em 2010 foi caracterizado como de uso ocasional o domicílio particular permanente que, na data de referência, servia ocasionalmente de moradia, ou seja, era o domicílio usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes.

Para complementar a operacionalização, mapas foram elaborados a fim de representar a realidade aqui enfocada.

Conforme aponta Assis (2003), três elementos são importantes para caracterizar um “domicílio de uso ocasional”: a temporalidade (permanência); a finalidade (papel da habitação); e a propriedade (particular). Para Tulik (1995), segundo Assis (2003, p. 113), a segunda residência é conceituada como uma residência secundária “[...] um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente, nos momentos de lazer, por pessoas que têm seu domicílio permanente num outro lugar”. Apoiados em Cravidão (1989, p. 140), ao tratar deste fenômeno a partir da burguesia de Coimbra, apontamos que

o conceito de residência secundária decorre, em primeiro lugar, da existência de uma residência principal. Além disso, consideramos como englobadas naquele conceito todas as habitações utilizadas quer em fins de semana, férias ou outros períodos de ócio pelo seu proprietário, familiares e amigos, podendo também ser alugada ao ano.

Para Assis (2003, p. 114),

a segunda residência converte o “fim de semana” num fato sociocultural, característico da sociedade contemporânea. A redução da jornada de trabalho, a degradação do meio urbano e o advento do automóvel particular contribuíram para a eclosão do fim de semana como o principal período de aproveitamento do tempo livre, sobretudo, via segunda residência.

Posto isto, este artigo tem por objetivo contribuir para a compreensão da importância do fenômeno da segunda residência e suas implicações com a atividade do lazer-veraneio, na expansão urbana da metrópole alagoana – Maceió, capital do referido estado e núcleo metropolitano. A dimensão espacial do processo da segunda habitação nos levou a optar pela escala de análise macro, nos permitindo observar os seus traços gerais no contexto do território alagoano. Para dar conta da temática em tela, alguns ângulos de análise foram selecionados, possibilitando uma visão integrada deste fenômeno, a saber: as relações da metrópole com a sua área de influência imediata; a segunda habitação como estratégia de expansão da demanda para o setor imobiliário e as transformações que (a partir da metrópole de Maceió) criaram as precondições para expansão do fenômeno do lazer-veraneio, em direção, principalmente, ao litoral norte e sul do referido estado, em detrimento de outras áreas do interior.

O processo de metropolização envolvendo a produção de espaços residenciais e com outras funções verifica-se tanto no próprio município de Maceió como em municípios integrantes da sua região metropolitana, e espraiando-se a partir do referido núcleo, gerando um padrão de uso da terra em que cada uso apresenta continuidade espacial (RIBEIRO; COELHO, 2008). Tal fato conduziu a intensa movimentação de recursos e a especulação em torno deste fenômeno, o que se pode constatar pelos cartazes localizados nas proximidades das vias de acesso que articulam a metrópole a estes municípios com anúncios de vendas de terrenos, sítios, chácaras, lançamentos de condomínios, a cargo de um grande e diversificado número de agentes e empresas imobiliárias, além

de influenciar nas atividades de comércio e serviços, provocando um processo de urbanização turística intenso, ainda em estágio de consolidação, em pleno início do século XXI.

Neste contexto, podemos afirmar que o processo da segunda residência decorreu da acelerada urbanização associada à emergência de uma sociedade urbano-industrial. O novo modelo de desenvolvimento do país passa a vincular-se historicamente à expansão de grandes aglomerações metropolitanas que refletem no espaço a concentração de população e recursos. A modernização capitalista nesses espaços está associada às transformações significativas que permitiram a expansão do processo de segunda habitação, e no qual a metrópole alagoana constituiu-se em exemplo significativo, no cenário nordestino.

A diversificação das atividades econômicas impulsionando a especialização da produção permitiu a liberação de capitais que passaram a buscar novas modalidades de aplicação e rápida acumulação, sendo aí que ocorre o surgimento de uma nova fração do capital – o financeiro, que, favorecido pelo Estado através de políticas, empréstimos e financiamentos, dirige-se à produção imobiliária, mais especificamente à produção e à comercialização da habitação que passa a absorver novas formas de expansão. Por outro lado, a revitalização econômica favorece a constituição e expansão de setores médios urbanos com novos hábitos de consumo, entre estes o lazer-veraneio.

A estrutura de renda e salários é modificada, permitindo que as metrópoles funcionem como os maiores centros de consumo, tanto em quantidade como em qualidade. Além disso, a articulação do Estado à expansão capitalista encontra reflexos na nova acessibilidade criada pela difusão do transporte rodoviário e pelo crescimento da frota de automóveis, favorecendo a subordinação de novas áreas à dinâmica do capital.

A difusão e ampliação das áreas residenciais têm-se constituído em um dos processos básicos da urbanização, principalmente no entorno das metrópoles, refletindo a divisão em classes sociais da população urbana e expressando as condições históricas de reprodução de cada classe, não só no que diz respeito à localização, como também à forma e qualidade das moradias. Sendo assim, o surgimento das novas formas de morar dirigidas pelo capital imobiliário às classes de maior poder aquisitivo, pela sua amplitude no meio urbano, tem contribuído para a reestruturação espacial e expansão das metrópoles. Como exemplos materializados espacialmente, podemos citar os condomínios abertos, fechados, horizontais, verticais; os apart-hotéis e os conjuntos habitacionais.

O surgimento e a ampliação dessas novas formas

de habitar constituem-se em expressões de necessidades e mecanismos atuais intrínsecos ao próprio desenvolvimento capitalista, envolvendo população e capital na busca de um ajustamento aos padrões de produção-consumo e aspirações de vida (COELHO, 1990). A adoção destas novas formas urbanas tem se manifestado além de sua área usual de atuação, qual seja, o espaço metropolitano. Estas formas surgem, agora, ligadas ao processo de segunda habitação, que tem se constituído nos padrões mais adotados de concretização em sua implantação contemporânea.

Pode-se observar que na medida em que a metrópole se espalha e amplia seus limites no território verifica-se uma perda de papel de alguns municípios que vão sendo incorporados ao espaço metropolitano, reduzindo o número de domicílios de uso ocasional, que passam a exercer a função de primeira moradia, em decorrência da qualidade dos meios e vias de transporte disponíveis. Tal processo foi constatado por Lundgren (1974) e adaptado por Pearce (1991), que elaborou um modelo em três fases de tempo, no qual a área urbana se expande entre o centro urbano de tamanho médio e a área estável de segunda residência em um primeiro momento. Em uma segunda fase, a cidade considerada intermediária passa por um processo de transição no qual pouco a pouco os domicílios de uso ocasional vão sendo incorporados para, em uma fase três, na qual a área metropolitana incorpora a antiga área de segunda residência, e, sucessivamente, naquelas áreas potencialmente recreativas e mais afastadas do centro urbano de tamanho médio (fase um), uma nova área de segunda residência se materializa, mais distante da metrópole, conforme ilustrou Assis (2003).

Posto isto, antes de tratarmos da dimensão espacial do fenômeno da segunda residência, cabe contextualizar, de forma breve, a formação territorial de Alagoas. Inicialmente, destacamos que para tratar da referida formação é obrigatório recuar aos séculos XVI e XVII, quando são implantados Penedo, em 1570, às margens do rio São Francisco, Porto Calvo, em 1590, no norte do atual estado de Alagoas, e Alagoas, em 1611, hoje Marechal Deodoro, no centro do atual estado. Todas as regiões se localizavam na Zona da Mata do referido estado, pois este era parte da capitania de Pernambuco, e a localização desses polos de colonização era estratégica, no sul da capitania, na busca de impedir a invasão principalmente dos holandeses. Estes lugares, ao longo de seu percurso, foram acometidos de impulsão e posteriormente de repulsão; hoje são cidades, mas perderam seu status pioneiro e até a condição de capital, a exemplo de Marechal Deodoro, que foi a primeira capital, com o nome de Alagoas, assim como outros

pequenos núcleos embrionários pré-existentes permaneceram letárgicos, a exemplo de Santa Luzia do Norte, hoje cidade-dormitório da região metropolitana de Maceió.

Nesse íterim, destacamos também o rio São Francisco e os municípios que o rio margeia e a importância que o mesmo teve no processo de urbanização do estado de Alagoas, tais como Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio, São Braz, Traipu, Belo Monte, Pão de Açúcar, Piranhas, Olho d'Água do Casado e Delmiro Gouveia. Assinalamos que no passado os rios eram as estradas e o rio São Francisco era um desses importantes eixos de comunicação. Por isso, a importância da localização de Penedo, próxima à sua foz, que lhe possibilitou destaque no cenário local ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX e início do século XX, pois a movimentação econômica convergia para Penedo proveniente do Sertão e de lá se exportava para Recife e Salvador. Penedo era a capital de todo o Sertão, pois o que não era praia (isto é, inclusive áreas da Zona da Mata e do Agreste) era definido como o Sertão. A importância desse centro urbano termina com a construção das rodovias e principalmente com a construção de pontes sobre o rio, tal como a que interliga a cidade de Porto Real do Colégio do lado alagoano a Propriá no lado sergipano (SILVA, 2018).

Podemos nos referir também à importância das lagoas que se espalham no estado, pois, por exemplo, a pequena cidade de Pilar, que hoje compõe a região metropolitana de Maceió, foi no passado um lugar de grande importância, pois sua localização estratégica, às margens da Lagoa Manguaba, a tornava um centro de escoamento da produção açucareira a partir dos rios Santo Antônio e Mundaú. De Pilar, através da Lagoa Manguaba, se alcançava o porto de Jaraguá ao longo dos séculos XVIII e XIX, e os barcos, ao realizarem o percurso inverso, traziam outras mercadorias, como bacalhau, tecidos etc., que subiam pelas picadas e rios, alcançando os mais longínquos lugares e fazendas. A situação atual de Pilar é de letargia, reverenciada por um passado abundante, cheio de história. Entendemos que esses lugares, quando as técnicas evoluem, perdem sua importância e são substituídos por outros.

O povoado que deu origem a Maceió surgiu a partir de um engenho de açúcar, tendo como determinante posterior para o seu incremento o porto de Jaraguá. Em 05 de dezembro de 1815, Dom João VI assinou o Alvará Régio, desmembrando Maceió da Vila das Alagoas, hoje Marechal Deodoro. Com a emancipação política de Alagoas em 1817, inicia-se uma nova fase, tendo sido instalado o governo provincial, em 1825, na atual cidade de Marechal De-

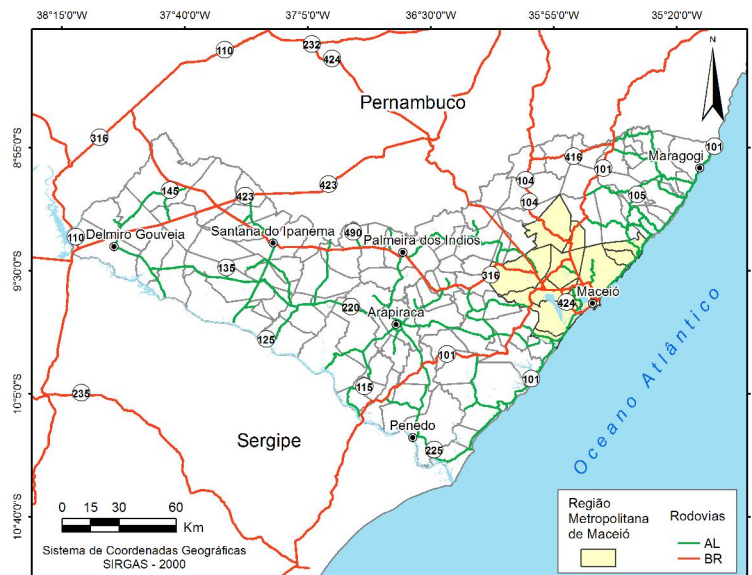
odoro. O processo de transferência da capital para Maceió se encerrou no dia 16 de dezembro de 1839, quando foi instalada a sede do governo provincial nesta cidade.

Amparados em Silva (2017), destacamos que a região metropolitana de Maceió foi criada pela Lei Complementar nº 18, de 19 de novembro de 1998, tendo disposto no seu artigo 1º que a região metropolitana de Maceió é a unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Maceió, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A Lei Complementar nº 38, datada de 14 de junho de 2013, dispôs sobre a incorporação do município de Atalaia à região metropolitana de Maceió. A Lei Complementar nº 40, de 17 de junho de 2014, também dispôs sobre a incorporação do município de Murici à referida região metropolitana. Sendo assim, os municípios de Atalaia e de Murici, a partir dos anos de 2013 e 2014, respectivamente, passaram a compor a região metropolitana de Maceió. Vale destacar que o município de Murici compunha originalmente a região metropolitana da Zona da Mata e o município de Atalaia compunha originalmente a região metropolitana do Vale do Paraíba alagoano.

Este referido recorte administrativo e de interações de diferentes naturezas é constituído por treze municípios. No Mapa 1 podem ser observados os limites territoriais dos municípios que compõem a referida região, além de destacar aqueles de maior expressividade econômica, tendo por referência o ano de 2019. Ainda estão indicados os principais eixos viários, constituídos pelas rodovias BR-104, BR-101, BR-316 e AL-101. Nestes eixos, pelos quais a expansão da metrópole se materializou, se estrutura a oferta de serviços, equipamentos, entre outros arranjos.

Há que se considerar o êxodo rural em consequência da seca no polígono das secas e da crise da atividade canavieira, acrescentando atrativos outros para a capital do estado e seus municípios limítrofes. Alguns equipamentos urbanos, serviços, plantas industriais e comerciais influenciam o crescimento demográfico do núcleo da região metropolitana, Maceió e de municípios, como Rio Largo (76.019 habitantes) e



Mapa 1: Principais municípios e eixos rodoviários de Alagoas (2019)

Marechal Deodoro (52.260 habitantes), conurbados à capital alagoana, o que é natural numa composição de uma região metropolitana, quando se transborda esses aparelhamentos e equipamentos. Rio Largo alcança a condição de terceiro município do estado em tamanho populacional, quando sugerimos que seja pela sua localização geográfica, que o torna uma extensão de Maceió.

Posto isto, como resultado da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), podemos afirmar que, a partir da capital, configura-se uma urbanização turística (LUCCHIARI, 1998; MASCARENHAS, 2004) em direção ao litoral norte (Costa dos Corais e Rota Ecológica dos Milagres), destacando-se municípios como Paripueira (35,6%), Maragogi (24,3%), Japaratinga (21,2%), Barra de Santo Antônio (19,7%), São Miguel dos Milagres (14,4%), Porto de Pedras (12,5%). Em direção ao sul, até a foz do São Francisco, podemos apontar Barra de São Miguel (48,2%), Piaçabuçu (13,5) e Marechal Deodoro (11,8%).

Este eixo corresponde à mesorregião geográfica do Leste Alagoano (antiga Zona da Mata), produtora canavieira e de pesca, no qual tais atividades, por vezes, tornaram-se secundárias ou desapareceram, cedendo posição para as atividades de turismo e veraneio dos residentes e de estrangeiros na capital. Por outro lado, municípios do interior começam a despontar nesta atividade voltada para o lazer, entre eles: São Brás, as margens do rio São Francisco com um percentual de 15,6%, no Agreste, na área de influência de Arapiraca; Ouro Branco, no Sertão, com um percentual de 9,4%, divisa com Pernambuco, onde se destacam festividades relacionadas ao padroeiro Santo Antônio e ao Dia da Independência do Brasil. No município de

Fonte: Elaborado a partir de informações do IBGE, 2019.

Município	Total de domicílios	Total absoluto de domicílios de uso ocasional	% de domicílios de uso ocasional
1. Barra de São Miguel	4.471	2.153	48,2
2. Paripueira	5.006	1.782	35,6
3. Maragogi	11.836	2.879	24,3
4. Japaratinga	2.945	623	21,2
5. Barra de Santo Antônio	4.953	974	19,7
6. São Brás	2.389	372	15,6
7. São Miguel dos Milagres	2.704	389	14,4
8. Piaçabuçu	5.975	805	13,5
9. Porto de Pedras	2.959	371	12,5
10. Marechal Deodoro	15.779	1.865	11,8
11. Ouro Branco	3.743	350	9,4
12. Pão de Açúcar	7.548	703	9,3
13. Mar Vermelho	1.245	109	8,8
14. Belo Monte	2.389	202	8,5
15. Coruipe	16.368	1.324	8,1

Fonte: Censo Demográfico, 2010.

Tabela 1:
Principais municípios alagoanos selecionados com domicílio de uso ocasional (2010)

Pão de Açúcar, Sertão, com um percentual de 9,3%, a Ilha do Ferro se destaca pelos atrativos culturais, com proeminência para o artesanato e as festividades culturais; Olho d'Água do Casado, 7,9%, também localizado às margens do rio São Francisco, é um balneário sertanejo. Água Branca, 6,7%, pela altitude, se torna um atrativo pelas temperaturas amenas também no Sertão.

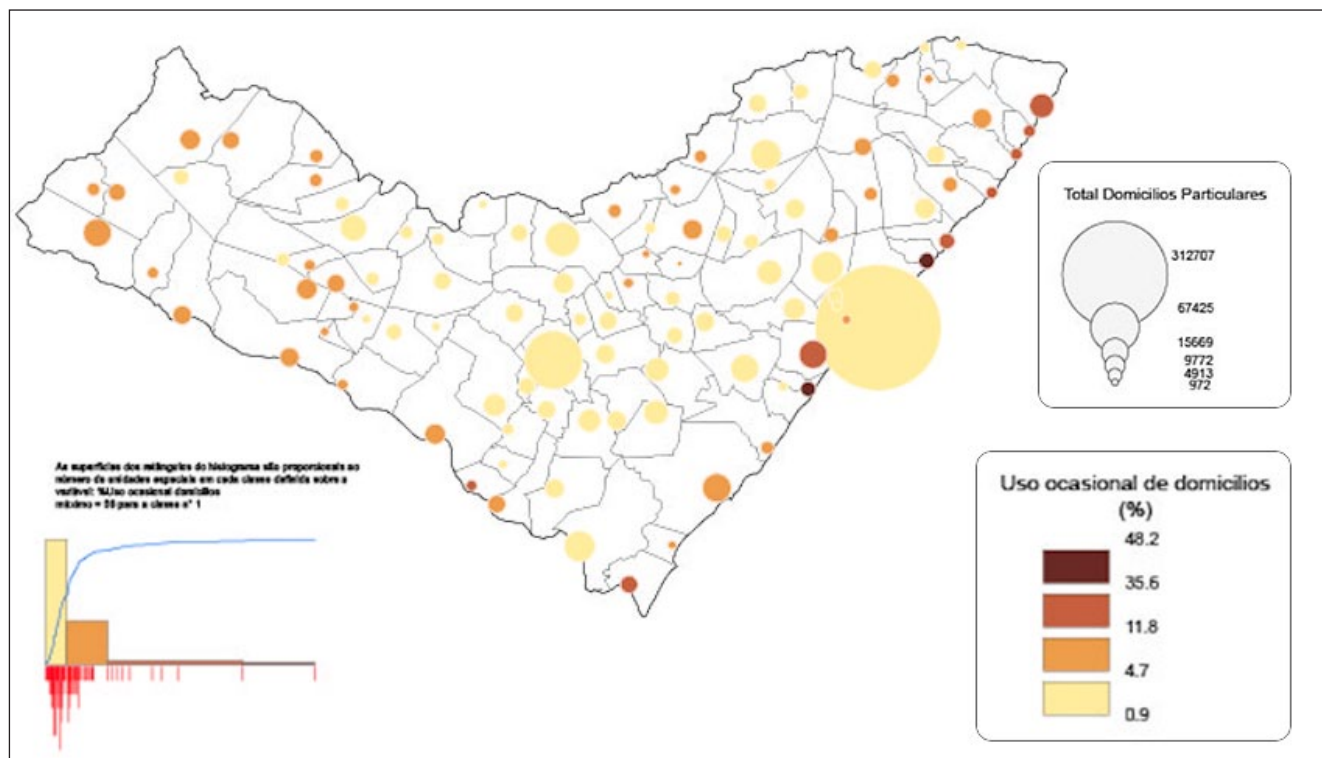
Na Tabela 1 estão representados os municípios de maior representatividade no tocante à presença de domicílios de uso ocasional, enquanto no Mapa 2 pode-se constatar a distribuição espacial dos mesmos, ratificando o que foi exposto acima.

Se a presença do fenômeno da segunda residência se faz expressivo, como constatado com os resultados do Censo 2010, para o ano de 1980, o fenômeno em tela apresentava pouca expressividade, pois, como podemos observar nos dados estatísticos da Sinopse Preliminar do IBGE, apenas três municípios registraram domicílios de uso ocasional expressivos. São eles: Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel e Piaçabuçu, que acusaram, respectivamente, 25,1%, 13,3% e 7,6%, no contexto alagoano. Tal resultado pode servir para afirmar que, a partir dos anos 1970, tal processo manifesta-se espacialmente de forma tênue, corroborando com proprietários que adquirem essa categoria de moradia para fins de lazer. São municípios localizados no litoral, próximos à capital alagoana, nos quais as amenidades marítimas são ele-

mentos importantes. O processo de segunda residência irá se materializar com maior intensidade a partir dos anos 2000 e refletirá nos resultados apresentados pelo Censo Demográfico de 2010, conforme já analisado.

Cumprir mencionar que as rodovias (sistemas de engenharia) tiveram papel importante, permitindo uma maior acessibilidade dos visitantes, além da diversidade de paisagens, distribuídas pelas mesorregiões geográficas do Leste Alagoano, Agreste Alagoano e Sertão Alagoano, atreladas aos atrativos culturais, ratificando a expressividade do fenômeno da segunda residência e do turismo neste território, no qual o capital imobiliário, a partir do mercado de terras, se apropria de espaços alagoanos, afirmando um fenômeno no qual a interferência da metrópole tem papel importante no que se refere à expansão da urbanização.

Por fim, cabe questionar: a partir de diferentes ângulos de análise, que outros fatores, além dos aspectos naturais, históricos e de cultura, influenciam na localização das áreas de segundas residências? Que agentes atuaram no processo e na dinâmica espacial urbana nas áreas de segundas residências? Como a dimensão espacial do fenômeno da segunda residência em território alagoano irá se manifestar nesse final da segunda década do século XXI? Estes são questionamentos a serem desvendados na continuidade do referido fenômeno.



Mapa 2:
Domicílios de
uso ocasional
(2010)

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, Lenilton Francisco de. Turismo de segunda residência: a expressão espacial do fenômeno e as possibilidades de análise geográfica. **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano VII, n. 11, 12, 13, p. 107-122, set-out, 2003.
- COELHO, Maria do Socorro Alves. A segunda habitação: reflexões sobre a expansão da metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos de Geociências**, Rio de Janeiro: IBGE, Especial, agosto, 1990.
- CRAVIDÃO, Fernanda Delgado. A residência secundária da burguesia de Coimbra.: **Cadernos de Geografia**, Coimbra: IEG, n. 8, p. 133-163, 1989.
- IBGE **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 1980.
- _____. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.
- LUCHIARI, M. Tereza. Urbanização Turística: um novo nexa entre o lugar e o mundo. LIMA, Luiz C. (org.). **Da Cidade ao Campo: a diversidade do saber-fazer turístico**. Fortaleza: UECE, 1998, p. 15-29.
- MASCARENHAS, Gilmar. Cenários Contemporâneos da Urbanização Turística. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 4, n. 4, 2004.
- RIBEIRO, Miguel Angelo; COELHO, Maria do Socorro Alves. A importância do fenômeno da segunda habitação e suas implicações com a atividade de lazer-veraneio: o exemplo do Estado do Rio de Janeiro. MARAFON, Glaucio José; PESSÔA, Vera Lucia Salazar (orgs.). **Agricultura, desenvolvimento e transformações socioespaciais: reflexões interinstitucionais e constituição de grupos de pesquisa no rural e no urbano**. Uberlândia: Assis Editora, 2008. p. 303-318.
- SILVA, Paulo Rogério de Freitas. A regionalização como expressão do livre arbítrio nas institucionalizações das regiões metropolitanas do estado de Alagoas. **Revista de Geografia**, Recife, v. 34, n. 2, 2017.
- _____. A gênese do urbano em Alagoas e as expressões das atividades econômicas. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Sobral/CE, v. 20, n. 1, p. 104-119, maio 2018. ■

Miguel Ângelo Ribeiro é professor associado do Instituto de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UERJ.
mamikisi@gmail.com

Paulo Rogério de Freitas Silva é professor do IGDEMA e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFAL.
paulgeografia@gmail.com

Maria Monica Vieira Caetano O'Neill é pesquisadora da Coordenação de Geografia e Estudos Ambientais do IBGE.
monica.oneill@ibge.gov.br

Orlando Alves dos Santos Junior

Participação e Insurgências

ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil

Em diversas partes do planeta assistimos à ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante (HARVEY, 2005). Este processo é marcado pela impressionante capacidade das forças políticas que lhes dão sustentação de fazer crer, através de ações que combinam diferentes estratégias de persuasão e coerção, consenso e imposição, que não há alternativas em termos de projetos de sociedade além daquele baseado na utopia do livre mercado. Ao mesmo tempo, a difusão do neoliberalismo como ideologia dominante ocorre paralelamente ao fortalecimento e crescente difusão de valores conservadores, atos de intolerância, preconceitos raciais, retorno da defesa do machismo, homofobias, xenofobias, entre tantas outras manifestações reacionárias.

Este cenário, presente em diversos países no mundo, e que parecia distante da realidade brasileira até muito pouco tempo, passa a fazer parte do contexto político do Brasil contemporâneo, com a inflexão ultraliberal e a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, impactando fortemente, tanto o padrão de rela-

ção entre governo e sociedade quanto a dinâmica dos movimentos sociais e seus repertórios de ação.

O objetivo deste ensaio é refletir sobre essas transformações, formulando algumas ideias que possam contribuir para a construção de uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais urbanos no contexto dessa inflexão conservadora e ultraliberal.

Nesta perspectiva, a primeira parte do artigo traz um balanço da trajetória de ampliação e institucionalização da participação social no Brasil nos anos mais recentes (2003-2019), com foco sobre as políticas urbanas, destacando seus avanços e limites. Em seguida, ainda nesta parte, busca-se identificar os impactos da inflexão conservadora sobre este modelo que estava em construção, decorrentes do golpe parlamentar que levou Michel Temer à presidência, em 2016, seguido da eleição de Jair Bolsonaro para presidente, em 2018.

Na segunda parte, e nas considerações finais, a reflexão está focada mais precisamente na proposição de algumas ideias para a agenda de pesquisa

em torno dos movimentos sociais e das insurgências emancipatórias no contexto da inflexão ultraliberal, que podem ser agrupadas em torno de quatro grandes temas, sendo os três primeiros enunciados nesta seção, e o último, nas considerações finais:

- (i) A emergência de novas formas de ação coletivas, como antimovimentos sociais e antipolítica;
- (ii) O impacto do urbanismo militar e da militarização da cidade sobre os movimentos sociais urbanos, em especial para os movimentos sociais nos territórios populares e favelas;
- (iii) Os padrões de solidariedade locais e a dialética entre particularismo e universais.

Nas considerações finais, que se constitui no quarto ponto da agenda, busca-se indicar alguns desafios para as insurgências emancipatórias e para a disputa dos territórios populares.

A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS URBANAS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Desde o processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante os anos 1980, inovações no campo da participação da sociedade civil, tanto na formulação quanto na fiscalização de políticas públicas, foram introduzidas em diversas áreas, como saúde, assistência social e educação, com destaque para a realização de Conferências e a instituição de Conselhos Nacionais vinculados a sistemas institucionais de gestão de políticas públicas, como no caso do SUS – Sistema Único de Saúde, do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, e do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Não obstante, no campo da política urbana, até o início da década de 2000, não se observa a incorporação de espaços de participação, pelo menos no âmbito nacional de governo. Isso não significa que não ocorriam inovações. Os avanços observados na abertura de canais de participação estavam associados às experiências locais, com a instituição de conselhos municipais e, em especial, de processos de orçamento participativo, que se difundiam por diversas cidades, tornando a experiência brasileira um caso de grande interesse no âmbito dos estudos internacionais sobre participação (AVRITZER, 2003).

No campo das políticas urbanas, os avanços no âmbito nacional têm como marco a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que reconheceu a gestão democrática das cidades como um direito (Capítulo V), a ser assegurado por meio de diversos instrumentos, entre os quais se destacam: “(i) órgãos colegia-

dos de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”¹

Com o início do governo Lula, em 2003, percebem-se avanços institucionais importantes, com a adoção de processos participativos, por meios da promoção de Conferências e da instituição de Conselhos de participação da sociedade, gerando um incipiente e novo modelo de gestão pública participativa no âmbito federal.

Para se ter uma ideia desse processo, vale registrar alguns dados sobre participação ao longo da história. Desde o governo Vargas,² quando foi realizada a primeira conferência de saúde, até 2010, foram realizadas cerca de 100 conferências nacionais, mas estas não ocorreram de forma equitativa ao longo dos diferentes governos, como poderemos observar. No longo período de 1940 a 1988, foram realizadas apenas 11 conferências, sendo quatro entre 1940-1963, quatro durante o regime militar e mais três no período do governo Sarney. Após 1988, foram realizadas mais 99 conferências nacionais, sendo 27 antes do governo Lula (oito durante os governos Collor/Itamar e 19 durante o governo Fernando Henrique Cardoso), e as demais 72 nos dois mandatos do ex-presidente Lula (PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2012; CRIVELARO, 2014).³ O governo Dilma Rousseff deu prosseguimento a esta política de participação, sendo realizadas mais 26 conferências nacionais no seu primeiro mandato (2011-2014).

Do ponto de vista das políticas setoriais, este processo envolveu a promoção de espaços de debates e de deliberação de 43 políticas públicas distintas (saúde, educação, cidades, juventude, mulheres, comunicação, direitos LGBT, direitos humanos, entre outras), envolvendo não apenas a realização de conferências nacionais, mas também conferências municipais,

1 Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, acessado em julho de 2019.

2 As Conferências Nacionais de Saúde e de Educação foram instituídas pelo Governo Vargas, pela lei n.º 378/1937, sendo a Conferência Nacional da Saúde a primeira a ser realizada no país, em 1941 (CRIVELARO, 2014).

3 Cabe destacar que dependendo das fontes e dos autores considerados, há diferenças nos dados. Avritzer (2012) fala em 115 Conferências realizada desde o governo Vargas, já Crivelaro (2014) registra 119 conferências no mesmo período, mas ambos concordam e registram que 74 delas foram realizadas nos dois governos Lula. Neste artigo, optamos por utilizar os dados presentes em Petinelli (2011), por trazer tabela e informações detalhadas tendo como fonte a Secretaria Geral da Presidência da República.

regionais e estaduais, que mobilizaram moradores, lideranças sociais, e representantes de organizações governamentais e não governamentais.

Naquele momento, como afirma Pogrebinschi (2012), as conferências nacionais de políticas públicas se constituíam como:

o mais inovador experimento participativo realizado no Brasil, e muito [contribuíam] para, ao lado das já mais conhecidas e estudadas experiências do orçamento participativo e dos conselhos municipais, afirmar a vocação do país para práticas democráticas de empoderamento da cidadania e de formas socialmente compartilhadas de gestão da coisa pública. (POGREBINSCHI 2012, p. 7).

Discutindo com a teoria democrática no que tange à relação entre participação, representação e deliberação, Pogrebinschi destaca três singularidades do experimento brasileiro. Em primeiro lugar, a autora destaca que “as conferências são, como o seu nome indica, nacionais, desafiando, assim, o conhecido argumento de que a participação só é possível em pequena escala, ou seja, no nível local” (POGREBINSCHI, 2012, p. 7). Além disso, esse modelo de participação tinha como premissa que a política nacional não se limita a esfera federal, mas deve incorporar os três níveis de governo, diversas agências do Estado e a chamada sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa, especialmente se considerarmos que a política urbana envolve competências constitucionais que estão distribuídas pelos municípios, governos estaduais, distrito federal e governo federal (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Em segundo lugar, Pogrebinschi argumenta que

as conferências nacionais consistem em experiências participativas que se originam, se desenvolvem e se consomem no seio de instituições representativas – desafiando, assim, o argumento de que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrente. (POGREBINSCHI, 2012, p. 8).

Nessa perspectiva, as conferências poderiam ser consideradas como parte de um experimentalismo visando à construção de concepções alternativas e contra-hegemônicas de democracia, como participação ativa da população nos processos decisórios envolvendo políticas públicas e em oposição ao modelo de democracia liberal fundado no procedimentalis-

mo eleitoral. Em outras palavras, a tentativa de promover uma democracia de alta intensidade (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Em terceiro lugar, Pogrebinschi destaca que

as conferências nacionais propiciam a participação direta de grupos sociais e culturais que logram ter seus interesses minoritários representados ao vê-los convertidos em políticas públicas desafiando, assim, o argumento de que cidadãos só se podem fazer representados nas instituições políticas individualmente, por meio de eleições, ou coletivamente, por meio de lobbies e grupos de interesse. Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios, ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos.

A participação direta dos diferentes coletivos e grupos sociais possibilita a inclusão, nas esferas públicas democráticas, daqueles que historicamente estiveram excluídos das discussões sobre as políticas públicas implementadas pelo Estado e sobre os rumos do país. Além disso, este processo permite visibilizar e mediar conflitos de interesses nas esferas de negociação e deliberação em torno das políticas públicas. Essas esferas de participação, por outro lado, não devem ignorar ou deslegitimar outros espaços de conflitos e insurgência e o papel da luta de classes, no contexto do capitalismo contemporâneo, cada vez mais dominado pela lógica financeira e pela promoção de despossessões (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

É interessante observar que, ao aprofundar o modelo de gestão democrática, promovendo a participação ampliada de diversos segmentos sociais – dos governos e da sociedade – no debate e na formulação de políticas públicas que incorporam as demandas e a agenda dos movimentos sociais, “o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superavit fiscal, adotadas na área econômica” (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007, p. 166). Nesse sentido, esses canais de participação poderiam ser considerados como espaços de resistência ao avanço do conservadorismo no Brasil, levando-se em consideração a difusão das ideias neoliberais no contexto global.

Na área urbana propriamente dita, vale destacar a

criação, no primeiro mandato do presidente Lula, do Ministério das Cidades, em 2003, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades, que integrava a estrutura administrativa da pasta ministerial e era – ao menos, formalmente – um elemento central na formulação e na negociação de políticas urbanas. Neste espaço tinham representação setores governamentais, dos três níveis de governo, e segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares), eleitos em Conferências Nacionais precedidas de conferências estaduais e municipais.

Ao longo dos seus 12 anos de funcionamento efetivo, o Conselho das Cidades foi espaço de grande importância na discussão e aprovação de políticas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, entre as quais se pode destacar algumas:

- (i) o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS –, aprovados em junho de 2005 na forma da lei n. 11.124;
- (ii) a elaboração e proposição da lei nacional de saneamento básico (Lei n. 11.445 de janeiro de 2007);
- (iii) a discussão e elaboração do Plano Nacional de Habitação e Interesse Social, em 2010;
- (iv) a discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587 de janeiro de 2012);
- (v) a promoção da campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006), envolvendo mais de 1.600 municípios, reunindo cerca de dez mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores sem precedentes na história do país.

Aqui cabe uma observação importante. Os avanços institucionais observados nesse período são apenas uma das dimensões de um processo que envolveu contradições e lutas cotidianas. De fato, é possível perceber ao longo deste período uma eferescência dessas lutas, com o incremento das ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas pelo acesso aos serviços de saneamento ambiental e pelo barateamento do transporte público, nas ações de pressão pela melhoria dos serviços de saúde e educação, por lazer e cultura, entre outras tantas reivindicações e conflitos em torno de bens urbanos comuns e maior democracia na gestão das cidades.

Mas retornando a dinâmica institucional, em que pese os avanços que podem ser apontados, também eram evidentes os limites no funcionamento do Conselho das Cidades como esfera pública democrática.

Em primeiro lugar, cabe destacar que as atribuições do Conselho das Cidades eram, majoritariamente, consultivas, enfraquecendo-o como espaço de conflito e concertação em torno da política urbana federal. O fato é que grande parte das políticas estruturais do governo federal – tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida e o projeto da Copa do Mundo e das Olimpíadas – não teve qualquer participação do Conselho das Cidades na sua concepção e no seu desenho institucional. Isto não significa que essa esfera não tenha sido importante na discussão de políticas federais relevantes, como a política nacional de saneamento, o plano nacional de habitação de interesse social e a política nacional de mobilidade urbana. Mas eram evidentes as limitações do Conselho das Cidades em incidir sobre a agenda de políticas estruturais, o que também evidenciava a falta de compromisso político do governo federal com a construção de uma esfera pública efetivamente democrática em torno da política urbana.

Em segundo lugar, é preciso destacar a baixa difusão e adoção desses canais nos níveis subnacionais (municípios, estados e Distrito Federal), impedindo a criação de uma nova dinâmica de gestão participativa em torno das políticas urbanas, com a incorporação do poder público, dos movimentos populares, das organizações não governamentais, dos segmentos profissionais e empresariais na formulação e monitoramento da implementação das mesmas. Esse processo é revelador da ausência de um programa de capacitação e de políticas de incentivos para a efetiva difusão e efetivação dos conselhos das cidades no território nacional.

Em terceiro lugar, no que se refere ao modelo de financiamento, chama atenção o fato de a política urbana permanecer, fundamentalmente, financiada por recursos da União via transferência voluntária, o que reforça as relações clientelistas entre os atores políticos e as máquinas partidárias, em especial através das emendas parlamentares, e a lógica do empreendedorismo neoliberal fundada na competitividade e na privatização das cidades. Tal fato expressa a incapacidade do governo federal em propor e implementar um sistema de financiamento e um novo pacto federativo envolvendo a política urbana fundado na cooperação e na solidariedade territorial.

Em síntese, pode-se dizer que faltou o desenvolvimento de um sistema nacional de desenvolvimento urbano capaz de construir um novo modelo de governança democrática que articulasse e coordenasse as ações dos diversos entes federados, com participação e controle social. Esse novo sistema poderia ter tido o potencial de se contrapor à fragmentação das polí-

ticas setoriais e à subordinação da política urbana à lógica dos interesses dos grandes grupos econômicos.

Esses limites para a construção pública e coletiva de um projeto de cidade, mesmo num governo de caráter popular, levaram a um processo crítico de avaliação acerca da efetividade dos espaços institucionais de participação. Pouco a pouco, as contradições políticas iam evidenciando diversas barreiras e entraves para a implementação de uma política nacional comprometida com o ideário do direito à cidade. A submissão do planejamento das cidades aos interesses empresariais e políticos conservadores levava, pouco a pouco, à descrença nas instâncias participativas institucionalizadas. Da constatação acerca da manutenção de uma estrutura estatal burocratizada permeável aos interesses de atores econômicos e políticos à crítica da desmobilização dos movimentos populares, o momento político foi marcado, cada vez mais, pela progressiva subordinação do Estado aos interesses econômicos de determinados setores.

A resposta às demandas por maior controle da sociedade sobre o Estado e por uma participação popular qualificada – que, iniciadas ainda no governo Lula, foram expostas de modo incontornável com a irrupção das grandes manifestações de 2013 – foi, então, formulada por meio da Política Nacional de Participação Social, lançada pelo Decreto n. 8.243/2014, mas esta foi rejeitada pelo Congresso Nacional em outubro do mesmo ano, já no contexto de crise do governo Dilma Rousseff.

O golpe político institucional ocorrido no país com o afastamento ilegítimo da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, representou uma inflexão conservadora na política urbana brasileira, mesmo considerando-se todas as contradições já presentes nos governos Lula/Dilma.

No entanto, em vez de se considerar o momento de afastamento da presidenta, decorrente da abertura do processo de impeachment, como um evento isolado, há que se considerar o golpe político do bloco conservador como um processo que já vinha sendo arquitetado e implementado no interior do próprio governo Dilma, como fica evidente na mudança do posicionamento dos partidos e políticos, considerados “aliados”, no momento da votação no Congresso Nacional. De fato, a implementação de uma política urbana progressista, identificada com o ideário da reforma urbana e do direito à cidade, sempre encontrou diversas barreiras e muitos entraves, não apenas nos setores conservadores fora do governo, o que já seria esperado, mas na coalizão de poder dentro do governo Lula/Dilma, configurando as bases para o golpe político institucional de 2016 e para a inflexão conservadora na política urbana neste contexto.

Do ponto de vista da gestão democrática, o golpe político e o governo Temer vão representar um retrocesso no processo de participação que vinha sendo instituído, uma desdemocratização, nos termos postos por Tilly (2013). Em 2017, o governo Temer emite o decreto n. 9076/2017 adiando a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2019, sendo que esta estava prevista inicialmente para ser realizada naquele mesmo ano. O mesmo decreto retirou a competência do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) para convocar o evento e eger o Conselho das Cidades, transferindo esta atribuição para o Ministério das Cidades. Além disso, o decreto alterava o intervalo de realização das Conferências de três para quatro anos. Mas, de fato, a desmobilização dos espaços de participação já vinha sendo promovida desde o início pelo governo Temer, que não convocava reuniões do Conselho das Cidades desde dezembro de 2016. Assim, este decreto já sinalizava claramente com a intenção de desconstruir e desmobilizar o Conselho das Cidades e o processo de participação que vinha sendo adotado nas gestões dos presidentes Lula e Dilma.

No entanto, com a eleição do presidente Bolsonaro, esse quadro se agrava, com a definitiva ruptura com o modelo de gestão participativa. Em abril de 2019, o presidente Bolsonaro assinou o decreto 9.759/2019 extinguindo todos os órgãos colegiados, entre eles o Conselho das Cidades, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.⁴ Mas antes já havia extinto o próprio Ministério das Cidades, que passou a ter suas atribuições assumidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, criado no início do seu governo.

No dia 13 de junho, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu aprovar uma liminar que suspendeu parcialmente o decreto (9.759/2019), entendendo que Bolsonaro não pode extinguir, por meio de decreto, colegiados criados por lei. No entanto, novo julgamento ainda vai ocorrer, quando será analisado o mérito da matéria.⁵ Independentemente do desfecho desta decisão, fica clara a intenção do governo em extinguir os espaços de participação da sociedade na discussão e deliberação de políticas públicas. De

⁴ Ver http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350, acessado em junho de 2019.

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/stf-impe-de-bolsonaro-de-fechar-conselhos-criados-com-aval-do-congresso.shtml>, acessado em junho de 2019.

acordo com o ministro chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, os conselhos são “resquílios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológico, que não representam a totalidade da sociedade”.⁶ A meta do governo, segundo o próprio chefe da Casa Civil, seria diminuir de 700 para 50 o número de colegiados que atuam na administração federal direta e indireta, a maioria dos quais criados durante os governos Lula/Dilma.

De fato, no dia 27 de junho, o presidente em exercício Hamilton Mourão assinou decreto recriando e mantendo em funcionamento 32 comitês consultivos. E, na impossibilidade de fechar todos os conselhos, o governo federal reduz o número de participantes da sociedade nos espaços que ainda estavam em funcionamento. Tendo como referência 17 conselhos nacionais, o jornalista Hanrikson de Andrade (UOL) constatou que, em julho de 2019, o número de integrantes desses conselhos caiu de 465 membros para 249, sendo que as vagas para participação social foram reduzidas de 201 para 104.⁷

O ataque aos espaços de participação ocorre no contexto da profunda crise de legitimidade do sistema de representação política no Brasil (COSTA e BERNARDI, 2018), incluindo os questionamentos à legitimidade da eleição do próprio Bolsonaro, marcada pela forte circulação de fake news pelas mídias sociais e pelo impedimento da candidatura de Lula, com procedimentos bastante questionáveis do Poder Judiciário (CARVALHO e SANTOS JUNIOR, 2019). Nesse contexto, o próprio sistema de participação representaria uma ameaça para os setores conservadores, que atuam no sentido de bloquear e impedir a renovação do sistema de representação por se beneficiarem diretamente dele.

Nesse cenário, os avanços decorrentes da adoção do modelo de participação via conselhos e dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, que foram conquistados através das lutas das classes populares e das políticas institucionais progressistas ao longo dos últimos anos, correm um enorme risco de serem desmontados pela adoção de um modelo de gestão autoritário e opaco às demandas da sociedade, mas afinado com o pensamento neoliberal. No contexto das contradições desta inflexão conservadora, cabe avaliar a natureza dos novos conflitos urbanos decorrentes da implementação deste projeto exclu-

dente, do seu impacto sobre as formas de ação coletiva e dos movimentos sociais, e a capacidade das forças progressistas de se articular para resistir contra essa inflexão conservadora e lutar pelo direito à cidade como um bem comum.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS INSURGÊNCIAS NO CONTEXTO DA INFLEXÃO ULTRALIBERAL: UMA AGENDA DE PESQUISA

A destruição criativa do neoliberalismo atinge não apenas espaços e estruturas urbanas, as instituições de gestão, as regulações sociais e as representações simbólicas (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009), mas também as formas associativas, as insurgências, as identidades e os repertórios de ação coletiva conflitual.

A noção de insurgências é acionada aqui de forma aberta, remetendo à ideia de contestação à ordem vigente e tem por ancoragem diversos autores, dentre os quais destacam-se: Tilly (2010) e sua conceituação dos movimentos sociais como uma forma de ação política conflitual; Holston (2013) e sua formulação em torno da cidadania insurgente como reivindicações sociais que confrontam padrões dominantes de cidadania; Miraftab (2016) e a proposição do planejamento insurgente como uma ação que alarga os espaços de participação para além daqueles sancionados pelo poder público, ou seja, os ditos espaços convidados, institucionais; e Lefebvre (1999, 2008) com sua reflexão em torno dos espaços isotópico, heterotópicos e utópicos, o que permite interpretar as práticas heterotópicas como ações coletivas pela desmercantilização da cidade, por meio da promoção de novas formas de apropriação dos espaços urbanos comuns que se contrapõem à lógica do capital (isotopia) fundada no valor de troca.

As reflexões e ideias apresentadas na perspectiva de propor uma agenda sobre os movimentos sociais e as insurgências no contexto da inflexão conservadora partem fundamentalmente de duas abordagens. Primeiro, o conceito de movimentos sociais e de repertório de ação, de Charles Tilly (2010), e, segundo, a dialética entre particularismo e universais, tal como formulado por David Harvey (2007). A partir dessas duas abordagens, pretende-se apresentar quatro ideias para uma agenda de pesquisa em torno dos conflitos sociais, das insurgências e sobre o presente e o futuro dos movimentos sociais urbanos. Essas ideias, apresentadas ainda de forma ensaística, são argumentos que merecem ser aprofundados em pesquisas e reflexões a serem desenvolvidas sobre o tema.

6 Cf. <http://www.confetam.com.br/noticias/decreto-de-bolsonaro-extingue-conselhos-de-participacao-e-controle-social-7d41/>, acessado em junho de 2019.

7 Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-criados.htm>, acessado em outubro de 2019.

(i) A emergência de novas formas de ação coletivas como antimovimentos sociais e antipolítica

Existe um esforço na literatura sobre movimentos sociais em identificar os elementos que caracterizam esta forma específica de ação coletiva, diferenciando-a de outras, o que possibilitaria chamar determinadas ações coletivas de movimentos sociais e outras não (GOHN, 2008). Na perspectiva de precisar este conceito, Tilly (2010, p. 136) considera os movimentos sociais como uma “forma política inventada”, que surge ao redor do século XVIII, muito provavelmente impulsionada pela crescente separação entre as esferas da economia, da sociedade política e da sociedade civil, que marcam o desenvolvimento do capitalismo (WOOD, 2011). Tilly (2010, p. 136)

trata os movimentos sociais como uma forma específica de política contenciosa – contenciosa, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; política, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desses alvos, ou monitores da contenda.

Para Tilly (2010), um movimento social seria resultado da síntese de três elementos: (i) campanha, que expressa “um esforço público sustentado de elaboração de reivindicações coletivas direcionadas a determinadas autoridades”; (ii) repertório de ação e performances, que expressam a combinação e configuração de determinadas e diferentes formas de ação política em contextos de conflito (ALONSO, 2012), o que pode envolver a criação de associações ou coalizões com determinados objetivos, reuniões públicas, abaixo-assinados, ocupações, manifestações, difusão de campanhas nos meios de comunicação de massa, panfletagens e outras formas de ação política; (iii) e o que se pode interpretar como linguagens, representações simbólicas e comportamentos próprios ao movimento, o que Tilly denomina de Demonstrações de Valor, Unidade, Números e Comprometimento – VUNC –, tais como o uso de distintivos, bandeiras e roupas ou certas atitudes específicas que demonstrem o vínculo e o compromisso simbólico e comportamental dos agentes com a ação coletiva.

Considerando que a noção de demonstrações de VUNC se assemelha muito a abordagem em torno

da linguagem, das representações e dos comportamentos no âmbito dos movimentos sociais, tal como formulado por diversos autores, como Sader (1988), na discussão sobre linguagem e discurso, e por Gohn (2008) quando trata das práticas comunicativas e das culturas próprias a esta forma de ação coletiva, preferimos utilizar a noção de linguagens, representações e comportamento para dar conta desta dimensão.

Como Tilly argumenta, se considerados separadamente, (i) campanhas, (ii) repertórios de ação e performances e (iii) linguagens, representações e comportamentos frequentemente também ocorrem fora dos movimentos sociais, em outras organizações como igrejas, escolas, universidades, sindicatos e corporações profissionais. Mas, juntos, estes elementos seriam aquilo que caracterizaria os movimentos sociais. Como o autor sustenta, “ninguém é dono do termo ‘movimento social’; analistas, ativistas e críticos mantêm-se livres para usá-lo como quiserem” (TILLY, 2010, p. 141), mas a polissemia no uso desse conceito acaba por dificultar o entendimento da especificidade da dinâmica dos movimentos e suas diferenças com outras formas de ação coletiva.

Entretanto, no contexto da inflexão ultraliberal, parece emergir uma nova forma de ação coletiva, claramente reacionária-conservadora, que se distingue dos movimentos sociais em diferentes aspectos, apesar de interagir com alguns dos seus elementos, tomados separadamente, por vezes acionando repertórios de ação e performances característicos dos movimentos sociais.

Pelo seu caráter reacionário-conservador, essa nova forma de ação coletiva poderia ser caracterizada, ainda que provisoriamente, como contramovimento social (REZENDE, 2016) ou antimovimento social e precisa ser mais bem pesquisada e compreendida. Ainda de uma forma muito geral, essa nova forma de ação parece se caracterizar pelos seguintes aspectos: (i) negação da política e da democracia como esfera pública de regulação dos conflitos e como convivência com o outro, com o diferente; (ii) formas centralizadas e opacas de decisão, fortemente hierarquizadas; (iii) formas de controle comportamental vinculada a instituições religiosas conservadoras, em geral igrejas neopentecostais; (iv) repertório de ação assentado no controle difuso de redes sociais, com a produção e difusão de notícias próprias (incluindo uma vasta produção de notícias falsas, as chamadas fake news) e voltados para públicos específicos; (v) possuir vínculos com grupos milicianos armados, os quais sustentam e legitimam nas suas ações coletivas, fortalecendo a “militarização insidiosa da vida nas cidades” e a “urbanização militar”, tal como formulado por Graham (2016, p. 26) para dar conta da “mu-

dança paradigmática que torna os espaços comuns e privados das cidades, bem como sua infraestrutura – e suas populações civis –, fonte de alvos e ameaças”, o que se “manifesta no uso da guerra como metáfora dominantes para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas – em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança.”

Por fim, essa nova forma de ação coletiva parece ser profundamente heterogênea no seu interior. Na verdade, o que a unifica não parece ser uma campanha ou reivindicação clara, pois não há unidade, a não ser pela negação, o que permite o uso aqui do prefixo “anti” para a caracterização desta nova forma de ação política –antiesquerda, antidemocracia, antiliberdade –, e a existência de lideranças mais ou menos carismáticas, que conseguem agregar um conjunto amplo de pessoas e diversas organizações de base territorial, intermediando interesses coletivos e o sistema institucional legal ou ilegal.

No Brasil, parece emergir diversas formas de ações coletivas nos territórios populares que se aproximam destas características, de contramovimentos sociais, ainda que inviabilizadas por não se organizarem no formato tradicional dos movimentos sociais.

Essas ações parecem ganhar força principalmente nos territórios populares controlados por grupos milicianos, que, no caso da cidade do Rio de Janeiro, crescem e dividem com o tráfico o poder sobre as favelas. Zaluar e Barcellos (2013, p. 25) revelam que, em 2010, a milícia atuava “em favelas com uma população total de cerca de 422 mil habitantes, o CV [atuava] em áreas correspondentes a cerca de 377 mil habitantes; ADA e TCP⁸ [atuavam] em áreas que [possuíam] população de cerca de 180 mil habitantes.”⁹ As milícias deixam progressivamente de ser um fenômeno restrito à cidade do Rio de Janeiro, avançando por outras cidades do país.¹⁰

No âmbito nacional, emergem outras formas de organização política – entre as quais figuram o

8 As siglas se referem aos seguintes grupos: CV - Comando Vermelho, ADA - Amigo dos Amigos e TCP - Terceiro Comando Puro, todos vinculados ao tráfico de drogas.

9 Segundo os Zaluar e Barcellos, as milícias controlavam 454 favelas (45% do total) e o tráfico de drogas 370 comunidades (37% do total), de um universo de 1.001 localizadas no município do Rio de Janeiro, conforme <https://oglobo.globo.com/rio/milicia-domina-45-das-favelas-cariocas-revela-pesquisa-10961634>, acessado em setembro de 2019.

10 A presença de grupos milicianos tem sido largamente noticiada pela imprensa e outras mídias sociais, cf. <https://www.metropoles.com/materias-especiais/nao-e-so-no-rio-milicias-estao-em-15-estados-de-norte-a-sul-do-brasil> e <https://oglobo.globo.com/politica/milicias-se-alastram-por-pelo-menos-11-estados-3079181> acessados em outubro de 2019.

Acredito, Agora!, Brasil 21, Livres, Movimento Brasil Livre, Nas Ruas e RenovaBR¹¹ –, que, apesar das diferenças entre si, tem em comum “se apresentarem como nova política”, frente ao descrédito da política institucional e a crise de representatividade dos partidos tradicionais (RÉGIS; SANTA CRUZ; SANTOS; HAYAS, 2018), e que adotam um discurso patriotista, negador da política enquanto ação conflituosa.

A proposição defendida neste artigo é que é necessário colocar na agenda de pesquisa essas formas de ação coletiva que estão emergindo, ainda muito invisibilizadas e incompreendidas, que envolvem redes de informação, controle disciplinar e intermediação de interesses individuais e coletivos nos territórios populares. Entre as formas de ação coletiva que emergem nos territórios populares e as organizações políticas que atuam na escala nacional é provável que exista uma série de instituições mediadoras e de traduções – conforme será abordado mais à frente – que são responsáveis por difundir certos valores e práticas que legitimam a inflexão conservadora pela qual atravessa o país.

(ii) O impacto do urbanismo militar e da militarização da cidade sobre os movimentos sociais urbanos, em especial para os movimentos sociais nos territórios populares e favelas.

Este tópico dialoga com a discussão de Stephen Graham (2016) e articula as questões que decorrem da inflexão neoliberal vinculadas à intolerância social e ao incentivo ao urbanismo militar, marcadamente racializador, como instrumento de contenção dos conflitos sociais na cidade, sobretudo no contexto de acirramento da crise social (desemprego e pobreza, exclusão dos acesso das classes populares aos serviços privatizados, expansão das milícias nos territórios populares, estigmatização dos espaços populares, em especial as favelas etc).

Como os movimentos sociais são uma forma específica de política conflituosa, ou seja, pressupõem o conflito, as formas de controle do espaço urbano baseadas na força, nos dispositivos de segurança, vigilância, coerção e repressão atingem diretamente

11 Para mais informações sobre estas organizações, ver: Acredito – <https://www.movimentoacredito.org/>; Agora! – <http://www.agoramovimento.com/>; Mundo Brasil 21 – <https://pt-br.facebook.com/mundobrasil21/>; Livres – <https://www.eu-soulivres.org/>; MBL – Movimento Brasil Livre – <http://mbl.org.br/>; Nas Ruas – https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Movimento_Nas_Ruas; RenovaBR – <https://assets.renovabr.org/>, acessados em outubro de 2019.

a dinâmica e o repertório de ação dos movimentos sociais.

Em termos da proposição de uma agenda de pesquisa, destacam-se duas questões.

Em primeiro lugar, cabe acompanhar e analisar o uso desses dispositivos de controle sobre os territórios e sobre os corpos das pessoas, e, em especial, a crescente repressão às formas de representação dos moradores e às suas manifestações públicas, a criminalização dos movimentos sociais e de suas lideranças, e o assassinato de lideranças políticas populares.

Como afirma Rocha (2018, p. 227), nas favelas do Rio de Janeiro crescentemente constata-se “o enfraquecimento do papel de representação das associações [de moradores], em função do esvaziamento do espaço público local causado pelos constrangimentos impostos pelos grupos armados ali atuantes: quadrilhas de traficantes e grupos de policiais e/ou milicianos.” Esse processo tem gerado ou o controle das associações por esses grupos armados ou simplesmente o seu desaparecimento. Com efeito, este domínio vem “causando a morte ou a expulsão de muitos dirigentes de suas casas e territórios de moradia” e atingindo também as organizações não governamentais – ONGs –, que começam a atuar de forma mais incisiva nas favelas cariocas no momento de declínio das associações de moradores, como forma e como forças ativas e aglutinadoras dos moradores de favelas.” (ROCHA, 2018, p. 227-228).

Nesta perspectiva, os conceitos de necropolítica e necropoder, formulados por Mbembe (2016, p. 146) permitem compreender os dispositivos “que subjagam a vida ao poder da morte”, e

as várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de “mundos de morte”, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de “mortos-vivos”. (MBEMBE, 2016, p. 146).

Por meio das intervenções militares promovidas pelo Estado ou da violência e o controle armado estabelecidos por grupos milicianos ou pelo tráfico, os territórios populares, em especial as favelas, são território por excelência do exercício da necropolítica e do necropoder, que atingem, sobretudo, as populações afrodescendentes que se constituem em maioria nestas localidades.

No que se refere à relação do Estado com os territórios populares, percebe-se o agravamento dos

dispositivos de violência e militarização, o que tem levado diversas organizações a denunciar o racismo institucional e uma política de genocídio por parte das instituições policiais, tendo em vista que a maioria da população assassinada por agentes do Estado é afrodescendente (Plataforma Dhesca-Brasil, 2017).

Em segundo lugar, é necessário acompanhar as mudanças nos repertórios de ação e nas performances conflituais dos próprios movimentos sociais, como resposta ao uso desses dispositivos de violência e controle dos territórios populares. As ocupações culturais dos espaços públicos, as ocupações e lutas pelo comum (DARDOT; LAVAL, 2017), e as reivindicações do direito à cidade como um comum (HARVEY, 2014) parecem ser algumas das mudanças nesses repertórios, que também envolvem as estratégias de proteção jurídica e a internacionalização das denúncias de violações de direitos humanos.

De fato, estamos diante de fenômenos que alteram e reconfiguram profundamente as relações entre violência-terror, indivíduo, comunidade, território, pertencimento, resistências e insurgências, e compreender isso é fundamental para a teoria e a prática comprometidas com a transformação radical da sociedade.

(iii) Os padrões de solidariedade locais e a dialética particularismo e universais

A terceira proposição para uma agenda de pesquisa em torno dos movimentos sociais está ancorada nas formulações de David Harvey (2007) e pode ser sistematizada em torno de dois pontos:

a) Os territórios e as comunidades são lugares atravessados por sociabilidades marcadas por padrões de solidariedade local promotoras de uma certa coesão social. Em geral esses padrões de solidariedade local e suas formas de coesão social envolvem elementos contraditórios e conflitivos, conservadores ou progressistas em termos de valores, fechados ou abertos para outras relações socioespaciais, reprodutores ou contestatórios da ordem social vigente, elementos estes que estão constantemente em disputa.

Os ativismos políticos, sejam de base territorial ou não, envolvem a mobilização e o engajamento de grupos sociais na transformação da realidade e a difusão ou sustentação, de forma explícita ou implícita, de certos padrões de solidariedade e coesão social. Os ativismos políticos podem ser interpretados como formas de particularismo militante, tal como desenvolvido por Harvey a partir da formulação original de Raymond Williams (HARVEY, 2007). A ideia do particularismo militante se refere ao caráter sempre

parcial, historicamente situado e inacabado – mesmo que se pretenda universal, jamais será totalizante – dos projetos, valores e práticas mobilizados pelos agentes engajados. Assim, Harvey (2007, p. 206) argumenta “que todas as políticas (não importa de que tipo nem se o seu objetivo é local, urbano, regional, nacional ou planetário) têm sua origem no desenvolvimento coletivo de uma visão política determinada, por parte de pessoas determinadas, em lugares e momentos determinados.”¹²

No contexto brasileiro, parece necessário reconhecer que os antigos padrões de solidariedade fundados no comunitarismo associativo e nas comunidades eclesiais de base, com vínculos fortes com articulações mais amplas, tão característicos das décadas de 1970 e 1980 (SADER, 1988), se enfraqueceram ou se fragmentaram, dando lugar a outros padrões de solidariedade e coesão social.

Nesse contexto, as igrejas evangélicas, o tráfico e as milícias se disseminam no controle dos territórios populares. Nesta perspectiva, é possível ver essas organizações como forças que disputam e promovem certo particularismo militante, mantidos por meio do controle armado e violento dos territórios populares e das favelas. É preciso investigar e entender como esses grupos controlam e atuam na produção do território, que padrões de solidariedade e coesão locais estão sendo promovidos e quais são suas fontes de sua legitimidade na comunidade.

Ao mesmo tempo, como afirma Harvey (2007, p. 208), é essencial “entender como se constroem ou como se podem construir as solidariedades locais e as coesões políticas [...] para pensar como se poderia efetivar propostas de transformação social”. Em suma, Harvey conclui, “todos os movimentos políticos têm que enfrentar de alguma maneira a questão da localidade e da ‘comunidade’”, ou seja, a questão do território, na busca de formas alternativas de vida urbana.

b) As forças sociais e os ativismos promotores das solidariedades locais e das diversas formas de coesão social – entendidas como modalidades de particularismo militante local ou comunitário – podem ser mais ou menos fechados para si ou abertos para articulações políticas mais amplas. Nesse sentido, é preciso identificar os vínculos e as articulações existentes entre os diversos particularismos e algumas modalidades de universais.

Como Harvey (2007, p. 210) adverte, particularismos militantes para si tendem a ser ou a se transformar em movimentos conservadores, mas a perspectiva dialética

ensina que sempre existe a universalidade na relação com a particularidade: não se pode separar uma da outra ainda que sejam momentos distintos de novas operações conceituais e de nossos compromissos práticos. A ideia de justiça social, por exemplo, adquire universalidade mediante um processo de abstração de exemplos e circunstâncias particulares.

Harvey argumenta que a relação entre particularismos militantes e universais depende da mediação e da tradução realizada por instituições mediadoras, como a língua, a família, os meios de comunicação, os costumes e as leis, as organizações sociais dos territórios específicos (Harvey, 2007). O trabalho de mediação diz respeito tanto à relação do pessoal – os agentes individuais – e o mundo social mais amplo (relação do “eu” com o mundo), como também à relação entre os padrões de solidariedade e formas de coesão locais com padrões de solidariedade e valores sociais mais amplos (relação “nós” com o mundo social). A relação entre particularismos militantes e universais envolve o movimento ativo de instituições locais para fora, como de instituições supralocais, mais amplas, para dentro dos territórios locais.

Aqui o ponto essencial é ver os ativismos, conservadores ou progressistas, como instituições mediadoras, que operam na tradução entre particularismos e universais. Nesse sentido, é fundamental que a agenda de pesquisa em torno dos movimentos sociais se dedique à identificação dessas instituições mediadoras e das traduções que estas têm realizado, envolvendo aquelas presentes e atuantes nos territórios (movimento de dentro para fora) e aquelas atuantes em escalas supralocais (movimento de fora para dentro).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: INSURGÊNCIAS E A DISPUTA DOS TERRITÓRIOS POPULARES

As reflexões desenvolvidas ao longo deste ensaio apontam para a necessidade de se debruçar sobre os processos que permitiriam aos territórios resistir aos efeitos perversos da inflexão conservadora que os têm convertido, de um lado, em territórios de alta renda, fechados para si mesmos, autosssegados e murados, ou de outro, em territórios populares precarizados, também fechados para si mesmo, ocupados e controlados por grupos armados legais ou ilegais.

Ao mesmo tempo, é necessário refletir sobre como os ativismos insurgentes nos territórios – conceituados como modalidades de particularismos militantes – podem funcionar como agentes de transformação

¹² Esta e as demais citações de HARVEY (2007) são traduções livres do autor.

radical, construindo novas alternativas societárias. Mas, como adverte Harvey, “os movimentos de base só adquirem interesse para o teórico e para a transformação social na medida em que transcendem [suas particularidades]”, o que reforça a importância de entender as condições que tornam possíveis esse movimento de transformação.

Qualquer projeto alternativo de sociedade está desafiado a colocar na sua agenda a questão da disputa pelos territórios, em especial os territórios populares. Nesse sentido, uma tarefa fundamental para a teoria e a prática urbanas é compreender e atuar na articulação do território, contribuindo na construção de padrões de solidariedade locais dentro de um marco político mais amplo, o que implica manter os movimentos de base territorial fortemente alimentados por processos de formação e reafirmação da solidariedade local, e, ao mesmo tempo, manter esses movimentos integrados em projetos mais amplos de transformação social (Harvey, 2007).

A resposta a este desafio deve partir do reconhecimento da presença de uma ampla gama de ativismos, organizações e lutas localizadas nos territórios, mais ou menos particularistas, e de diversos mediadores e tradutores, institucionalizados ou não, e da busca por identificar as características dos padrões de solidariedade e das formas de coesão dos territórios específicos.

A partir daí, é necessário pensar nas possibilidades e condições de transcender as particularidades e alcançar uma concepção mais ampla de política, alguma modalidade de universal. Este diagnóstico pode resultar, por exemplo, em estratégias envolvendo tanto o fortalecimento das instituições mediadoras identificadas nos territórios, como na criação de novas instituições que possam mediar a dialética entre particularismos e universalismos emancipadores.

Fazendo uma pequena digressão sobre as instituições mediadoras, vale destacar as experiências de diversos grupos culturais nas favelas e territórios populares como produtores de linguagens e insurgências, ou seja, como mediadores e tradutores entre particularismos militantes e universais. As linguagens produzidas por diferentes grupos culturais das favelas cariocas¹³ (poesia, slam, rap, funk, teatro, rock, samba etc.) expressam e reivindicam o direito de atribuir sentido a suas práticas sociais. Afinal, como afirma

13 A experiência do curso de formação Direitos Culturais e o Direito à Cidade é ilustrativo desta potência. O curso, realizado em 2019, foi organizado em parceria por instituições acadêmicas, organizações não governamentais e coletivos culturais, com cada sessão dedicada a uma linguagem cultural, desenvolvida em uma favela específica. Ver <https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/curso-de-extensao-direitos-culturais-e-direito-cidade/>. Acessado em 11 dez. 2019.

Michel de Certeau (1995, p. 242-243) “é criador o gesto que permite a um grupo inventar-se” e “uma coletividade social se faz produzindo uma linguagem cultural”. Esses grupos culturais presentes nos territórios populares expressam outras formas de insurgência que reivindicam identidade, reconhecimento e redistribuição (HONNETH, 2007; FRASE, 2007). Em suma, é preciso visibilizar outras linguagens e práticas culturais que buscam ressignificar o lugar dos agentes na cidade, o lugar da favela na cidade, e o lugar da própria cidade, reivindicando a legitimidade da sua voz e o direito à cidade, escavando outras possibilidades de futuro, outras possibilidades de cidade.

A tradução, como alerta Harvey (2007, p. 215), “é um trabalho difícil que precisamos realizar para levar o particularismo militante e o ativismo de base a um terreno mais amplo de luta e mobilizar as forças de base para um propósito mais elevado.” Os movimentos sociais e políticos mais amplos, fundados em princípios universalistas e em projetos de transformação da sociedade, precisam compreender que “nenhum princípio universal se mantém se não está relacionado com os indivíduos e as pessoas que atuam como portadores conscientes de ditos princípios.” (HARVEY, 2007, p. 216).

Abrindo uma outra digressão sobre a disputa dos territórios populares, muitos movimentos de moradia desenvolvem projetos de habitação popular por meio das ocupações ou através da participação em programas públicos de habitação de interesse social. No entanto, é muito frequente que estes projetos não estejam conectados a estratégias de disputa do território no qual estão inseridos, sendo muitas vezes ameaçados, isolados ou tomados por grupos armados – tráfico de drogas ou milícias. A estratégia dos projetos de moradia não pode estar desconectada da estratégia da disputa dos territórios.¹⁴

Por fim, é importante destacar o desafio de articulação entre a multiplicidade de ativismos – sejam estes particularismos militantes de base territorial ou vinculados a projetos universais –, o que exige o trabalho de tradução entre a multiplicidade de práticas, representações, reivindicações, valores e visões de mundo.

Neste contexto, Harvey (2007, p. 215) defende que “a tradução oferece um modo de criar entendimentos comuns sem negar as diferenças”. O autor argumenta que há duas razões atrativas para avançar nessa direção: “Em primeiro lugar, sabemos muito sobre o que divide as pessoas, mas muito pouco so-

14 Nesta perspectiva, também é fundamental discutir os repertórios de ação dos movimentos de moradia, como sugerem SORAGGI, ARAGÃO e CORRÊA (2019).

bre o que temos em comum (os universais que nos unem como espécie). Em segundo lugar, sem a tradução e sem a construção de uma linguagem em comum, torna-se impossível coletivizar a ação de base.” (HARVEY, 2007, p. 215).¹⁵

Nesse sentido, uma agenda de pesquisa deve buscar entender as condições que tornam possíveis a emergência das insurgências e rebeldias criativas, identificando as traduções e mediações que permitem construir os comuns, ou seja, práticas sociais de comunalização, na perspectiva do direito à cidade. Em outras palavras, é preciso recolocar na agenda a disputa simbólica e prática pelos territórios populares.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Angela. Repertório, Segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, v. 02.03, p. 21-41, 2012.
- AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Texto Para Discussão 1739**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf. Acesso em 11 dez. 2019.
- CARVALHO, Nelson Rojas de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Bolsonaro and the Inequalities of Geographical Development in Brazil. **Journal of Latin American Geography**, v. 18 n. 1, 2019, p. 198-202. Project MUSE, doi:10.1353/lag.2019.0009.
- CERTEAU, Michel de. **A cultura no plural**. Campinas, SP: Papirus, 1995.
- COSTA, Andressa Liegi Vieira; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Crise de representação e cultura política no Brasil: como participam os brasileiros? **Rev. Cadernos de Campo**, n. 25, p. 157-179, jul-dez 2018.
- CRIVELARO, Rodrigo. Conferências nacionais como instrumentos de participação popular. I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. França, 22 a 24 de setembro de 2014.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaios sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017
- FRASE, Nancy. Reconhecimento sem ética. In. SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (orgs). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007
- GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008
- GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Madri: Ediciones Akal, 2007
- _____, **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- _____, **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- HONNETH, Axel. Reconhecimento ou redistribuição: a mudança de perspectiva na ordem moral da sociedade. In. SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (orgs). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- _____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, v.18, N.3, p. 363-377. Disponível em <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/5499/4751>. Acesso em 11 dez. 2019.
- MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaios – Revista do PPGAV-EBA/UFRRJ**, n. 32, dezembro de 2016, p. 123-151.
- PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública** [on-line]. 2011, v.17, n.1, pp. 228-250. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100008>. Acesso em 11 dez. 2019.
- PLATAFORMA DHESCA Brasil. Relatório sobre os impactos da política econômica de austeridade na violação dos direitos humanos no Brasil. **Plataforma DHESCA**, setembro de 2017. Disponível em <http://austeridade.plataformadh.org.br/>. Acesso em 11 dez. 2019.
- POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e Políticas Públicas Para Grupos Minoritários. **Textos para Discussão 1741**. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2012. Disponível em <http://>

¹⁵ Tradução livre do autor.

- www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf. Acesso em 11 dez. 2019.
- RÉGIS, André; SANTA CRUZ, Aline; SANTOS, Myllena; HAYAS, Renato. Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-X da “nova” política brasileira. **Rev. Estud. Eleit.** Recife, v.2, n. 3, p.1-103, jul.2018.
- REZENDE, Patrícia Jimenez. **Movimentos sociais e contramovimentos: mobilizações antiaborto no Brasil contemporâneo.** Dissertação de Mestrado em Ciências sociais – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos, 2016.
- ROCHA, Lia de Mattos. Democracia e militarização no Rio de Janeiro: “pacificação”, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público. In LEITE, Márcia; ROCHA, Lia; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique. **Democracia e militarização no Rio de Janeiro:** “pacificação”, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2018, p. 223-239.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82
- SORAGGI, Ana Carolina Maria; ARAGÃO, Thêmis Amorim; CORRÊA, Filipe Souza. O papel das ocupações urbanas como elemento de repertório dos movimentos de moradia na inflexão ultraliberal. Texto para Discussão Observatório das Metrôpoles nº 003, 2019. Disponível em https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-003-2019_Ana-Themis-e-Filipe_Final.pdf. Acesso em 11 dez. 2019.
- THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. **Temas Sociales**, Santiago de Chile, nº 66, mar.. 2009, p. 1-11.
- TILLY, Charles. **Democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, p. 133-160.
- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.
- ZALUAR, Alba; BARCELLOS, Christovam. Mortes Prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. **RBCS.** v.l. 28, n. 81, fevereiro de 2013. ■

Felipe Cruz Akos Litsek

A experiência dos termos territoriais coletivos na promoção de moradia acessível e resistência à mercantilização da terra

Resumo

Este artigo busca investigar um modelo de gestão da propriedade e garantia de moradia acessível ainda inexistente no Brasil, mas comum em diversos outros lugares do mundo: o Termo Territorial Coletivo (TTC). É pretendido examinar este instrumento à luz dos processos de mercantilização do território no Brasil e no mundo, especialmente após o advento do novo marco legal nacional da regularização fundiária, a Lei 13.465/2017. Por fim, será feita uma observação acerca da aplicabilidade dos TTCs no contexto brasileiro, tendo em vista as profundas diferenças - sociais, econômicas, políticas e jurídicas - que o país possui em relação a outros lugares que se valem do modelo.

Termo territorial coletivo

Direito à moradia

Segurança da posse

Mercantilização da terra

Assentamentos urbanos informais

Abstract

This article aims to investigate a model of property administration and promotion of affordable housing that still does not exist in Brazil, but is common in many other places in the world: the Community Land Trust (CLT). It is intended to examine this instrument in light of a process of land commodification in Brazil and the world, especially after the arrival of the new national legal framework of land regularization, Law 13.465/2017. At last, it will be made an observation about the applicability of CLTs in the brazilian context, considering the profound differences - social, economical, political and legal - that the country shows in relation to other places that adopt the model.

Community land trust

Right to housing

Tenure security

Land commodification

Informal urban settlements

INTRODUÇÃO

No decorrer do último século, a promoção de moradia digna para todos vem se apresentando como um dos maiores desafios da era contemporânea. Elevado à categoria de direito humano fundamental na Declaração Universal de Direitos Humanos e protegido por outros tratados internacionais – em especial, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais –, o direito à moradia é reconhecido como uma prerrogativa básica para o exercício da dignidade humana, e a partir disso nasce a obrigação jurídica dos Estados em efetivá-lo no plano doméstico. No Brasil, este direito alcança o status constitucional através da Emenda à Constituição n° 26/2000, que altera o Art. 6° da Carta Maior, ampliando o leque dos direitos sociais para incluir a moradia.

O direito à moradia não se resume à mera presença de um teto e quatro paredes, mas compreende diversos outros elementos, como condições dignas de habitabilidade, presença de serviços básicos, custo acessível, preservação da identidade local e segurança da posse, ou seja, a estabilidade na permanência em seu local de moradia e proteção contra remoções forçadas. A problemática da segurança da posse é especialmente grave na realidade urbana brasileira, caracterizada por uma imensa camada da população vivendo em situações irregulares e sob a constante ameaça de desalojamento.

Existem diversos mecanismos jurídicos para garantir a segurança da posse e promover a regularização fundiária de comunidades informais. No entanto, ultimamente uma forma específica de relação com o território vem obtendo hegemonia sobre as demais: a propriedade privada individual (ROLNIK, 2018, p. 195). Observa-se nas últimas décadas um movimento global de expansão da propriedade para espaços antes regulados de outras formas, um processo que enfatiza o caráter mercadológico da terra e seu potencial especulativo e a afasta de sua finalidade social de promover habitação. No Brasil, este movimento se concretiza no plano jurídico com o advento da Lei 13.465/2017, novo marco da regularização fundiária nacional que privilegia a titulação individual via transferência de propriedade em detrimento de outras formas de regularização (MENDONÇA, 2018, p. 263).

A consolidação da propriedade privada como modelo de regularização a ser perseguido pelos Estados é um passo crucial para permitir a apropriação por parte do mercado de espaços antes excluídos, como favelas e outros assentamentos irregulares, uma forma de incorporar este “capital morto”¹ no circuito

imobiliário formal. A questão da moradia e a garantia da segurança da posse se tornam uma preocupação secundária, ou até mesmo inexistente.

Diante deste cenário, formas alternativas de relação com o território vêm surgindo e ganhando força a nível global. Trata-se de instrumentos que afirmam a terra como herança comum, incapaz de ser apropriada individualmente e utilizada como mercadoria, de forma a afastar o interesse especulativo dos espaços e garantir a efetivação do direito à moradia. O estudo de uma dessas modalidades é o tema desta pesquisa.

MORADIA E SEGURANÇA DA POSSE NOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Segundo dados do Ministério das Cidades, com base no censo realizado em 2010, o *deficit* habitacional no Brasil é de 6,940 milhões de unidades (85% em área urbana); no estado do RJ, de 515.067 domicílios; e, na cidade do Rio de Janeiro, de 220.774 domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Os dados não representam apenas pessoas sem teto, mas também moradores de locais precários, informais ou sem estrutura urbana básica.

Por motivos históricos, e que fogem ao escopo do artigo, as cidades brasileiras cresceram e se desenvolveram sem um planejamento urbano definido e com boa parte de seu território à margem das normas urbanísticas vigentes. Assentamentos informais são uma marca comum da realidade urbana brasileira, resultados de uma demanda incessante das cidades por mão de obra e ausência de soluções habitacionais para abrigar os trabalhadores que chegavam às multidões. Trata-se de locais que se desenvolveram sob uma lógica própria de construção, uso do solo e relação possessória com a terra, “irregulares” sob a ótica da ordem jurídica dominante, e, portanto, submetidos a uma situação de insegurança permanente.

Diante deste cenário, torna-se imperiosa uma política de regularização fundiária destes espaços, de forma a legalizar a relação jurídica que estas pessoas possuem com o território no qual residem, e garantir segurança para sua posse, elemento fundamental do direito à moradia. São diversos os modelos e instrumentos de regularização fundiária possíveis, e a escolha de qual deles é o mais adequado é eminentemente política.

grande ideólogo do modelo de titulação de comunidades informais, ao se referir a propriedades não registradas em favelas. (FOLHA DE S. PAULO, 2001)

1 Referência à expressão utilizada por Hernando de Soto,

A Reforma Urbana e a Política de Regularização Fundiária no Brasil

A luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia no Brasil obteve diversas conquistas nas últimas décadas no campo jurídico-constitucional. A começar pelo tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 à questão urbana, que positiva conceitos importantes, como a função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade, além de impor a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios acima de vinte mil habitantes e criar a figura da usucapião especial urbana.

No campo infraconstitucional, merece especial menção o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo metas, princípios e instrumentos para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, sempre visando à efetivação do direito à moradia. Dentre estes, ressalta-se a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), figura jurídica antiga que visa a garantir o direito de uso da terra em situações possessórias de interesse social, elencada como instrumento de regularização fundiária pelo Estatuto da Cidade. Outro marco importante foi o advento da Medida Provisória nº 2.220/2001, que cria a figura da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), reconhecendo a posse em áreas públicas, desde que utilizada para a moradia, e garantindo o direito à permanência no local. Apesar do forte avanço progressista no campo jurídico, fruto da luta de movimentos sociais urbanos, é necessário ressaltar o caráter exclusivamente jurídicista destas vitórias, longe de significar avanços na realidade concreta:

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas devem considerar que isso está muito longe de assegurar conquistas reais. Estamos testemunhando a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra pouco avançou concretamente nesses anos de conquistas institucionais. Conservar os pobres na ilegalidade, quando ela mesma se apropriou ilegalmente da maior parte do patrimônio em terras públicas, parece ser o ponto de honra da elite brasileira. (MARICATO, 2011, p. 95-96).

Quanto à política de regularização fundiária, merece destaque a Lei 11.977/2009, que criou o programa Minha Casa Minha Vida e instituiu um marco

jurídico federal sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos (Capítulo III da lei), definindo seu conceito.² A conjunção desta normativa com os instrumentos citados anteriormente (em especial a CDRU e a CUEM) revela um modelo de regularização fundiária pautado na proteção e valorização das situações possessórias, uma forma de melhor adequar a legislação à realidade dos núcleos urbanos informais (MENDONÇA, 2018, p. 262). Revela, também, uma busca por afirmar a autonomia da posse em relação à propriedade, procurando alcançar o mesmo nível de proteção jurídica aos dois institutos, de forma a atender uma demanda histórica dos movimentos sociais de luta pela terra (BALDEZ, 1998, p. 90).

Este modelo de regularização, pautado pela proteção e valorização da posse, sofreu uma mudança profunda com o advento da Medida Provisória 759/2016, depois convertida na Lei 13.465/2017. A lei, de caráter nacional (e portanto aplicável aos bens públicos de todos os entes federativos), funda um novo modelo de regularização fundiária, no qual é privilegiada a titulação individual via transferência de propriedade em detrimento das formas de proteção da posse:

A edição da Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017, altera a sistemática da regularização fundiária, apresentando um modelo diverso daquele pautado na proteção das situações possessórias. A referida lei revogou parte da Lei 11.977/2009, instituindo uma estrutura de regularização fundiária fundada na transferência da propriedade. Esta mudança de rumos pode ser observada a partir de dois institutos disciplinados nessa lei, a Legitimação de Posse e a Legitimação Fundiária. (MENDONÇA, 2018, p. 262-263).

A Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária são instrumentos adotados pela nova lei que visam a facilitar a transferência da propriedade de imóveis objetos da regularização fundiária urbana (Reurb). Não é de interesse do presente artigo a análise exaustiva de tais dispositivos jurídicos, apenas busca-se nominar os mecanismos pelos quais se busca concretizar o novo modelo instaurado. No entanto, imprescindível

² Lei 11.977/2009 Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Artigo revogado pela Lei 13.465/2017).

mencionar que a nova lei permite a transferência da propriedade de bens públicos inclusive na regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), onde está ausente o interesse social de proteger o direito à moradia de famílias de baixa renda. Tal abertura de portas, cujos efeitos a longo prazo ainda não podem ser previstos por completo, tem o potencial de ocasionar uma grave dilapidação do patrimônio público em benefício de interesses particulares.

Os objetivos deste novo modelo regulatório são claros: permitir a incorporação de espaços antes excluídos nos circuitos imobiliários formais, estimulando a mercantilização da terra e da moradia.³ Entre os riscos de tal movimento, estão a intensificação de processos de especulação em cima de terrenos ocupados por assentamentos informais, especialmente os localizados em áreas nobres da cidade, e o agravamento do *deficit* habitacional que assola o país. Ao tempo da discussão e promulgação da MP (depois convertida em lei), houve forte reação de movimentos sociais de luta pela terra, que emitiram uma carta aberta demonstrando sua contrariedade à nova lei e denunciando a desconstrução da regularização fundiária no Brasil:

A MP [759/2016] reforça ainda mais a financeirização dos espaços urbano e rural, fortalecendo ainda mais os negócios bancários e, a longo prazo, a intensificação do mercado imobiliário e fundiário excludente, sobretudo nas metrópoles brasileiras. A fórmula baseada na mera entrega de títulos conduz ainda ao fortalecimento do conceito privatista da terra e a concepção da propriedade como mero direito, fatores responsáveis pela tradição patrimonialista que constitui e mantém as elites fundiárias no Brasil. (CARTA ABERTA AO BRASIL, 2016).

A ascensão de modalidades regulatórias pautadas pela propriedade privada individual não é uma peculiaridade brasileira, mas sim reflexo de um movimento global do capitalismo financeiro e imobiliário, que afeta diversos países e realidades distintas. Este processo será brevemente abordado a seguir.

³ Observe-se as declarações do Ministro das Cidades, Bruno Araújo, ao tempo da promulgação da lei: “o título traz a possibilidade de colocar milhões de ativos na economia, passíveis de serem utilizados no mercado e no acesso ao crédito.” (CONGRESSO EM FOCO, 2016). Interessante notar que nenhuma menção à questão da moradia é feita, parece um elemento secundário, irrelevante ao debate da regularização fundiária.

Titulação Individual como Política de Regularização: um movimento global

Raquel Rolnik, urbanista e ex-relatora da ONU sobre direito à moradia, ao analisar as políticas fundiárias adotadas pelos países nas últimas décadas, conclui que, “assim como nas políticas habitacionais, a propriedade privada individual ganhou hegemonia sobre todas as outras formas de posse nos programas de reforma e administração fundiária pelo mundo” (2018, p. 153). O estímulo à titulação individual dos assentamentos irregulares como modelo a ser perseguido pelos Estados, impulsionado por atores capitalistas globais como o Banco Mundial e o FMI, é fruto de uma demanda por novos espaços para serem convertidos em capital:

Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de locus de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para a extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro. (ROLNIK, 2018, p. 166-167).

No contexto da América Latina, um dos maiores ideólogos da política de titulação da propriedade privada para assentamentos informais é o economista e ex-assessor do governo peruano Hernando de Soto. Ele foi responsável por uma política massiva de titulação de favelas no Peru e também trabalhou ativamente para disseminar o modelo para outras realidades. Sua hipótese é que, a partir do momento que os pobres consigam acessar os circuitos capitalistas formais, eles conseguirão por meio de seu esforço individual ascender socialmente e sair da condição da pobreza. O primeiro passo para isto, segundo ele, é regular seus direitos de propriedade, de forma a permitir que sua moradia se torne um ativo passível de gerar capital:

As casas dos pobres estão construídas sobre lotes com direitos de propriedade inadequadamente definidos, as empresas não estão constituídas com obrigações claras e as indústrias se ocultam onde os financistas e investidores não podem vê-las. Sem direitos adequadamente documentados, essas

posses resultam em ativos difíceis de converter em capital, não podem ser comercializadas fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas mantêm confiança mútua, não servem de garantia para um empréstimo nem como participação em um investimento. (DE SOTO, 2001, p. 32).

A defesa da titulação da propriedade como mecanismo de superação da pobreza se fundamenta basicamente na premissa de que “uma vez que os pobres tenham a terra titulada, o mercado fará o resto” (ROLNIK, 2018, p. 212), retirando o dever do Estado de assegurar os direitos sociais básicos. Temas como a redução das desigualdades e distribuição da riqueza são afastados do debate, que apenas é pautado pela iniciativa individual de ascender socialmente através da propriedade. A utopia do capitalismo para todos vem sendo adotada como política pública por diversos países, e programas de titulação individual de favelas são cada vez mais comuns no mundo.

Nas últimas décadas, uma série de estudos vem contestando a efetividade desta política de regularização fundiária como solução para a pobreza e melhoria das condições de vida em favelas. Evidências produzidas indicam que muitas das premissas do modelo não ocorrem na realidade, entre elas apresentamos algumas: (i) a titulação não tem um impacto direto no acesso ao crédito formal por parte dos moradores (por conta de outras espécies de limitações burocráticas ou simplesmente da preferência por arranjos informais já existentes nas comunidades); (ii) a titulação não aumenta a segurança da posse (já que sua efetivação está mais relacionada com a percepção – cultural, política, social – da possibilidade de permanência do que com a existência de um título formal registrado); e, principalmente, (iii) programas de titulação não foram capazes de melhorar a qualidade de vida nos assentamentos (porque não garantem por si só a efetivação dos direitos sociais, sendo imprescindível a tutela estatal através da política pública) (ROLNIK, 2018, p. 213-216).

Apesar de se apresentarem como novo marco e modelo de regularização fundiária, no Brasil e no mundo, programas de titulação individual não têm dado conta da complexidade das dinâmicas de comunidades informais. Afortunadamente, não estamos diante de uma situação binária em que apenas podemos optar pela irregularidade ou propriedade individual, existem diversas outras modalidades de relação com o território que merecem atenção, entre elas uma forma de gestão coletiva da propriedade que é objeto do presente estudo: o Termo Territorial Coletivo.

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

Antes de adentrarmos na conceituação e genealogia do Termo Territorial Coletivo, cabe tomar uma nota inicial a respeito da nomenclatura utilizada. Por ser uma figura inexistente no direito brasileiro, nunca foi feita uma tradução oficial do instrumento, que é originalmente chamado de *Community Land Trust* (CLT) nos Estados Unidos e demais países da língua inglesa. A primeira dificuldade da tradução se evidencia pela presença da figura do *land trust*, que não conta com uma figura equivalente no direito brasileiro. Em espanhol, ele é comumente referido como *Fideicomiso Colectivo de Tierras*.⁴

Para os fins do presente trabalho, foi feita a escolha pela nomenclatura Termo Territorial Coletivo, por ser a que melhor captura a essência do instrumento (FIDALGO, 2018, p. 1): seu caráter consensual e de livre manifestação da vontade – um acordo, um *termo* –, o objeto sob o qual se pretende operar – o *território* –, e, por fim, seu aspecto comunitário e forma de organização – fundamentalmente *coletiva*.

São diversas as definições dos TTCs apresentadas, e suas características essenciais serão abordadas mais à frente, mas podemos dizer em termos gerais que se trata de um modelo de gestão coletiva do território no qual a terra pertence à coletividade que nele reside – através da figura de uma organização sem fins lucrativos que detém sua titularidade, e é regida pelos moradores –, enquanto as casas e construções são de propriedade individual de seus usuários. O seu objetivo final é retirar o território do mercado imobiliário, garantindo moradia acessível de forma contínua e a permanência das comunidades em seus espaços.

Origem e Evolução

O Termo Territorial Coletivo surge pela primeira vez nos Estados Unidos na década de 1960, no contexto dos movimentos por direitos civis, e, de início, foi pensado como um mecanismo de aquisição de terras agrícolas para a subsistência e desenvolvimento econômico de comunidades negras marginalizadas pela política de segregação (DAVIS, 2010, p. 16). O primeiro TTC da história foi fundado na zona rural do estado de Geórgia, por Robert Swann (ativista social)

⁴ Nomenclatura utilizada em resolução da ONU sobre moradia adequada como componente do direito à vida, que discute sobre segurança da posse e discute diversas modalidades de proteção da posse e relação com o território (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2013a, par. 20).

e Slater King (militante por direitos civis, advogado e primo de Martin Luther King Jr.), e foi chamado de *New Communities Inc.* Após a aquisição de cerca de doze mil hectares de terra cultivável, foram feitos contratos de concessão (*lease*) com fazendeiros negros que, de outra forma, não seriam capazes de adquirir a terra individualmente. A ideia era formar uma organização sem fins lucrativos que obtivesse a titularidade da terra e garantisse a permanência das comunidades rurais no local, a partir de concessões de uso por tempo indeterminado e com preços acessíveis.

Segundo John Emmeus Davis (2010), os pioneiros na implementação deste modelo foram profundamente influenciados pelas ideias de Henry George (1839-1897), importante pensador norte-americano que enxergava a pobreza como resultado de um regime social no qual uma pequena casta de proprietários se apropria da crescente valorização da terra, consequência do desenvolvimento progressivo da sociedade, sem que tenham feito nada para merecer isto. George, por sua vez, se baseia nos princípios filosóficos de John Stuart Mill, que escreve:

The ordinary progress of a society which increases in wealth, is at all times tending to augment the incomes of landlords: to give them both a greater amount and a greater proportion of the wealth of the community, independently of any trouble or outlay incurred by themselves. They grow richer, as it were in their sleep, without working, risking, or economizing. What claim have they, on the general principle of social justice, to this accession of riches? (MILL, 1848, cit. in DAVIS, 2010, p. 39).

Na gênese da formulação do Termo Territorial Coletivo, reside a ideia de que a terra não se trata de um mero ativo para o enriquecimento individual de seu proprietário, e qualquer valorização que ela venha a sofrer com o passar do tempo deve beneficiar a comunidade como um todo. A terra é portanto entendida como uma herança comum, devendo responder apenas às demandas da coletividade que ela abriga, e sempre atender à finalidade social que ela se propõe.

Apesar de surgir no contexto rural, é nas cidades que o instrumento ganha visibilidade e se desenvolve com rapidez, se relacionando com novas formas de vulnerabilidade e adotando novas estruturas organizacionais. Os primeiros TTCs urbanos surgem nos anos 1980 em cidades norte-americanas, implementados para servir como um mecanismo de resistência contra a gentrificação dos espaços e uma maneira de

garantir moradia acessível para comunidades urbanas pobres de forma permanente (DAVIS, 2010, p. 22). Através da retirada da terra do mercado imobiliário e especulativo, o instrumento permite o acesso e permanência de populações carentes inclusive em áreas valorizadas da cidade.

A partir dos bons resultados alcançados pelas experiências dos Termos Territoriais Coletivos urbanos, o modelo se proliferou de forma acelerada por todo o território americano. Hoje o país conta com mais de 250 TTCs ativos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2013b, par. 58), regulamentações próprias em diversos estados, isenções fiscais devido ao seu caráter social e amplo apoio do Poder Público (DAVIS, 2010, p. 34). Em 2017, foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana – documento da ONU adotado na Conferência de Quito sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) que estabelece diretrizes globais de políticas urbanas e habitacionais – como uma opção de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos estados (par. 107).

Ultimamente, o instrumento vem sendo adotado em diversos outros lugares, como o Reino Unido, Canadá, Austrália, Quênia,⁵ Porto Rico, entre outros (UN-HABITAT, 2012). Esta proliferação foi acompanhada por um contínuo aperfeiçoamento do modelo para realidades distintas, o que é possível devido ao seu caráter altamente flexível e adaptável. Apesar disto, existem elementos comuns e essenciais de qualquer Termo Territorial Coletivo, que serão analisados a seguir.

Características Essenciais

É possível dizer que existem pelo menos cinco características fundamentais encontradas em qualquer Termo Territorial Coletivo (FIDALGO, 2018, p. 2): (i) adesão espontânea de seus membros; (ii) terra de propriedade coletiva; (iii) casas e construções de propriedade individual; (iv) gestão coletiva do território; e (v) acessibilidade econômica da moradia por populações carentes de forma permanente. Prosseguiremos na análise de cada uma delas.

Por *adesão espontânea*, entende-se que deve haver liberdade na escolha de constituir ou aderir a um

5 No Quênia, foi feito um projeto de implementação de um TTC como forma de promover o desenvolvimento de um assentamento precário nos arredores da cidade de Voi, no final dos anos 1990. Trata-se de uma outra ocasião na qual o instrumento foi utilizado no contexto de uma comunidade informal. Apesar da enorme relevância de informações sobre a experiência do local, infelizmente poucos dados são disponibilizados. (BASSET, 2007).

Termo Territorial Coletivo. Ninguém pode ser obrigado a participar de um TTC, a livre manifestação da vontade dos moradores é essencial para a implementação do instrumento.

A *propriedade coletiva da terra* é um elemento importante do modelo e merece atenção especial. Por propriedade coletiva, não se pretende afirmar que a terra está registrada sob o nome de todos que nela habitam, ou que há mais de um titular de sua propriedade. Em todo Termo Territorial Coletivo, forma-se uma organização sem fins lucrativos para se tornar a proprietária do terreno, organização esta que é regida coletivamente pelos moradores e atua representando seus interesses. Desta forma, a terra pertence à todos os seus residentes, através de sua condição de membro permanente do TTC. O objetivo deste arranjo é impedir que pessoas negociem individualmente a propriedade do solo, afastando a interferência de interesses especulativos e mantendo o valor da terra estável e permanentemente acessível por famílias de baixa renda.

A *propriedade individual das casas e construções* garante uma autonomia dos moradores em usar e dispor de seus bens como desejarem. É permitida a troca, venda, aluguel e outras formas de utilização dos imóveis – podendo o TTC estabelecer regras e limitações com fins de preservar seu objetivo de promover moradia acessível –, e todas as benfeitorias efetuadas que gerem valorização no bem pertencem aos seus usuários. São diversos os arranjos jurídicos que permitem uma separação entre a propriedade da terra e a propriedade das construções, alguns TTCs se utilizam da figura do direito de superfície, e em outros há contratos de arrendamento de terreno por largos períodos de tempo, tipicamente 99 anos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2013b, par. 57).

A *gestão coletiva da propriedade* é talvez a característica mais importante do instrumento. A pessoa jurídica formada para obter a titularidade da terra é composta pelos próprios moradores que nela habitam, e são eles que elegem os membros do conselho diretor responsável por gerir a propriedade. Este conselho pode constituir-se de diversas formas, mas tradicionalmente se adota uma estrutura tripartite (DAVIS, 2010), na qual $\frac{1}{3}$ de seus membros é composto por moradores membros do TTC, $\frac{1}{3}$, por vizinhos e residentes das comunidades do entorno, e $\frac{1}{3}$, de assessores técnicos externos, podendo estar incluídos aqui representantes do Poder Público. No entanto, a natureza flexível do instrumento permite a adoção de arranjos institucionais diversos, como é o caso do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña em Porto Rico, em que seus membros escolheram um formato no qual é obrigatória a maioria de moradores no con-

selho diretor (ALGOED, 2018, p. 20).

O conselho é responsável por gerir a propriedade e a pessoa jurídica do TTC, determinando como a terra deverá ser utilizada e impondo normas de uso comum para seus membros. Apesar da finalidade central ser a produção de moradia, muitos TTCs exercem atividades econômicas diversas, que visam a garantir sua sustentabilidade financeira – como a locação de espaços não utilizados para fins comerciais, por exemplo –, sempre com os lucros revertidos em melhorias para a comunidade. Desta forma, a organização comunitária, em sua condição de proprietária da terra, poderá perseguir de forma autônoma o desenvolvimento local.

Por fim, a *acessibilidade econômica da moradia de forma permanente* compreende o objetivo central do Termo Territorial Coletivo. Por deter a propriedade da terra e retirá-la do mercado imobiliário, apenas as construções podem ser objeto de trocas comerciais, o que por si só já reduz drasticamente o valor das transações imobiliárias (GUIMARÃES, 2005). Além disso, existem diversos mecanismos pelos quais o TTC visa a garantir os baixos custos dos imóveis (UN HABITAT, 2012, p. 22), como a imposição de um teto para a venda e aluguel das casas, limitações acerca dos possíveis compradores (evitando, por exemplo, que empresas ou conglomerados imobiliários adquiram imóveis, de forma a privilegiar o acesso de famílias de baixa renda), direito de preferência (no qual, se um dos moradores quiser vender sua casa, o próprio TTC pode exercer a preferência e adquiri-la, para depois revendê-la por um custo acessível), entre outros.

A reunião dessas características configura o modelo do Termo Territorial Coletivo, no qual a terra deixa de ser um mero ativo mercantil para atrelar-se à função social de garantir moradia. Impassível de ser comercializada, é afastado o interesse mercadológico na terra – que mantém seu valor estável e acessível – e ao mesmo tempo é estimulada a participação comunitária no desenvolvimento local. No entanto, pesquisas apontam que o modelo apenas é capaz de atender às necessidades de pessoas com rendimentos baixos ou moderados,⁶ mas não consegue alcançar a camada dos 15% mais pobres da população, exceto em raras ocasiões (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2013b, par. 61). A primeira vez que um Termo Territorial Coletivo foi implementado em um assentamento urbano precarizado foi em Porto Rico, experiência que será abordada em seguida.

⁶ Uma pesquisa realizada em 2010 nos Estados Unidos conclui que os moradores de TTCs em áreas urbanas possuem um salário equivalente a 65% do rendimento médio da comunidade local (UN-HABITAT, 2012, p. 24).

Importação do Modelo para a Favela: A Experiência de Porto Rico

O *Fideicomiso de la Tierra*⁷ Caño Martín Peña foi instituído em 2004 em um território que abriga cerca de duas mil famílias de oito comunidades localizadas nos entornos do canal Martín Peña, que atravessa o centro da cidade de San Juan, capital de Porto Rico. São comunidades que se formaram em meados do século XX, a partir do massivo êxodo rural que o país sofreu e que resultou em um crescimento desenfreado das cidades (ALGOED, 2018, p. 7-10). A situação das comunidades era trágica, contava com uma estrutura urbana extremamente precária, marcada por irregularidades e insegurança da posse (já que o terreno era, em sua maioria, público) e sofria com as constantes inundações do canal, que se encontrava contaminado de lixo e esgoto.

No início dos anos 2000, uma proposta de ação do governo de dragar o canal e promover a recuperação ambiental do local acabou se transformando em um projeto de desenvolvimento integral para a comunidade, denominado de Projeto ENLACE. Com forte participação comunitária, foram discutidos diversos temas de preocupação dos moradores, como o risco de remoção, a carência de serviços públicos, e os modelos de regularização fundiária que melhor atenderiam a suas necessidades:

Los participantes, trabajando en grupos, enumeraron los problemas buscaban resolver al regularizar la tenencia de la tierra, tales como formalizar los servicios básicos, tener acceso a préstamos o dejar una propiedad en herencia. Discutieron la importancia de evitar el desplazamiento de la comunidad. Analizaron, con ayuda de personas conocedoras, las distintas modalidades de tenencia de la tierra, tales como la propiedad individual, la propiedad cooperativa, y la propiedad colectiva a través de los fideicomisos comunitarios de terrenos (community land trust) y concluyeron que los modelos de tenencia colectiva de la tierra, además de atenderlas, les permitían prevenir el desplazamiento de la comunidad. (ALGOED, 2018, p. 15).

No desenrolar das atividades do projeto, os moradores concluíram que modelos de propriedade coletiva seriam mais efetivos na proteção dos interesses da comunidade. Havia uma preocupação imensa com a remoção não só decorrente das intervenções

do poder público, mas também das pressões do mercado imobiliário com a eventual valorização da terra (eis que o assentamento está localizado em área central da cidade), que seria impulsionada através da titulação individual dos moradores. Foi escolhido, ao final das oficinas, o Termo Territorial Coletivo como modelo a ser implementado no local.

Para a implementação do instrumento, foi constituído um grupo de representantes das oito comunidades envolvidas no projeto, denominado de G-8. Posteriormente, foi promulgada a lei 489/2004, que institui oficialmente o Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña e reconhece o G-8 como entidade representativa da comunidade. Segundo a lei, a organização comunitária constituída deterá a propriedade do solo e ficará impossibilitada de dispor do terreno, apenas sendo permitida a venda das edificações ou outorga de arrendamentos a longo prazo. A figura jurídica adotada para possibilitar a concretização do TTC foi a do Fideicomiso,⁸ na qual o *fideicomitente* é quem transfere a propriedade (no caso, o governo, já que a terra era pública), o *fiduciário* é quem recebe a titularidade da propriedade e a administra em benefício da comunidade (a própria organização sem fins lucrativos que configura o TTC) e o *fideicomissário* são os beneficiários finais da administração do bem (os próprios moradores da comunidade).

O conselho diretor do TTC Caño Martín Peña é formado por onze pessoas, sendo seis moradores da comunidade – com o objetivo de assegurar o controle comunitário sobre a organização –, dois consultores externos e três representantes de instituições governamentais (ALGOED, 2018, p. 20). O instrumento adotado para garantir a propriedade individual das casas e construções foi o direito de superfície, direito real que deverá contar com escritura pública e ser inscrito no Registro Geral de Propriedade Imobiliária do local, e que oficializa a relação com a terra das famílias membros do TTC. Pela primeira vez, os moradores obtiveram um documento oficial que reconhece seu direito como proprietários de suas casas.

Após a implementação do TTC Caño Martín Peña, cerca de duas mil famílias residentes de comunidades irregulares se tornaram coletivamente proprietárias de um dos maiores terrenos da cidade de San Juan. Além da regularização da situação possessória dos moradores da área, o TTC pôs em prática diversos projetos de desenvolvimento local e recuperação ambiental, e fortaleceu a organização comunitária na gestão do território, facilitando in-

7 Nome utilizado em espanhol para o *Community Land Trust*, ou Termo Territorial Coletivo.

8 Trata-se de uma figura existente no ordenamento jurídico brasileiro, mas restrito ao âmbito do direito sucessório (Código Civil, art. 1.951-1.960).

clusivo a comunicação e o poder de barganha com o governo local. Em 2015, ele recebeu um prêmio da *World Habitat Awards*, organização ligada à ONU, que analisa iniciativas habitacionais, como modelo de moradia sustentável.

O sucesso da experiência de Porto Rico demonstra que o Termo Territorial Coletivo pode ser um instrumento eficaz de desenvolvimento, promoção de moradia e garantia da segurança da posse em assentamentos informais e precarizados. A aplicação do modelo na realidade brasileira é complexa e esbarra nas profundas diferenças entre os mecanismos jurídicos existentes. No entanto, as similaridades entre os contextos das favelas do Caño Martín Peña em Porto Rico e das favelas do Brasil são enormes, o que nos dá indícios do potencial que o TTC tem de garantir a segurança da posse e promoção da moradia também na realidade fundiária urbana nacional.

O TTC E O CONTEXTO URBANO BRASILEIRO: UM CASAMENTO POSSÍVEL?

Na primeira parte do artigo, buscou-se demonstrar como a propriedade privada individual se tornou hegemônica diante de outras formas de relação com o território, ocupando papel central nas políticas de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais no Brasil e no mundo, e foram traçados alguns dos objetivos deste processo e efeitos para o direito à moradia. Em seguida, foi exposta uma outra modalidade de relação com o território, que enfatiza o caráter coletivo da propriedade da terra e impossibilita sua transformação em mercadoria, buscando prover moradia acessível de forma permanente. Cabe compreender agora se este modelo é passível de ser aplicado no Brasil, a partir da legislação vigente e do momento atual da regularização fundiária no país.

Antes de adentrar na análise da possibilidade jurídica de aplicação do instrumento, é preciso tomar uma nota inicial. O Termo Territorial Coletivo não busca romper com a lógica da propriedade privada. Pelo contrário, ele depende da propriedade para existir, já que toda a terra gerida através do modelo é de titularidade da organização comunitária constituída. Seu objetivo é simplesmente minimizar os efeitos negativos da mercantilização do território para a moradia, a partir de uma fórmula de gestão coletiva da propriedade na qual a terra é retirada do mercado imobiliário e fica atrelada à sua finalidade social de garantir habitação.

Notas sobre a Aplicabilidade do Termo Territorial Coletivo diante da Legislação Vigente

Conforme foi exposto anteriormente, o TTC tem suas origens nos Estados Unidos, país que adota o sistema da *common law*, e daí surge a primeira dificuldade de tradução para o sistema jurídico brasileiro (*civil law*). Sendo caracterizado por um rigor formalista e legalista excessivo, o marco normativo nacional acaba dificultando o sucesso de arranjos jurídicos criativos que buscam possibilitar a existência de institutos não positivados em lei, como é o caso do Termo Territorial Coletivo. No entanto, há diversos mecanismos jurídicos que podem viabilizar a implementação do instrumento a partir da legislação vigente, em especial diante do momento atual da política de regularização fundiária nacional. Vejamos alguns deles.

Como vimos, a característica principal do Termo Territorial Coletivo é a separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das casas e construções (individual). Uma das figuras jurídicas que possibilitam este formato é o direito de superfície, regulado pelos arts. 1.369 a 1.377 do Código Civil e pelos arts. 21-24 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), onde ele é elencado como instrumento da política urbana. O direito de superfície é definido por Orlando Gomes (2002) como “o direito real de ter uma construção ou plantação em solo alheio”. Ele é concedido pelo proprietário do terreno (superficiente) ao detentor do direito (superficiário), por tempo determinado ou indeterminado, de forma onerosa ou gratuita e devendo ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Trata-se de um direito transferível a terceiros – portanto passível de ser negociado – e transmissível aos herdeiros no caso de morte do superficiário.

Segundo as lições de Nelson Rosenthal, o direito de superfície possui natureza dupla. Por um lado, é direito real atrelado a coisa alheia, e por outro é verdadeira propriedade:

Em virtude da omissão do Estatuto da Cidade e do Código Civil quanto à natureza jurídica do modelo, repercute-se na doutrina uma polêmica. Seria o direito real de superfície uma verdadeira propriedade ou um direito real em coisa alheia? A resposta é: ambos. O direito de superfície é um direito real sobre coisa alheia (lote ou gleba), pois sua formação resulta de uma concessão do titular da propriedade para fins de futura edificação (sobre ou sob o solo) ou plantação, que, quando concretizada pelo

superficiário (concessionário), converterá o direito inicialmente incorporado, em um bem materialmente autônomo à propriedade do solo do concedente. (ROSENVALD, 2009, p. 432).

Desta forma, o direito de superfície garante a propriedade da construção ao superficiário, que possui autonomia para usar e dispor dela como desejar, mas impede a negociação da terra, que pertence a proprietário distinto. Dentro do modelo do Termo Territorial Coletivo, o superficiário – ou proprietário do terreno – seria a organização comunitária constituída, enquanto o superficiário – ou proprietários das casas – seriam os moradores da comunidade. Mantém-se, portanto, o caráter coletivo da terra e individual das construções, marca característica do TTC.

Um dos principais desafios da implementação do modelo é a aquisição da terra. Vimos anteriormente que o Termo Territorial Coletivo pressupõe a propriedade privada para existir, pois a terra é titulada sob o nome da organização comunitária constituída para administrá-la em nome dos moradores. Neste sentido, o cenário de irregularidade fundiária que caracteriza a realidade dos assentamentos informais nas cidades brasileiras se torna um grave entrave para a aplicação do instrumento. Portanto, a regularização fundiária destas áreas é fundamental para permitir a existência do TTC.

Buscou-se demonstrar na primeira parte deste trabalho que, a partir do marco normativo da lei 13.465/2017, houve uma mudança radical no modelo da regularização fundiária adotado no Brasil. O que era antes um modelo pautado pela proteção da posse se tornou uma política centrada na titulação individual dos lotes. Curiosamente, este movimento acaba abrindo novas possibilidades para a implementação do modelo:

Como todo instrumento jurídico, marcado por disputas e contradições, enquanto este novo modelo de regularização fundiária [Lei 13.465/2017] traz prejuízos diretos à segurança da posse e garantia de direitos dos moradores de baixa renda, também traz possibilidades para a moldagem de um modelo de CLT [Community Land Trust, termo em inglês para o TTC], eficaz exatamente na garantia de direitos e da segurança da posse em populações vulneráveis. Esta contradição se opera na medida em que a ênfase na regularização dominial via propriedade privada plena, ao mesmo tempo em que abre os territórios irregulares para

a atuação do mercado – que tende a promover a expulsão dos moradores mais pobres pela elevação do custo de vida – também permite que se estabeleçam as condições para o estabelecimento de um modelo de CLT visto que facilita e barateia os processos de regularização registral dos terrenos e/ou imóveis. (FIDALGO, 2018, p. 13).

Ao facilitar a transferência da propriedade em assentamentos informais, o novo marco normativo da regularização fundiária também parece abrir portas para a obtenção de terras pelo TTC, na medida em que possibilita a incorporação de terras antes excluídas. No entanto, o modelo de transferência de propriedade da Lei 13.465/2017 é pautado por uma lógica de titulação individual dos moradores, formando diversos proprietários individuais, sem trabalhar formas de propriedade coletiva. Por conta disso, seria preciso uma alteração legal para permitir a titulação em nome de uma organização comunitária, composta pelos próprios moradores, de forma a afirmar o caráter coletivo da terra e impedir que esta seja negociada individualmente. Uma outra possibilidade seria, após ocorrer a titulação individual dos moradores, estes cederem a terra em favor da pessoa jurídica constituída como proprietária da terra, o que dependeria do grau de envolvimento comunitário com o projeto (FIDALGO, 2018, p. 16).

Apesar de encontrarmos mecanismos na legislação vigente que podem viabilizar a implementação do Termo Territorial Coletivo, é inegável que o cenário ideal seria a formulação de uma legislação própria que regule o instituto.

CONCLUSÃO

Podemos dizer que, antes de mais nada, o Termo Territorial Coletivo é um mecanismo de proteção da segurança da posse e promoção da moradia para pessoas de baixa renda. Seu objetivo principal é garantir a permanência das comunidades em seus locais de origem, evitando processos de remoção forçada tanto pelo Estado (cuja ameaça decorre da eterna situação de irregularidade fundiária) quanto pelo mercado (fruto das pressões imobiliárias sobre terras valorizadas). Longe de ser um instrumento revolucionário, o TTC se cria e desenvolve sob a lógica da propriedade, mas busca afastar os efeitos nefastos da mercantilização da terra para a moradia, através da gestão comunitária do território, que passa a pertencer a todos que nele residem de forma coletiva.

Apesar de haver sido criado em um contexto diferente e distante do nosso, o TTC pode vir a se tornar um mecanismo eficaz e interessante para comunidades informais na realidade urbana brasileira. O instrumento se mostra particularmente relevante por conta do novo momento da regularização fundiária no Brasil, onde se prioriza a titulação individual dos lotes através da transferência de propriedade, inserindo assim espaços antes excluídos no circuito imobiliário formal. Este movimento pode ocasionar uma valorização imediata da terra em determinadas comunidades, principalmente as existentes em áreas nobres da cidade, o que tornaria difícil a permanência de populações carentes nestes espaços, agravando assim o *deficit* habitacional que assola o país. Desta forma, experiências como a dos Termos Territoriais Coletivos, que resistem à mercantilização do território através da gestão coletiva da propriedade, tornam-se importantes como medida de efetivação do direito à moradia.

REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**. 2013. Resolução A/HRC/25/54. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/118/49/PDF/G1411849.pdf?OpenElement>>. Acesso em 28 jul. 2019
- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Right to adequate housing**: Note by the Secretary-General. 2013. Resolução A/HRC/68/289. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/84/PDF/N1342184.pdf?OpenElement>>. Acesso em 10 dez. 2019.
- ALGOED, Lina; TORRALEZ, María E. Hernández; DEL VALLE, Lyvia Rodríguez. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales**. 2018. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf>. Acesso em 28 jul. 2019.
- BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 51, p. 71-92, 1998.
- CARTA AO BRASIL. **Medida provisória nº 759/2016**: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- DAVIS, John Emmeus. **Origins and Evolution of Community Land Trust in the United States**. 2010. In: _____. (Org). **The Community Land Trust Reader**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Tradução de Zaida Maldonado. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. 306 p.
- FIDALGO, Tarcyla. **Parecer jurídico sobre legislação brasileira em relação ao instrumento TTC, preparado para o Lincoln Institute of Land Policy**. 2018. Disponível em <<http://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-04-Parecer-juridico-TTC-por-Tarcyla-Fidalgo-LILP.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2019..
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades divulgam os resultados do Deficit Habitacional Municipal no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- GOMES, Orlando apud SCHAPPO, Alexandre. Direito Real de Superfície. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, 12, n. 752, maio 2001. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2385>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- GUIMARÃES, Silvia; DIACON, Diane; CLARKE, Richard. **Redefining the Commons**: Locking in Value through Community Land Trusts. 2005. Disponível em: <<https://www.world-habitat.org/publications/redefining-the-commons/>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- MENDONÇA, Rafael da Mota. A transferência de propriedade como novo modelo da regularização fundiária: a legitimação fundiária e a legitimação de posse. In: FERNANDES, Arícia Correias (Org.). **Direito da regularização fundiária urbana sustentável**. Juiz de Fora: Editar, 2018. p. 259-284.

- NEW URBAN AGENDA. **United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)** - par. 107. 20 de Outubro de 2016 Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em 27 jun. 2019.
- PEREIRA, Joelma. Governo publica medida provisória com regras para regularização fundiária urbana e rural. **Congresso em Foco**, 23 dez. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/governo-publica-mp-com-regras-para-regularizacao-fundiaria-urbana-e-rural/>>. Acesso em 28 jul. 2019.
- ROLNIK, Raquel. As favelas como espaço de resistência. **UrbFavelas: registros e reflexões do II Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas**. São Paulo: Publisher Brasil, 2017. p. 08-11.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456 p.
- ROSENVALD, Nelson; FARIA, Cristiano Chaves de. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. 1997. **Instituto Pólis**. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-moradia-como-responsabilidade-do-estado-brasileiro/>. Acesso em 10 dez. 2019.
- SOTTO, Debora. **Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito à moradia adequada no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_superficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil>. Acesso em 28 jul. 2019.
- UN-HABITAT. **Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing**. 2012. Disponível em: <<https://unhabitat.org/community-land-trusts-affordable-access-to-land-and-housing>>. Acesso em 28 jul. 2019. ■

Hamilton Moreira Ferreira

Conexões, influências, proximidades e isolamentos entre mercados imobiliários formais e informais na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG

Resumo

Este artigo apresenta resultados de pesquisa exploratória e descritiva sobre inter-relações entre os mercados imobiliários formal e informal da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Trata-se de um tema pouco investigado nos estudos urbanos e regionais e sobre as desigualdades urbanas. Para fundamentar as discussões, foram desenvolvidos três estudos de caso em áreas consideradas emblemáticas na RMBH. Os resultados revelam uma realidade complexa e heterogênea. Foram identificados conexões, influências, proximidades e isolamentos entre os mercados imobiliários formais e informais das localidades pesquisadas.

Mercado imobiliário formal

Mercado imobiliário informal

Assentamentos populares

Região metropolitana de Belo Horizonte

Abstract

This article presents the results of exploratory and descriptive research on interrelations between the formal and informal real estate markets of the metropolitan region of Belo Horizonte. It is a subject seldom investigated in urban and regional studies and on urban inequalities. To substantiate the discussions, three case studies were developed in areas considered emblematic within the Belo Horizonte metropolitan region. The results reveal a complex and heterogeneous reality. Connections, influences, proximities and isolations were identified between the formal and informal real estate markets of the surveyed localities.

Formal real estate market

Informal real estate market

Popular settlements

Metropolitan region of Belo Horizonte

INTRODUÇÃO

A identificação, a mensuração e a caracterização das ocupações populares, precárias e informais dos espaços urbanos brasileiros e no mundo não são realizadas de forma constante e consistente (BIDERMAN; SMOLKA, 2009; DAVIS, 2006; MARQUES, 2007; MATION; NADALIN; KRAUSE, 2009; e UN-HABITAT, 2003). Igualmente, os estudos sobre o mercado imobiliário informal dos assentamentos precários brasileiros são raros (ABRAMO, 2009, CYRILLO, 2009, BALTRUSIS, 2000 e 2005, SCALCO e OLIVEIRA, 2011). O objetivo do presente artigo é apresentar o resultado de investigações feitas no contexto da RMBH sobre um tema correlato, também, pouco investigado, qual seja: identificar, descrever e analisar inter-relações entre mercados imobiliários formais e informais.

As desigualdades urbanas e a segregação e segmentação social são algumas das características marcantes da estrutura socioespacial das cidades brasileiras (KOWARICK, 1993; MARQUES, 2007; SANTOS, 2009; e VILLAÇA, 1998) e latino-americanas (ABRAMO, 2003, 2007, 2008 e 2009; JARAMILLO GONZÁLEZ, 2008 e 2009).

Segundo Abramo (2003, 2007, 2008 e 2009), as estruturas socioespaciais das cidades brasileiras e latino-americanas são segmentadas e segregadas em relação à distribuição espacial desigual dos equipamentos e dos serviços e aos diferentes níveis sociodemográficos de seus moradores. Em sua visão, a estrutura espacial das cidades é decorrente de processos de acesso e definição de usos da terra modelados pelas lógicas do Estado e do mercado de coordenação de ações individuais e coletivas e processos sociais e econômicos. Nos países latino-americanos e em parte da África e da Ásia, a urbanização acelerada, as desigualdades sociais e a incapacidade financeira dos estados nacionais deram surgimento a uma terceira lógica de acesso à terra urbana. Trata-se da lógica da necessidade, que é “[...] simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permite a coordenação das ações individuais e/ou coletivas dos processos de ocupação de fato da terra urbana” (ABRAMO, 2008, p.58). A lógica da necessidade se distingue das outras duas lógicas, pois surge da necessidade absoluta da busca de um lugar para se estabelecer na cidade e não requer o acúmulo de capital político, institucional ou pecuniário. As três lógicas coexistem nas cidades latino-americanas. O processo de configuração do espaço e dos usos do solo deriva das peculiaridades e da universalidade dos regimes urbanos e das formas de regulação de cada cidade. As semelhanças e diferenças na estrutura urbana das grandes cidades revelam

combinações possíveis da articulação e hierarquização das lógicas de coordenação e acesso à terra.

Os mercados capitalistas fundiários e imobiliários paulatinamente ampliam sua influência na estruturação e organização das cidades (ABRAMO, 2007). Discussões e estudos sobre as suas inter-relações com os assentamentos populares, as irregularidades e as informalidades urbanas podem auxiliar a compreensão sobre o processo de configuração do espaço urbano e apropriação diferenciada da cidade pela sociedade.

Para Jaramillo González (2009), os preços das terras são compostos por entrelaçamentos competitivos e aditivos de rendas urbanas primárias (absoluta e diferenciais de construtibilidade, de localização e de edificabilidade econômica) e secundárias (diferenciais de comércio, de moradia de segregação e de monopólio industrial) que contribuem para a configuração desigual das cidades. Essas rendas são vinculadas a diferentes processos econômicos e sociais, que são, porém, integrados em um único processo. São afetadas pelos movimentos constantes dos preços do solo urbano, que possuem origem e se relacionam a movimentos estruturais gerais (afetam toda a cidade e respondem a aspectos estruturais da economia capitalista e do mercado de terras), conjunturais gerais (respostas a oscilações de outros mercados que se conectam como mercado de terras, como o financeiro e o imobiliário) e estruturais particulares (alterações na divisão econômica e social do espaço urbano devido a mudanças nos usos do solo e das densidades construtivas). As variações dos preços urbanos afetam a acumulação capitalista em geral. Porém, nem toda a estrutura de produção e circulação do espaço construído tem um caráter capitalista, e há uma multiplicidade de formas de produção e circulação de imóveis não capitalistas, que são afetadas pelos valores das terras urbanas. A ação livre do mercado impõe, mantém e exacerba a segregação espacial e estimula processos de gentrificação, de retenção de terras ociosas e a baixa oferta de imóveis para a população de baixa renda e outras inequidades na apropriação do território.

Para Ribeiro (2015), os preços dos terrenos não são determinados pelas leis da oferta e da procura, mas são definidos segundo demandas individualizadas pelo uso do solo urbano pelos diferentes capitais. A terra adquire preços diferentes como resultado da concorrência entre os vários agentes capitalistas para controlar as condições urbanas que permitem usufruir dos lucros extraordinários originados do acesso diferenciado que a localização urbana proporciona. Os movimentos dos diversos capitais influenciam estruturação e a urbanização das cidades e estabelecem

divisões sociais e espaciais do espaço urbano.

A introdução e a expansão da produção capitalista da moradia contribuem para o aumento das desigualdades na apropriação do território urbano (RIBEIRO, 2015). Existem dois grandes segmentos de produção de moradias: o capitalista e o não capitalista. As transformações das relações sociais que introduzem e organizam as formas de produção da moradia se expressam em diferentes combinações das atuações dos agentes e relações entre capitais. O segmento não capitalista contempla todas as formas de autoprodução da moradia. As moradias nesse segmento não visam à acumulação de capital, mas à produção de valores de uso. Seus preços são determinados por condições alheias à sua produção quando ofertados no mercado. São moradias-mercadoria, mas não visam à rentabilização de um capital. O segmento capitalista é composto de três submercados. O primeiro, submercado de cooperativas e da provisão estatal, é composto pelos produtores públicos (direta e indiretamente) e pelos compradores de forma coletiva (cooperativas). Seus preços são regulados por condições específicas, sendo que, no caso da produção fomentada pelo Estado, os subsídios aplicados nas fases de produção e comercialização permitem que os preços sejam menores. A produção de moradia é capitalista nesse submercado, porém seu produto não circula como capital e não há apropriação de um lucro de incorporação. O segundo, chamado de submercado normal, é caracterizado pela produção de moradias em maior quantidade. Está presente em áreas da cidade onde o acesso do capital de produção à terra é facilitado pelas condições econômicas. A diferenciação das moradias e dos seus preços é menor e as áreas de atuação são mais homogêneas. Por fim, o submercado monopolista é caracterizado pela determinação de preços pelas condições de circulação, e não de produção. O preço de monopólio é definido pelas quantidades produzidas, pela capacidade de pagamento dos compradores e pelo grau de diferenciação das moradias. A não reprodutibilidade das localizações no contexto da divisão social e simbólica do espaço urbano, além da descontinuidade e da produção no tempo, permite a prática de preços de monopólio. O submercado monopolista se localiza nas zonas da cidade onde o espaço construído é dotado das melhores condições de infraestrutura e equipamentos coletivos. São áreas da cidade nas quais o espaço construído é um espaço-capital, pois a terra é mais valorizada e pouco viável para a produção de novos empreendimentos. A produção no âmbito do submercado monopolista é espacialmente dispersa e reduzida.

Para Ribeiro (2015), paulatinamente, a produção capitalista da moradia, sustentada pelo capital de in-

corporação, tem superado os obstáculos da solvabilidade dos seus produtos e da necessidade de obter terra para produção, o que permite transformar as moradias-mercadoria em mercadorias-capital. Há uma tendência de produção de moradias para os submercados que permitem os maiores preços e possibilitam os maiores lucros, o que reproduz a divisão social e simbólica do espaço. Por outro lado, o processo de diferenciação contínua do espaço, do ponto de vista físico, social e simbólico, também é de interesse do capital de incorporação, pois permite a adoção de práticas especulativas e atenua os entraves à sua reprodução. Os incorporadores criam espaços para a expansão da produção imobiliária, voltados para novas formas de morar, o que contribui para que parte do espaço construído se torne obsoleta e haja uma renovação do processo de circulação da moradia-capital. Assim, o capital de incorporação adota estratégias e políticas fundiárias que possibilitam aumentar a rentabilidade dos terrenos por meio dos sobrelucros de localização, de conjuntura econômica, de inovação, de urbanização, de antecipação de condições de construtibilidade dos terrenos. Nesse contexto de expansão e intensificação da produção capitalista, as moradias têm deixado de ser valorizadas pelos seus valores de uso e passado a ser moradias-mercadoria e moradias-capital em função das transformações das relações sociais que regulam a sua produção, circulação e distribuição. Consequentemente, temos o aumento dos preços das moradias e uma apropriação social e espacial desigual das cidades.

A lógica de mercado de acesso à terra ocorre de duas formas institucionais diferentes, quais sejam: a formal e a informal (ABRAMO, 2003, 2007, 2008 e 2009). A articulação da lógica de mercado com a lógica da necessidade constituiu o mercado informal de solo. O acesso à terra através do mercado informal é o mecanismo viável para uma parcela considerável da população urbana e pobre nas cidades latino-americanas. A informalidade urbana se refere a um conjunto de irregularidades urbanísticas, edilícias e em relação ao direito à propriedade. O mercado informal é o somatório da informalidade, principalmente, em suas dimensões urbana e econômica.

Existem conexões entre os mercados formais e informais e as lógicas mercantis e não mercantis de apropriação do solo e da moradia. São inter-relações diretas e indiretas. Estudá-las permite ampliar a compreensão sobre aspectos pertinentes à informalidade relacionados à pobreza, aos assentamentos populares e a outros aspectos poucos investigados nos estudos urbanos.

Para Smolka (2003), os preços elevados da terra alimentam a pobreza, entre outros fatores, atra-

vés da informalidade. Os assentamentos populares possuem conexões com a cidade formal. O preço da terra urbanizada é realmente alto e a informalidade é um componente da pobreza, e não um dos seus reflexos. A pobreza é responsável por uma parte dos arranjos informais existentes. Porém, a informalidade não está restrita aos pobres, o que é demonstrado pelas estatísticas levantadas pelo autor que revelam que a proporção de ocupações irregulares e ilegais é muito superior à proporção de famílias abaixo da linha de pobreza. O preço mínimo para a aquisição da terra é determinado por uma combinação de seus usos alternativos, sejam para agricultura ou usos urbanos. Os altos custos de deslocamentos para áreas mais distantes e para aquisição de terras formais e a ausência de linhas de crédito imobiliário estimulam o deslocamento de parcelas da população, que não são extremamente pobres, para áreas informais situadas em áreas centrais. Famílias com renda pouco superior e inferiores à linha de pobreza não possuem condições de adquirir terrenos no mercado formal e são compelidas a ocuparem áreas informais na periferia das cidades. Como resultado desse processo, temos um adensamento das áreas centrais consolidadas e informais e a expansão da urbanização informal. Esse movimento não significa que os preços dos lotes informais sejam baixos. Esses preços são modulados pelos valores dos imóveis formais e das terras nuas e são genericamente altos. Os preços dos terrenos regulares e irregulares são altos, o que eleva e mantém a irregularidade e alimenta a pobreza.

A informalidade não é somente efeito, mas é, também, causa da pobreza (SMOLKA, 2003). A população residente em áreas informais convive com situações que reiteram sua condição de exclusão. A ausência de endereço formal limita o acesso, por exemplo, ao emprego e ao crédito bancário e imobiliário. Os custos da vida cotidiana também são mais altos e o Estado não atua adequadamente nessas localidades. A informalidade impõe custos e restrições que levam as pessoas a ficarem presas a círculos viciosos que exacerbam as condições de pobreza.

Existem efeitos imprevistos e não antecipados e indesejáveis da regularização de assentamentos irregulares (SMOLKA, 2003). Os programas de regularização fundiária são necessários do ponto de vista social e humanitário, mas podem aumentar os valores dos imóveis, caso sejam aplicados de forma desassociada de políticas de prevenção. Ao contrário do desejado, podem inflacionar os preços dos terrenos e, direta e indiretamente, retroalimentar a irregularidade. Os programas de regularização possuem caráter curativo, com custos relativamente altos em relação às ações de cunho preventivo e podem agravar o

problema da informalidade. Para instituí-los sem alimentar o ciclo vicioso da irregularidade, é necessário assegurar um conteúdo preventivo a suas iniciativas.

Assim como Smolka, Jaramillo González (2008) analisa a realidade das cidades latino-americanas e reconhece a existência do mercado fundiário informal e sua relevância no contexto das cidades. Não atribui sua existência ao funcionamento anômalo ou insuficiente dos mercados imobiliário e fundiário formais, mas a questões estruturais da urbanização na América Latina como o regime de baixos salários, a debilidade da atuação do Estado no fornecimento e administração de bens e serviços coletivos, a persistência e difusão de atividades não capitalistas e a consolidação de uma massa de trabalhadores isolada dos processos de acumulação capitalista e marginalizada social, econômica e culturalmente, paralelamente ao empobrecimento da população engajada no processo de acumulação.

Nesse contexto, a compreensão das condições da produção e consumo da moradia é indispensável para a discussão sobre o mercado imobiliário e fundiário informais e formais urbanos (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2008). A demanda por terra urbana não existe por si mesma; ela é o suporte para a produção e o consumo do espaço construído. Assim, não há como analisar o mercado de terra sem considerar o mercado de moradias. A ocupação de terras é realizada por grupos que não têm acesso à demanda solvente da produção capitalista de moradias. Existem dificuldades estruturais para que produção capitalista de moradias atenuem os problemas habitacionais das cidades capitalistas. No contexto das cidades da América Latina, todavia, temos uma pluralidade de formas de produção de moradias, e as condições para a emergência e consolidação do setor de produção capitalista de moradias são adversas. Consequentemente, aparecem outras formas de promoção que não operam segundo a mesma lógica. A autoconstrução é um dos principais componentes da urbanização popular. Caracteriza-se por ser uma forma de produção não mercantil associada normalmente a uma modalidade de ocupação do solo ilegal ou irregular. A ocupação ilegal de terras é outro componente da urbanização popular.

Nos espaços de urbanização popular informais também existem relações mercantis (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2008). A população urbana faz parte de uma sociedade regida pelo mercado. Ainda que as moradias em áreas de urbanização popular sejam preponderantemente construídas sem propósitos mercantis, seus moradores recorrem a intercâmbios mercantis na maioria das suas práticas cotidianas. As terras nos espaços de urbanização popular adquirem

preços e geram rendas. As transações mercantis das moradias ocorrem ainda que os terrenos tenham sido adquiridos sem uma transação mercantil; o surgimento da renda de terra ocorre mesmo que os agentes que produzem o edifício não sejam capitalistas. Existem diferentes formas mercantis de aquisição de terras em espaços informais, e as ocupações de terras não são a única forma de acesso ao solo dos setores populares para a execução de moradias autoconstruídas. Agentes capitalistas informais, urbanizadores piratas ou clandestinos produzem loteamentos que violam as normas urbanísticas. O loteador informal é um agente capitalista que atua nos espaços populares em diversas dimensões. A oferta de terrenos irregulares pode ser lucrativa e realizada por proprietários, por organizações comunitárias e por loteadores informais. Os espaços de urbanização popular possuem conexões diretas e indiretas entre o mercado imobiliário formal e a produção capitalista de moradias.

A primazia do mercado como mecanismo de hegemonia da coordenação das decisões de uso do solo nas cidades latino-americanas produz uma estrutura particular e característica (ABRAMO, 2007 e 2009). Essa forma peculiar de cidade é descrita por Abramo como

Uma estrutura “híbrida” de cidade do ponto de vista da sua morfologia de usos do solo vis-à-vis os dois modelos tradicionais da cidade moderna. A cidade moderna ocidental tem dois modelos paradigmáticos de conformação estrutural em termos materiais do seu ambiente construído. O primeiro desses dois modelos é identificado com o “modelo mediterrâneo” ou “continental”, e a sua estrutura urbana se configura como uma “cidade compacta”, onde o uso do solo é intensivo. O segundo modelo de cidade é o modelo anglo-saxão, e a sua manifestação espacial é a de uma “cidade difusa” com um uso do solo fortemente extensivo, de fraca intensidade e baixa densidade predial e residencial. Nossa hipótese [...] é a seguinte: o funcionamento do mercado de solo nas grandes cidades latino-americanas promove de forma simultânea uma estrutura de cidade compacta e difusa. Assim, as cidades latino-americanas têm uma estrutura urbana do uso do solo e das suas materialidades que, ao se compactarem, também se difundem e, ao se difundirem, se compactam. Nesse sentido, a produção da estrutura urbana das grandes cidades latino-americanas, ao conciliar a forma compacta e a forma difusa do uso do solo, promove uma forma de cidade particular: a cidade COM-FUSA (2007, p. 26).

Segundo Abramo (2007 e 2009), a cidade COM-FUSA é produzida e reproduzida simultaneamente pelos mercados formal e informal. A produção de uma cidade compacta e difusa pelo mercado formal ocorre paralelamente ao desenvolvimento de uma cidade popular compacta e difusa pelo mercado informal. As duas cidades são construídas por razões particulares vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento dos mercados e de reprodução dos seus capitais. A produção e a reprodução da forma COM-FUSA nas grandes cidades latino-americanas é alimentada por um duplo processo (ABRAMO, 2007 e 2009). Os mecanismos formais e informais de promoção da forma compacta e difusa do uso do solo urbano se mantêm através de dois círculos de retroalimentação. Esses movimentos cíclicos reforçam a complexidade e a dualidade do espaço urbano.

A amplificação do processo das ocupações diversificou, consolidou e potencializou o mercado informal popular nas cidades latino-americanas (ABRAMO, 2007). O modelo de cidade formal e modernista impôs dificuldades para a provisão habitacional para a população com baixos rendimentos. Em um duplo movimento, os processos de ocupação e de venda de terra irregular e/ou clandestina se ampliaram. O mercado imobiliário informal de terras urbanas se somou aos mercados informais populares de locação em cortiços e de outras formas precárias de moradia e da mercantilização ilegal de terras nas periferias e áreas centrais urbanas, existentes desde o início do século XX. O mercado informal se transformou em um importante mecanismo de provisão de solo e de moradias para os setores populares e uma força que potencializa a produção da estrutura socioespacial desigual (ABRAMO, 2007; JARAMILLO GONZÁLEZ, 2008).

MERCADOS IMOBILIÁRIOS INFORMAIS REPRESENTATIVOS

Considerando que a RMBH possui número significativo de assentamentos precários (MARQUES, 2007) e mercado imobiliário complexo e dinâmico (MENDONÇA; COSTA, 2011), para viabilizar as investigações sobre o tema, optou-se por uma pesquisa exploratória que contemplasse situações emblemáticas e que permitisse a validação da metodologia e o planejamento da sua expansão futura para toda a área metropolitana. Para a realização da pesquisa foram selecionados três assentamentos populares e suas áreas de entorno (FIGURA 1): o Morro do Cruzeiro, situado na região de Marimbá, no município de Betim/MG; o núcleo urbano de Nova Contagem,

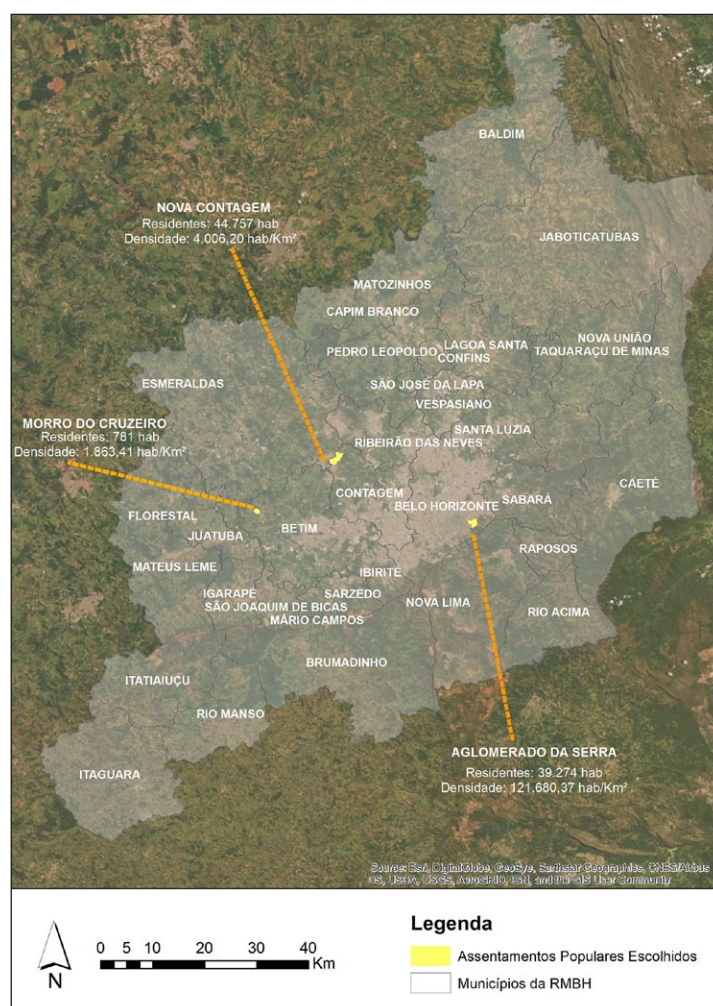
localizado em Contagem/MG; e o Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte/MG.

Os assentamentos populares escolhidos para análise são emblemáticos e possuem porte, localização, graus de consolidação e de precariedade diferentes. As características dos locais selecionados são coerentes com o perfil dos assentamentos populares da RMBH. Os locais escolhidos são exemplos de áreas no contexto metropolitano caracterizadas pela vulnerabilidade e pelo baixo desenvolvimento social, características verificadas nos demais assentamentos populares da RMBH. Estão situadas nos municípios que concentram os maiores contingentes populacionais e o maior volume de negócios do mercado imobiliário da RMBH. Estão localizadas, respectivamente, próximo a áreas centrais, não centrais e periféricas da metrópole. Novo Cruzeiro e o Aglomerado da Serra foram escolhidas por serem locais que hipoteticamente apresentariam dinâmicas do mercado imobiliário informal que geram a compactação ou difusão das suas estruturas urbanas, contemplando as duas dimensões da cidade COM-FUSA descrita por Pedro Abramo. Nova Contagem representa uma condição intermediária.

A metodologia adotada possibilitou identificar como os valores dos imóveis são praticados nas áreas de estudo, por meio de evidências qualitativas e quantitativas, obtidas de observação direta e de coleta de informações documentais e em campo e trabalhadas por meio de inferência estatística. A pesquisa permitiu caracterizar o mercado imobiliário nos assentamentos escolhidos e suas áreas de entorno. Procurou-se identificar quais tipos de imóveis estão sendo comercializados, alugados e permutados nas áreas de estudo, assim como suas características e o volume e a finalidade das operações. Os trabalhos de campo foram executados em duas etapas. A primeira visita à área de estudo permitiu a confirmação da sua delimitação, de suas características e o mapeamento e caracterização preliminar da oferta dos diferentes tipos de imóveis na localidade, inclusive através de contatos com agentes do mercado imobiliário local. As visitas posteriores foram realizadas para a coleta de informações sobre os imóveis em oferta na área de estudo. Os dados de mercado foram coletados e organizados conforme a característica de cada um dos locais de estudo. Para caracterização dos dados de mercado foram selecionadas, empiricamente e com base em outros estudos, variáveis que são adotadas tradicionalmente em modelos estatísticos de preços hedônicos de avaliação de terrenos em áreas formais e outras que contemplam características dos imóveis ofertados na área de estudo considerada informal. São variáveis, enfim, que podem afetar o valor de

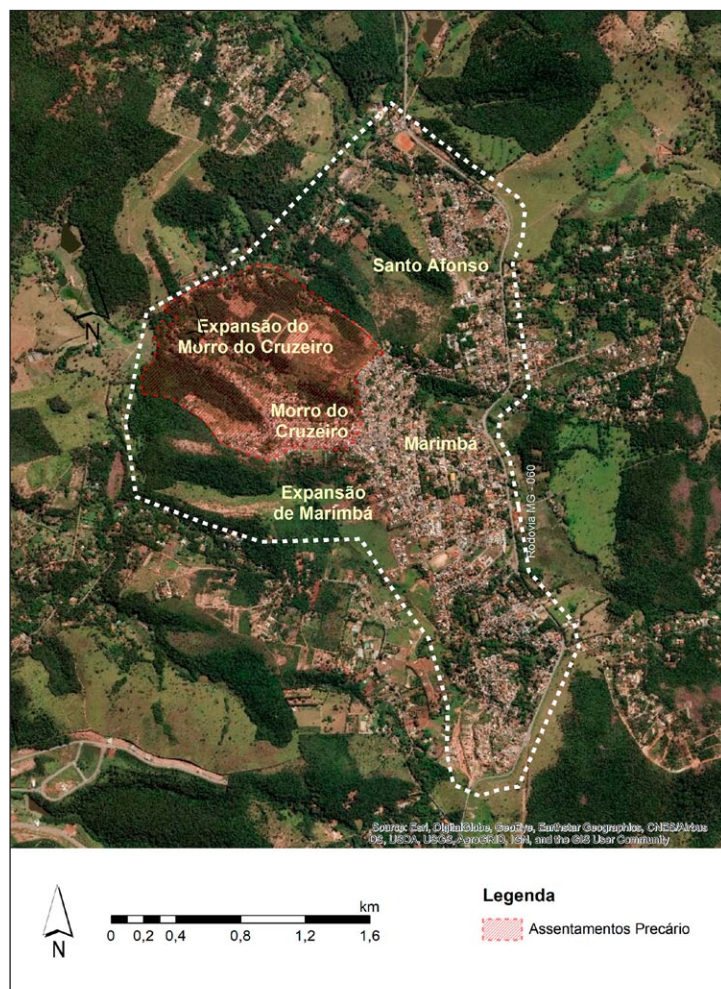
venda de imóveis na área de estudo. Para a determinação das condições de titularidade e de regularidade fundiária e edilícia dos dados de mercado coletados foram consideradas as manifestações dos informantes consultados. Essas foram cotejadas e validadas com as informações coletadas junto às prefeituras e em documentos oficiais. Para a verificação das possíveis relações entre os mercados imobiliários nos assentamentos populares e nos seus entornos foram desenvolvidos modelos estatísticos de preços hedônicos. Foi utilizado o software de avaliações de imóveis SISDEA, que permite a modelagem de dados utilizando a Análise de Envoltória de Dados, a Regressão Múltipla e as Redes Neurais Artificiais. A metodologia adotada foi a inferência estatística através da Regressão Linear Múltipla. Para a realização das análises foram adotadas técnicas de georreferenciamento de dados e de análise estatística descritiva e de regressão multivariada. Para a análise das informações coletadas e sistematizadas foram desenvolvidos diversos modelos estatísticos. Procurou-se contemplar o maior número de combinações de variáveis possíveis e o máximo de dados de mercado componentes da

Figura 1: Região metropolitana da RMBH e áreas de estudo.



amostra. As variáveis adotadas foram selecionadas por critérios empíricos, pelas práticas e características do mercado fundiário e imobiliário e pelas orientações das normas técnicas e publicações a respeito de avaliações de imóveis. Foi selecionado o maior número de variáveis possível para os estudos estatísticos, porém somente foram adotadas na modelagem aquelas que demonstraram ser estatisticamente adequadas para a precificação dos imóveis estudados. Os valores unitários (R\$/m²) de terrenos e construções foram adotados como variáveis dependentes. As variáveis independentes contemplaram características exclusivas dos imóveis situados nos assentamentos precários, outras pertinentes aos localizados nas áreas de entorno e algumas que contemplam as duas localidades. Os modelos adotados foram escolhidos por critérios estatísticos e por sua representatividade em relação às características dos universos amostrais. Assim, os estudos foram validados segundo os critérios estabelecidos na Norma Técnica de Avaliações de Imóveis Urbanos NBR 14653-2 e na literatura sobre o assunto. Os resultados expressam relações entre os diferentes dados contemplados no modelo em que pese suas diferentes características e peculiaridades. Nas três áreas

Figura 2:
Morro do
Cruzeiro.



investigadas foi possível constatar inter-relações entre os mercados informais e formais dos assentamentos populares e seus entornos.

MORRO DO CRUZEIRO

Os terrenos ofertados no âmbito do mercado fundiário informal no Morro do Cruzeiro possuem relativa semelhança em termos físicos, considerando suas áreas, dimensões e condições topográficas, em relação aos do mercado fundiário formal dos bairros limítrofes Marimbá e Santo Afonso. Possuem como principais diferenças a inserção urbana, as condições de titularidade e a inserção no zoneamento estabelecido na legislação urbanística. Os terrenos com as piores condições de infraestrutura e acesso a serviços e equipamentos públicos estão situados nas áreas de expansão do Morro do Cruzeiro, e aqueles com as melhores se situam no bairro Marimbá. As variações nos preços nas áreas estudadas existem, mas não são significativas. Os estudos estatísticos revelaram que a área dos terrenos, a localização no interior da área estudada, o grau de regularidade fundiária e de consolidação da ocupação da área na qual o lote se situa são fatores que melhor explicam a variação de valores de oferta de imóveis na área de estudo.

Para o diagnóstico do mercado fundiário de terrenos na área de estudo, foram coletados, georreferenciados e validados 24 dados de mercado que, estimamos, correspondem a cerca de 40% do total de terrenos em oferta na área estudada, no período de coleta de dados entre outubro a novembro de 2017. Foram considerados terrenos com valor de venda de R\$ 20.000,00 até R\$ 324.000,00 e com áreas de 300,00 m² a 5.900,00 m². Os Coeficientes de Correlação obtidos foram de 0,89 para a regressão e de 0,86 para a estimativa e o Coeficiente de Determinação (R²) de 0,79. As variáveis consideradas na modelagem adotada foram: Valor Unitário (R\$/m²) como variável dependente; e Área Total, Titularidade, Padrão de Ocupação do Entorno e Bairro como variáveis independentes.

Os terrenos em oferta podem ser divididos em três grupos. O primeiro corresponde aos terrenos com titularidade precária, sem infraestrutura mínima e situados em áreas de expansão irregular da ocupação local, localizadas no Morro do Cruzeiro e no entorno dos demais bairros. São imóveis com valores de venda baixos no contexto estudado. Possuem condições de aquisição mais flexíveis e não são do interesse de agentes produtores do mercado imobiliário (construtores, incorporadores e investidores). O segundo grupo é composto por lotes no Morro do Cruzeiro e, independentemente da regularidade ou

irregularidade fundiária, possuem valores intermediários ou baixos, em função da sua inserção urbana nas proximidades de Marimbá, bairro que abriga os principais estabelecimentos comerciais, de prestação de serviços e destinados a equipamentos públicos e coletivos da localidade. Também não são utilizados para a produção habitacional pelo mercado imobiliário pelas limitações impostas pela legislação urbanística. O último grupo contempla terrenos situados na porção formalizada da área de estudo que possuem condições jurídicas e legais de serem utilizados em incorporações imobiliárias. Possuem valores de venda relativamente altos e despertam o interesse dos agentes capitalistas do mercado imobiliário.

Através das análises desenvolvidas, constatamos que os mercados fundiários formal e informal do Morro do Cruzeiro e do seu entorno foram influenciados pela política de crédito imobiliário e de produção de novas moradias estabelecidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O mercado imobiliário formal no entorno do Morro do Cruzeiro foi aquecido, na última década, com a construção e a oferta de casas geminadas e em condomínios e de prédios de apartamentos, sobretudo em Marimbá. Em processo de expansão do submercado capitalista normal de produção de moradias,

diversos agentes produtores do mercado imobiliário local e regional adquiriram terrenos e produziram unidades habitacionais com características, em escala e velocidade, incomuns na área de estudo. O aquecimento do mercado de terrenos na região pode ser considerado, portanto, um desdobramento dos efeitos das políticas de crédito implantadas Governo Federal, que redundou na excepcional valorização dos imóveis na RMBH. Os movimentos de aumento dos preços no local ocorreram por fatores estruturais e conjunturais gerais.

Temos, na área de estudo, a diminuição do comércio popular de lotes e o estabelecimento da concorrência indireta na comercialização dos terrenos regulares e irregulares para a população de menor renda. Os lotes mais valorizados, em função de sua localização e regularidade fundiária e urbanística, tornaram-se inacessíveis para a população local, em função da concorrência com agentes mais capitalizados e interessados na produção de unidades habitacionais voltadas para o mercado habitacional popular. Os valores de oferta das unidades habitacionais na área de estudo são próximos aos adotados em outras áreas da RMBH que possuem características semelhantes. Nesse contexto, os lotes situados no Morro do Cruzeiro e/ou áreas de entorno que pos-

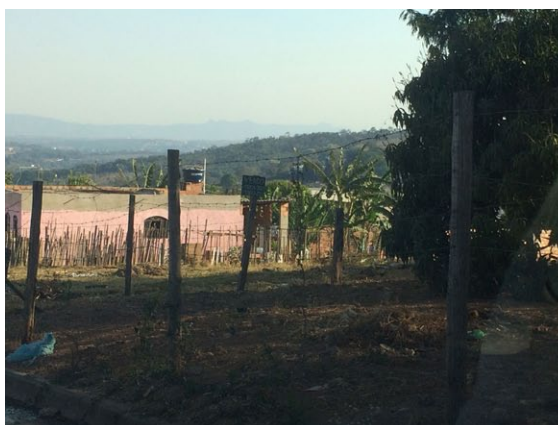


Figura 3:
Lotes em
Morro do
Cruzeiro
e entorno.

suem irregularidades apresentam-se como alternativa de aquisição de imóveis para aqueles que possuem baixa renda e não têm condições de ter acesso ao crédito imobiliário bancário. Os terrenos regularizados e que permitem a construção de unidades habitacionais para o mercado habitacional popular são alienados preponderantemente para construtores, incorporadores e investidores capitalizados. Sendo assim, os terrenos situados no assentamento precário e/ou com titularidade precária são os imóveis que podem ser adquiridos pelos compradores que não possuem condições de acessar o crédito bancário, que possuem capacidade reduzida de concorrência com os agentes capitalizados e que querem permanecer morando na área de estudo. Os terrenos situados no Morro do Cruzeiro oferecidos no mercado fundiário informal e que possuem titularidade precária são vendidos como substitutos dos terrenos situados em Marimbá e em Santo Afonso que não possuem titularidade regularizada e os atributos legais necessários para a produção de unidades habitacionais voltadas para o mercado imobiliário regional.

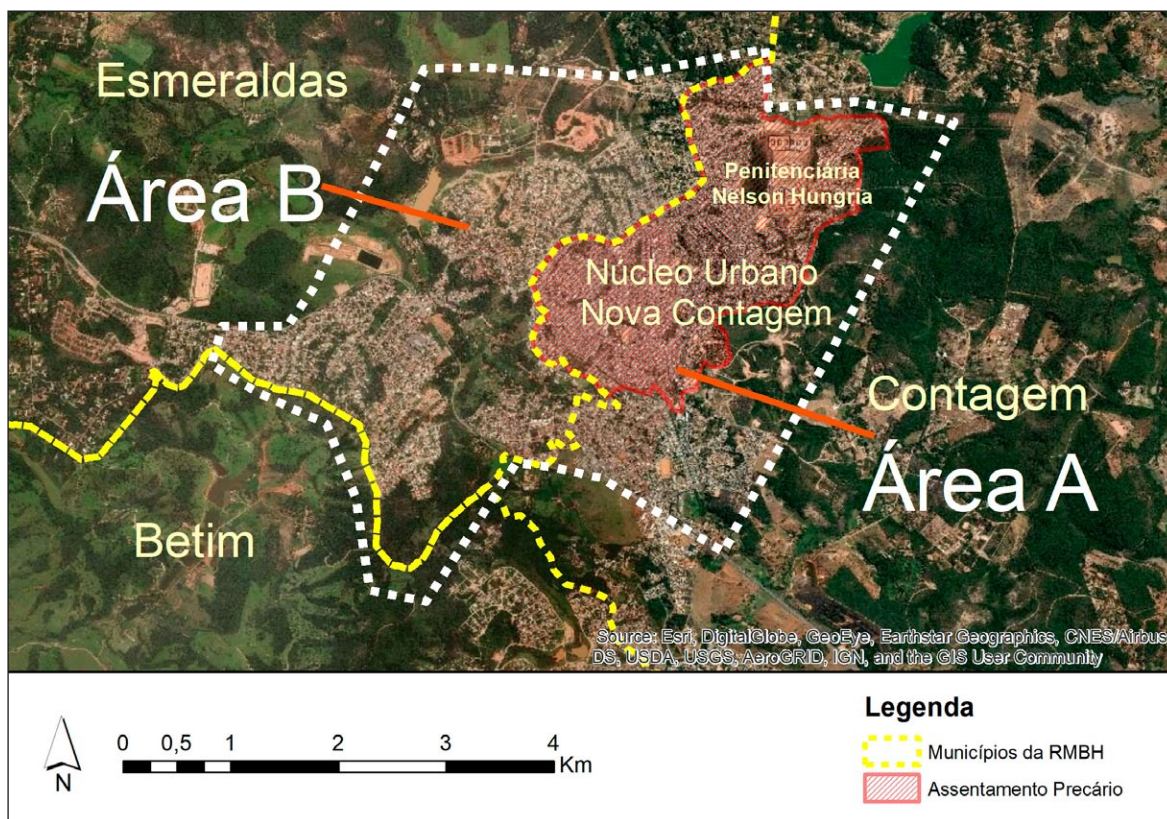
NOVA CONTAGEM

O estoque de casas no núcleo urbano Nova Contagem e nos bairros de entorno em Esmeraldas/MG é heterogêneo. As variáveis relativas às áreas cons-

truídas, seus padrões de acabamento e o número de quartos são os fatores com maior influência na composição dos valores unitários dos imóveis na área de estudo. A variação dos valores de venda de casas na área de estudo é relativamente grande. Todavia, como os imóveis estão situados em um local distante de outros centros urbanos e do aglomerado metropolitano, possuem valores de venda relativamente baixos no contexto metropolitano e coerentes com o mercado imobiliário popular que se desenvolve em outras áreas ocupadas pela população de baixa renda da RMBH.

Para o diagnóstico do mercado imobiliário de casas na área de estudo, foram coletados, georreferenciados e validados 21 dados de mercado, que, estimamos, correspondem a cerca de 30% do total de casas em oferta na área estudada, no período de coleta de dados entre abril e maio de 2018. Foram consideradas casas com valor de venda de R\$ 71.000,00 até R\$ 300.000,00, com áreas de 45,00 m² a 400,00 m². Os Coeficientes de Correlação obtidos foram de 0,97 para a regressão e de 0,94 para a estimativa e o Coeficiente de Determinação (R²) foi de 0,94. As variáveis consideradas na modelagem adotada foram: Valor Unitário (R\$/m²) como variável dependente; e Área Construída, Número de Quartos, Padrão de Acabamento e Setor Urbano como variáveis independentes. As diferenças de valores verificados no interior da área de estudo espelham as tendências da ocupação

Figura 4: Nova Contagem e entorno.



urbana local. As casas da área de estudo podem ser agrupadas em dois grupos segundo sua localização e características.

O Grupo A corresponde a um conjunto de casas antigas situadas no núcleo urbano de Nova Contagem, que são comercializadas no âmbito do mercado imobiliário informal. No contexto estudado, são as moradias com as maiores áreas construídas. Uma parte dessas casas integra o Conjunto Habitacional de Nova Contagem, foi produzida no âmbito do submercado de cooperativas e da provisão estatal e alterada substancialmente pelos proprietários. Apesar de produzidas no segmento capitalista, antes do processo de regularização urbanística e fundiária do Conjunto, as casas possuíam baixíssima liquidez. Outra parte é composta por imóveis situados em bairros e favelas do núcleo urbano de Nova Contagem. Independentemente da forma de produção, as casas do Grupo A são edificações simples e predominantemente com padrões de acabamento baixo e mínimo e que foram autoconstruídas parcialmente ou integralmente pelos moradores. A maioria absoluta foi implantada de forma isolada em seus terrenos. São imóveis antigos, cujos acabamentos e solução arquitetônica são heterogêneos. São casas que não permitem acesso a crédito imobiliário, pois não são regularizadas do ponto de vista edilício e, em alguns

casos, urbanístico e fundiário. Possuem valor de uso e se tornam moradias-mercadoria quando ofertadas no mercado imobiliário.

O Grupo B é composto por moradias-mercadoria existentes no entorno do núcleo urbano de Nova Contagem, em Esmeraldas/MG, e que são comercializadas no contexto do mercado imobiliário formal. Uma parcela minoritária deste segundo grupo é composta por casas autoconstruídas por seus moradores. São semelhantes às casas do primeiro grupo, pois não possuem regularidade edilícia e não permitem acesso a crédito imobiliário subsidiado. A parcela majoritária do segundo grupo de imóveis é composta por edificações novas, com padrão de acabamento normal/baixo e que foram executadas por agentes do mercado imobiliário (construtores, incorporadores e investidores) na última década, sendo que algumas já foram modificadas pelos proprietários. São casas pequenas, com diferenças de acabamento interno e externo, mas com soluções arquitetônicas (implantação no terreno, programa arquitetônico e dimensões e áreas) muito parecidas em sua maioria. Majoritariamente, são edificações que ocupam frações de terrenos, normalmente possuem dois quartos, são geminadas e legalizadas. São moradias-capital preponderantemente adquiridas por meio de crédito imobiliário e têm valores de venda fortemente influenciados pelos



Figura 5: Casas situadas no núcleo urbano de Nova Contagem - Grupo A.





Figura 6:
Casas e prédios
do entorno de
Nova Contagem
- Grupo B.

limites de enquadramento no PMCMV. Trata-se de um conjunto de imóveis caracterizado pela homogeneidade e maior liquidez de venda.

As negociações imobiliárias se intensificaram em toda a área de estudo, porém de forma diferenciada. O mercado imobiliário no entorno do núcleo urbano de Nova Contagem, em Esmeraldas/MG, foi aquecido com a introdução de casas geminadas e de prédios de apartamentos voltados para o mercado imobiliário popular, moradias-capital, em alternativa à oferta de terrenos nos loteamentos existentes. Houve uma substituição dos produtos capitalistas fundiários pelos imobiliários e, conseqüentemente, uma valorização das edificações autoconstruídas existentes no local, que se tornaram moradias-mercadoria. Na porção da área de estudo situada em Contagem/MG, que contempla favelas e ocupações irregulares, o mercado imobiliário também se aqueceu. Trata-se de uma área que já apresentava valorização imobiliária comercial e residencial, principalmente nas proximidades das suas vias de acesso, em especial aquelas que dão acesso à Penitenciária Nelson Hungria, por permitir acesso a rendas diferenciais de moradia e de comércio e que passaram a permitir acesso a sobrelucros de localização na venda das casas. A influência indireta do movimento de intensificação das negociações de imóveis ocorrido em Esmeraldas/MG contribuiu para a intensificação e ampliação do mercado imobiliário local. Porém, as ações de regularização urbanística e fundiária de Nova Contagem são os fatores determinantes para a valorização dos imóveis no local, em coerência com os apontamentos de Smolka (2003). Os preços dos imóveis sofreram ampliações por movimentos estruturais e conjunturais gerais e estruturais particulares.

Ao contrário do esperado pelo senso comum, os imóveis mais valorizados da área de estudo são os ofertados no âmbito do mercado imobiliário informal. Estão concentrados no núcleo urbano de Nova

Contagem, que é composto por loteamentos regularizados do ponto de vista urbanístico e fundiário, e outros plenamente irregulares e que não permitem acesso ao crédito imobiliário bancário. A localização dos imóveis, em Esmeraldas/MG, resulta em valores menores, pois o núcleo urbano de Nova Contagem é a principal centralidade urbana da região, possui melhores condições de infraestrutura urbana e concentra a maior parte dos equipamentos e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social e dos estabelecimentos de comércio e de prestação de serviços.

Foi constatado que a inserção de imóveis em favelas, irregulares do ponto de vista fundiário, edílico e urbanístico, não influenciou significativamente a determinação dos seus valores. As casas das favelas, quando situadas nas suas bordas voltadas para os bairros e para o Conjunto Habitacional de Nova Contagem, não possuem valores substancialmente inferiores a essas áreas e em algumas situações têm valores superiores aos dos imóveis situados em Esmeraldas/MG, tendo em vista sua inserção urbana no contexto regional.

Existem relações entre os preços dos imóveis na área de estudo, porém o mercado imobiliário de casas no núcleo urbano de Nova Contagem se relaciona de forma concorrencial com o mercado imobiliário das casas autoconstruídas do seu entorno. As unidades habitacionais da área de estudo são diferentes e heterogêneas; entretanto, são adquiridas por pessoas com condições socioeconômicas semelhantes. As ofertas de imóveis e o número de compradores são altos. Alguns fatores e atributos das moradias da área de estudo dificultam um ambiente de competição que contemple todos os imóveis em uma concorrência plenamente direta. Os preços dos imóveis ofertados pelos produtores capitalistas de moradia são estabelecidos em um contexto de concorrência reduzida e imperfeita, no qual os produtos são similares e os pre-

ços homogêneos, definidos pelos vendedores e muito próximos dos limites estabelecidos pelo Governo Federal para acesso ao crédito imobiliário subsidiado. Assim, os imóveis produzidos para alienação viabilizada pelo crédito imobiliário subsidiado constituem um segmento, e os demais compõem outro. O primeiro segmento, composto pelas moradias-capital, está limitado geograficamente a uma parte da área de estudo. Já o segundo, que agrupa as moradias-mercadoria, está presente em toda a área de estudo, inclusive em assentamentos precários. Além de geográfica, a segmentação também é comportamental. Os compradores do segundo segmento são preponderantemente da área de estudo, o que contrasta com a presença de moradores de outras regiões da RMBH adquirindo imóveis no primeiro segmento. Além disso, os compradores do primeiro segmento possuem capacidade de pagamento comprovada e condições de acesso ao crédito imobiliário. Sendo assim, os valores das casas comercializadas no âmbito do mercado imobiliário formal possuem relação com os demais imóveis na área de estudo. Todavia, não concorrem diretamente com os imóveis do segundo segmento de mercado imobiliário identificado.

AGLOMERADO DA SERRA

A área de estudo denominada Aglomerado da Serra está localizada na região Centro-Sul de Belo Horizonte e está inserida em posição privilegiada no contexto metropolitano. As inter-relações entre os mercados imobiliários formais e informais existem; entretanto, são pouco intensas e possuem um efeito mais evidente e concentrado nas áreas de transição entre o Aglomerado da Serra e os bairros de entorno.

O mercado imobiliário formal na área de estudo é intenso, complexo e diversificado. O aquecimento do mercado imobiliário de imóveis residenciais, comerciais e de prestação de serviços em toda a área de estudo foi estimulado pelo crescimento econômico, pela crescente disponibilidade de crédito imobiliário, pela sua atratividade devida à localização central e pela possibilidade de mudanças no interior dos bairros da área de estudo por conta da heterogeneidade do estoque construído. Contempla bairros que estão entre os mais valorizados no mercado imobiliário da RMBH e que permitem acesso a rendas primárias de localização, de construtibilidade e de edificabilidade econômica e rendas diferenciais de comércio, de moradia e de segregação. As moradias-capital executadas no local permitem aos produtores capitalistas de moradia o acesso a sobrelucros de localização, de construtibilidade dos terrenos e de conjuntura eco-

nômica. Os preços dos imóveis no mercado formal sofreram ampliações por movimentos estruturais e conjunturais gerais.

Os apartamentos são os imóveis mais presentes nas transações imobiliárias de venda e locação no local. São essencialmente moradias-capital. Foram produzidos no contexto do submercado do segmento capitalista monopolista. São realizados predominantemente por incorporadoras, visam ao lucro e são investimentos rentáveis. São crescentemente complexos e com grandes variações em termos de dimensões, padrões de acabamento e comodidades, como vagas de garagem, elevadores e equipamentos de convivência e uso condominial. Trata-se de um grupo de imóveis caracterizado pela heterogeneidade, pela amplitude de valores observados nas transações imobiliárias e pela maior liquidez de venda, ancorada na atratividade dos bairros, na disponibilidade de crédito imobiliário e na diversidade de tipos de apartamentos e valores de venda disponíveis. O mercado imobiliário local é apropriado preponderantemente pela população de alta renda, mas contempla imóveis localizados em áreas mais populares, produzidos no contexto do submercado do segmento capitalista

Figura 7: Aglomerado da Serra e entorno.





Fonte: Acervo do autor, 2018.

Figura 8:
Vista da área de estudo.

normal, e imóveis antigos e obsoletos que possuem valores de venda menores e são adquiridos por pessoas com renda média.

O mercado imobiliário informal também passou por processos de aquecimento e diversificação. Houve uma profunda valorização dos imóveis no local diretamente relacionada às intervenções públicas¹ e ao contexto econômico brasileiro (COELHO, 2018). As obras e ações públicas ocorreram em período de crescimento econômico, de aumento da renda familiar e aquecimento do mercado imobiliário. Esses fatores geravam um aumento do interesse de pessoas de outras áreas da RMBH, sobretudo moradores de assentamentos populares e que não se adequavam ao crédito formal, em se mudar para as vilas em função das suas condições urbanas e da sua localização privilegiada no contexto metropolitano. O forte aumento da demanda e de valores gerou novas formas de pro-

¹ As intervenções no local foram realizadas no âmbito do Programa Vila Viva. Trata-se de uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que contempla ações em 12 comunidades no município. As ações executadas foram promovidas com apoio de recursos federais, obtidos por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal. No Aglomerado da Serra, foram executadas obras para a erradicação de áreas de risco, de saneamento ambiental, de urbanização de becos, de reestruturação do sistema viário e de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer.

dução e comercialização de imóveis e de apropriação do território nas vilas e no seu entorno (COELHO, 2018). O mercado imobiliário informal local passou por processos de acentuação da mercantilização das moradias locais, de complexificação, de expansão e de transformação. Os preços dos imóveis sofreram ampliações por movimentos estruturais e conjunturais gerais e estruturais particulares e em consequência das obras realizadas no local, validando a visão teórica de Smolka (2003) sobre intervenções em assentamentos precários.

A complexidade do estoque construído nas áreas de atuação do mercado imobiliário formal contrasta com a uniformidade dos apartamentos do Aglomerado da Serra. As unidades residenciais nas áreas formais e informais da área de estudo são diferentes em termos de densidade construída, padrões de acabamento e soluções arquitetônicas, exceto os apartamentos produzidos pelo poder público no processo de urbanização do Aglomerado da Serra.² Eles possuem características físicas que os aproximam formal-

² As obras do Programa Vila Viva demandaram a remoção de 2.269 famílias, segundo dados oficiais. Uma parte foi reassentada em prédios de apartamentos produzidos pela administração municipal. Os prédios possuem soluções arquitetônicas similares às adotadas nos empreendimentos executados no âmbito do mercado imobiliário popular formal e em conjuntos habitacionais de interesse social.

mente das unidades do entorno e os diferenciam dos imóveis do Aglomerado da Serra. Foram produzidos no contexto do submercado do segmento capitalista de cooperativas e da provisão estatal. São moradias-capital, mas com valores de venda baixos devido aos subsídios e por não se destinarem à apropriação de lucro de incorporação. Trata-se do tipo de imóvel com maior semelhança em relação aos presentes no mercado imobiliário formal, o que permitiu a análise das inter-relações entre os dois mercados.³ Os apartamentos produzidos pelo poder público no seu interior são unidades habitacionais com alto grau de semelhança construtiva e de soluções arquitetônicas. Não foram produzidas visando ao lucro ou à sua imersão no mercado imobiliário formal. Foram construídas para abrigar um grupo de pessoas removido em função de intervenções públicas, que possui renda familiar muito inferior aos bairros do entorno e que, em princípio ou definitivamente, não almejava morar nesse tipo de imóvel.⁴ Assim, as ofertas de venda e permuta são comuns, porém a liquidez é baixa. Os processos de venda podem ser caracterizados como protoespeculativos (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009), pois não visam a melhorias nas condições de vida e não permitem ganhos exorbitantes.

Para o diagnóstico do mercado imobiliário de apartamentos na área de estudo foram coletados, georreferenciados e validados 288 dados no período de novembro de 2017 a maio de 2019. Estimamos que a amostra corresponda a aproximadamente de 15% do total de apartamentos em oferta na área estudada. Foram considerados apartamentos com valor de venda de R\$ 50.000,00 até R\$ 4.350.000,00 e com áreas de 27,00 m² a 500,00 m². Nas simulações estatísticas todos os dados foram habilitados, pois quando considerados no modelo geraram resultados adequados estatisticamente, conforme as recomendações da Norma Técnica de Avaliação de Imóveis Urbanos. A relativa heterogeneidade socioespacial verificada na área de estudo exigiu a consideração de um número significativo de variáveis para o estudo dos fatores

3 Para Baltazar et al. (2017), a introdução dos prédios de apartamentos acentuou a política habitacional municipal que leva à segregação socioespacial. Para os autores, a alienação gradual das unidades habitacionais para uma população externa acentua o processo de gentrificação e a periferização da pobreza.

4 Os moradores, em movimento não especulativo, passaram a vender ou permutar seus apartamentos, principalmente, pelas seguintes motivações: o desejo de morar em casas por questões culturais; dificuldades de locomoção de moradores doentes e idosos nos espaços comuns dos apartamentos e ausência de espaço para o trabalho nas unidades habitacionais. Alternativamente à venda, os moradores se mostram interessados em permutar seus apartamentos por casas. Além disso, a quantidade de imóveis oferecidos para a locação é quase nula.

determinantes na composição dos valores unitários e totais dos imóveis. Os Coeficientes de Correlação obtidos foram de 0,92 para a regressão e de 0,91 para a estimativa e o Coeficiente de Determinação (R²) de 0,85. Foram identificados como influenciadores dos valores de comercialização dos apartamentos na área de estudo as áreas construídas dos apartamentos, seu posicionamento no território e no interior ou no exterior do Aglomerado da Serra, seus padrões de acabamento, o número de vagas cobertas de estacionamento de veículos, a disponibilidade de salões de festas, de piscina e de elevadores nos prédios e idade aparente e número de dormitórios. As variáveis possuem pesos diferentes na determinação dos valores de venda das unidades. Em sua maioria, têm pequena influência, mas permitem distinguir e contemplar os diferentes tipos de apartamentos existentes na área.

O mercado imobiliário informal de apartamentos no Aglomerado da Serra não se relaciona de forma concorrencial com o mercado imobiliário formal do seu entorno. A presença do Aglomerado da Serra não possui influência significativa na determinação dos valores dos imóveis em seu entorno. Nesses locais, são fatores determinantes as tendências históricas de ocupação e valorização do território e as localizações e características dos imóveis. Os valores de venda dos apartamentos no Aglomerado da Serra são preponderantemente modulados pelos demais tipos de imóveis no seu interior e, diferentemente do seu entorno, não são o tipo de imóvel mais valorizado. As unidades residenciais localizadas próximas aos bairros do entorno tendem a ter valores mais altos. Aqueles situados nas áreas mais altas, de difícil acesso e distantes das divisas com os bairros do entorno tendem a ser os mais baratos. Também são valorizados os imóveis situados nas principais vias comerciais e de articulação viária interna e externa.

Existe, entretanto, um efeito leve de borda na determinação de valores na faixa de transição entre o Aglomerado da Serra e seu entorno. Os valores praticados nos mercados imobiliários formal e informal são relativamente assemelhados somente nas áreas de transição entre o assentamento popular e seu entorno. Em um contexto de significativa heterogeneidade social, urbanística, econômica e espacial, a localização dos imóveis nas áreas identificadas como assentamentos populares não possui forte influência na valorização ou desvalorização dos imóveis do entorno. As relações mais intensas entre os mercados imobiliários formal e informal estão circunscritas a uma faixa nos limites entre as duas áreas. O efeito existe, mas os patamares de valores médios são distintos. Além disso, o fato de um imóvel estar situado no assentamento popular gera uma diminuição de pouco mais de 65% no seu valor de venda, possi-

velmente por não possuírem regularidade plena, não permitirem financiamentos bancários e pelos estigmas e problemas sociais associados ao Aglomerado da Serra.

Em princípio, os comportamentos dos mercados de venda de apartamentos do Aglomerado da Serra e o mercado imobiliário formal constituem dois movimentos independentes, porém existem conexões. Todos os imóveis na área de estudo são afetados por fatores conjunturais, como o crescimento econômico, o aumento das rendas familiares, a política habitacional brasileira e o aquecimento do mercado imobiliário metropolitano. Os resultados obtidos indicam que, no contexto da área de estudo, existem relações entre os valores de comercialização de apartamentos situados nas vilas e nos bairros do entorno. O mercado imobiliário de apartamentos é estruturado segundo uma lógica de estratificação e hierarquização de valores que reflete a heterogeneidade do estoque construído na área de estudo e a diferenciação socioeconômica expressiva entre os moradores das duas áreas. A organização identificada aponta uma barreira à entrada da população de menor renda no mercado imobiliário formal da área de estudo. Em um contexto mais amplo, os prédios de apartamentos no Aglomerado da Serra possuem características que os distinguem dos existentes nos bairros de entorno, mas os aproximam de outros situados em outras áreas da RMBH. São alternativas de moradia para residentes do entorno e de outras áreas formais e informais da RMBH. Eles possuem semelhanças em relação aos imóveis comercializados no mercado imobiliário popular da RMBH, inclusive em termos de tamanho, solução arquitetônica e, em alguns casos, de regularidade edilícia e fundiária. Em relação aos imóveis do mercado imobiliário popular, possuem localização privilegiada no que se refere a área central de Belo Horizonte. Além de moradores dos assentamentos em estudo, eles permitem acesso ao Aglomerado da Serra por parte de pessoas que possuem características e aspirações parcialmente diferentes dos moradores locais. Tais situações conferem aos apartamentos produzidos pelo poder público a possibilidade de constituir um nicho do mercado imobiliário informal local e regional.

INTER-RELAÇÕES ENTRE MERCADOS IMOBILIÁRIOS FORMAIS E INFORMAIS NA RMBH

O mercado imobiliário informal é uma realidade nos assentamentos populares consolidados da RMBH. As atividades mercantis estão presentes nesses espaços e influenciam as condições de acesso à moradia

para uma parcela substantiva da população pobre metropolitana. Conhecer seus mecanismos de funcionamento e suas inter-relações com o mercado imobiliário formal pode favorecer a compreensão de como contribuem para a origem, a conservação e o agravamento de desigualdades urbanas.

Os estudos de caso desenvolvidos não permitem generalizações e conclusões absolutas, pois expressam relações em dado período e de pequena parte dos assentamentos populares metropolitanos. Todavia, revelaram que as inter-relações entre os mercados imobiliários formais e informais existem, são complexas e devem ser investigadas. Demonstram que as conexões entre os mercados imobiliários formais e informais não são homogêneas. Na amostra estudada, constatamos que o mercado imobiliário formal influenciou o comportamento do mercado imobiliário informal, seja integralmente ou somente em faixas de transição entre os assentamentos populares e seus entornos. As diferentes condições urbanas dos assentamentos populares em relação às áreas de entorno e as diferenças socioeconômicas entre as populações se mostraram fundamentais para determinar a natureza e a intensidade das relações entre os mercados imobiliários formais e informais. A concorrência direta e indireta entre os imóveis ofertados nos mercados imobiliários informal e formal foi observada nas localidades distantes do núcleo metropolitano. Os imóveis dos assentamentos populares podem ser mais valorizados do que os do entorno, desde que sua inserção urbana seja melhor. Na área central, as barreiras e obstáculos socioeconômicos e as diferentes condições urbanísticas, fundiárias e edilícias praticamente isolam os mercados imobiliários dos assentamentos populares e do mercado formal das áreas de entorno.

Os mercados imobiliários estudados são influenciados por movimentos de coordenação e por fatores conjunturais. Os imóveis de interesse da população pobre metropolitana não são transacionados de forma aleatória nos mercados imobiliários informais e formais. Existe uma lógica de coordenação, estruturação, hierarquização e organização das formas de financiamento, pagamento e transação, dos instrumentos contratuais e das estratégias de venda e comercialização dos imóveis. Os imóveis dos assentamentos populares, os produzidos pelos programas de habitação de interesse social do Estado e os produzidos pelo mercado imobiliário popular formal configuram um estoque de unidades habitacionais comercializado de forma concorrencial no âmbito dos mercados imobiliários informal e formal. Esses mercados são afetados por fatores conjunturais. As políticas habitacionais e de crédito imobiliário afetam diretamente os mercados imobiliários formais e, indiretamente, os mercados imobiliários informais.

Em processo semelhante, o aquecimento dos mercados imobiliários também ocorre em momentos de crescimento econômico.

Os estudos indicam que os mercados imobiliários formais e informais na RMBH possuem inter-relações variáveis segundo a inserção intraurbana dos assentamentos populares e seus entornos. As pesquisas devem ser aprofundadas para que se amplie a compreensão de como os movimentos dos preços dos imóveis impactam na apropriação territorial, como são afetados pelas políticas públicas locais e regionais e suas influências na estruturação e organização socioespacial da RMBH e nas desigualdades urbanas metropolitanas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro (org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- ABRAMO, Pedro. 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, nov. 2007.
- ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Pedro. (org.). **A cidade da informalidade**. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003, p. 189 - 223.
- ABRAMO, Pedro. El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. **Territorios**, Bogotá, n. 18-19, p. 55-73, jan./dez. 2008.
- BALTAZAR, A.; COSTA, M.; MELO, C.; CREVELS, E. Política Habitacional de Interesse Social em Belo Horizonte: projetos viários, investimentos nos capitais e remoções x melhoria das condições sócio-espaciais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ENANPUR, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPUR, 2017 (online).
- BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo**: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista. 2000. 142 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.
- BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação das cidades. 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- COELHO, Luiz L. Gustavo G. Ferraz. **Comunidade da Serra**: mercado imobiliário em vilas e favelas. 2018. 109f. Trabalho final de graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.
- CYRILLO, Gustavo G. Barreto. **Mercado Imobiliário informal e seus mecanismos de operação**: Vila Acaba Mundo, Belo Horizonte. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2009.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. **Territorios**, Bogotá, n. 18-19, p. 11-53, jan./dez. 2008.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- MARQUES, Eduardo César Leão. (coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília; São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.
- MATTON, L. F., NADALIN, V. G. e; KRAUSE, C. **Texto para discussão 2009** – favelização no Brasil entre 2000 e 2010: resultados de uma classificação comparável. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- MENDONÇA, Jupira G. de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (orgs.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo. EDUSP, 2009.
- SCALCO, Maria Fernanda Prigol Becker; OLIVEIRA, Gilson Batista de. **A Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal**: Estudo de Caso na Cidade

- de Curitiba. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 38-51, jan./jun. 2011.
- SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro. (org.). **A cidade da informalidade**. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003, p. 119 - 138.
- SMOLKA, Martin M. O.; BIDERMAN, Ciro. Does Building and Land Use Regulation Matter? **Land Lines Magazine**, Cambridge, v.20., n. 3, p.14-19, jul. 2008.
- SMOLKA, Martin O.; BIDERMAN, Ciro. Measuring informality in housing settlements: why bother? An application to Latin America. **Land Lines Magazine**, Cambridge, v.21., n. 2, p.14-19, abr. 2009.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel e FAPESP, 1998. ■

Hamilton Moreira Ferreira é graduado em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua na Escola de Arquitetura da UFMG como professor do Departamento de Urbanismo, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e pesquisador associado no Núcleo Belo Horizonte da rede Observatório das Metrôpoles. Também é arquiteto urbanista da Caixa Econômica Federal. hamiltonmf@gmail.com

Roberta Filgueiras Mathias

Olhares para Madureira

Fruto da pesquisa do Museu Afrodigital¹ iniciada em 2013, *Memórias, territórios e identidades: diálogos entre gerações na Região da Grande Madureira* (2019) encerra uma trilogia originada pelo Seminário “Nos quintais da Grande Madureira”, ocorrido em dezembro de 2014 na UERJ e pelo livro *Nos quintais do Samba da Grande Madureira* (2016). Esta trilogia deixa clara a sua proposta desde os títulos: trazer olhares múltiplos sobre o bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro. Embora por vias e formatos distintos, os três alcançaram este objetivo.

Ainda que esta resenha se concentre no livro organizado em 2019, é interessante recordar o livro que o precedeu e

o seminário que deu origem ao último.

O livro de 2016 dialoga com imagens de arquivo, mas traz também as imagens do Edu Monteiro, Doutor em Artes pela UERJ. Início por estas porque, de alguma maneira, nos transportam para uma Madureira que parece ser também a apresentada pelos textos, a Madureira inesgotável. Transitando pelos temas da religiosidade, gastronomia, dança, música e símbolos, o fotógrafo ressalta características do subúrbio carioca sem resvalar na superficialidade. Este cuidado podemos também perceber nos artigos apresentados. Logo em seu prefácio intitulado “O samba é meu dom”, tal como a canção, Myriam Sepúlveda dos Santos, organizadora da coletânea, nos envolve com uma das referências mais fortes que Madureira produz, os quintais de samba. São eles que ditam o ritmo dos artigos.

Já o “III Seminário Afro-Carioca: nos quintais da Grande Madureira” possui uma relação mais direta com o livro que ora resenho, pois, a partir das apresentações de trabalhos e dos diálogos estabelecidos, é que foi elaborado. Ambos foram organizados por Ana Paula Alves Ribeiro, Gabriel da Silva Vidal Cid e Guilherme Ferreira Vargas, e o livro é uma mescla entre trabalhos apresentados e textos inéditos.

Dividido em quatro partes – “História e memória da Grande Madurei-

Roberta Filgueiras Mathias

é cientista social graduada pela PUC-Rio, fotógrafa com experiência em Antropologia Urbana e Antropologia Visual. Especializada em Cultura e Filosofia pela PUC-Rio. Doutoranda em Antropologia Social pela Universidad Nacional de San Martín, atualmente é pesquisadora na área de Antropologia Urbana estudando periferias latino-americanas. Professora convidada do IUPERJ/UCAM na pós-graduação em Fotografia e Imagem na qual leciona disciplinas que relacionam Antropologia e Visualidades.

mathias.beta@gmail.com

¹ Aprovado em 2010 como projeto de extensão da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Museu Afrodigital está associado a projetos das Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Estas iniciativas buscam organizar um material amplo, porém cuidadoso, sobre a cultura afrodiáspórica no Brasil. Na UERJ, é coordenado por Ana Paula Pereira da Gama Alves Ribeiro (FEBF/ UERJ), Gabriel da Silva Vidal Cid (IESP/ UERJ), Maria Alice Rezende Gonçalves (EDU/ UERJ), Mauricio Barros de Castro (ART/ UERJ) e Myriam Sepúlveda dos Santos (ICS/ UERJ). Com o apoio de um conselho editorial de pesquisadores de diversas universidades, a partir de 2019 passou a fazer parte da estrutura do Decult (Departamento Cultural da UERJ).

ra”, “Diversidade e usos do território”, “Memória e resistência nas práticas do samba” e “Sons e imagens do subúrbio e da cultura popular” –, é também a partir da música que somos convidados a caminhar pelos espaços de Madureira. O artigo de apresentação, escrito pelos organizadores, remete à já icônica música de Arlindo Cruz, “Meu lugar”. Vendo a encruzilhada como uma das possibilidades de se pensar o bairro, os pesquisadores não somente apontam para a religiosidade afrodiáspórica tão presente, mas também apostam nos encontros e nas diversidades que o campo promove. Como um “complexo de difícil demarcação”,² entendem que não somente desdobrando narrativas que remontam à memória, mas também mobilizando novas formas de compreender o bairro, é possível se aproximar das formas de resistências que o mesmo produz. Madureira é encruzilhada. Segue assim também o Prefácio de Rachel Valença, exaltando a cultura múltipla produzida no bairro.

Na primeira parte, os textos dão conta da criação do bairro, ora pensando o próprio território, ora pensando em figuras emblemáticas que se misturam à própria história de Madureira, como Zaquia Jorge e Maria Sapeca. Ao entender que podemos contar a história de um bairro a partir de diversos olhares, o livro nos oferta textos que, apesar de não serem diretamente complementares, conseguem traçar histórias de Madureira que despertam o interesse e aguçam o leitor a pensar sobre o próprio conceito de memória. O texto de Antonio Edmilson Martins Rodrigues, “O lugar da memória Madureira: características originais da formação do bairro; a centralidade de Madureira no cenário urbano dos subúrbios e na cultura carioca; Madureira, futebol, Che Guevara e Zaquia Jorge: a construção do imaginário de resistência”, no qual o historiador combina futebol, política e a figura da vedete Zaquia Jorge, é um exemplo desse olhar caleidoscópico lançado sobre o bairro.

Sem procurar abarcar todos os territórios da Grande Madureira (que compreende Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Quintino Bocaiúva, Rocha Miranda, Turiaçu e Vaz Lobo), a segunda parte é iniciada com um artigo sobre a Serrinha, “As três comunidades da Serrinha”, em realidade sobre as três Serrinhas que existem dentro da comunidade. Ao versar sobre um

território que se reparte para além da divisão geográfica, mas a partir das relações que os moradores estabelecem com os outros moradores e o território, Javier Lifschitz em “As três comunidades da Serrinha” nos convida a pensar sobre fronteiras e pertencimentos. O artigo seguinte, “A reconstrução de Madureira enquanto bairro, marca e mercadoria urbanística”, de João Felipe P. Brito, também nos revela uma outra faceta de Madureira – a Madureira turística ou “aturistada”, a partir das recentes obras para os eventos das Olimpíadas ocorridas em 2016. Nesse sentido, Brito indaga quais representações simbólicas são acessadas a partir das mudanças estruturais, mas também de discursos. O pesquisador aponta para uma necessidade de se pensar o bairro para os moradores. Se há valorização simbólica será que esta é efetivamente revertida em melhorias para a população do bairro como um todo? E, além disso, há que se pensar que os moradores também são múltiplos, como Rodrigo Reduzino ressalta em seu texto “Madureira: quintal da diversidade!”.

A terceira parte concentra-se em textos sobre o samba e escolas de samba.³ Ao retomar a história de Candeia, partes da história da Portela, do movimento black soul⁴ e ao ressaltar a importância das mulheres para as rodas de samba no texto que fecha essa seção, “A roda das donas: a mulher negra e as suas estratégias de sobrevivências” de Vanessa Soares da Silva, o livro evoca a importância de cultura africana, mas também nos conta um pouco sobre a criação da Escola Império do Futuro e evidencia como a história de Madureira vem carregada de ritmos e melodias. Madureira é música.

Na última parte do livro, temos uma série de artigos que evidenciam, além dos sons, as imagens que o bairro evoca. O texto inicial, de Ana Paula Alves Ribeiro, “Cruzamentos, trânsitos, narrativas e identidades em três filmes ou os caminhos que nos levam a Madureira”, traz a análise de três filmes: *Paulinho da Viola – Meu tempo é hoje* (2003), *Laiá, Laiá* (2011) e *Samba e Jazz* (2015). Ao traçar uma análise em conjunto dos três filmes, Ribeiro aponta novamente para as encruzilhadas e cruzamentos possíveis. A autora considera necessário lembrar que são narrativas masculinas e se propõe debruçar-se sobre esses trajetos e circulações que os filmes sugerem. O artigo de Filó Filho, “Som e imagem como resgate de uma memória e visibilidade de uma cultura”, mistura-se à sua

2 Ana Paula Alves Ribeiro, Gabriel da Silva Vidal Cid e Guilherme Ferreira Vargues. Pelos sete lados eu vou te cercar: os quintais da Grande Madureira como uma encruzilhada de pesquisa. In: *Memórias, territórios, identidades: diálogos entre gerações na Região da Grande Madureira* Ana Paula Alves Ribeiro, Gabriel da Silva Vidal Cid e Guilherme Ferreira Vargues (org.). 1. Ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2019, p. 15.

3 Vale lembrar que o bairro é berço de duas importantes escolas de samba do Rio de Janeiro, Portela e Império Serrano.

4 Movimento cultural que teve seu auge na década de 1970 com bailes nas ruas dos subúrbios do Rio de Janeiro que contavam com nomes como o próprio Filé e Gerson King Combo.

história de atuação política e cultural no bairro. Filó considera essencial criar estratégias para que a circulação da arte negra e periférica possa ser ampliada.

Sob certa perspectiva é isso também que promove o livro, divulgação da história e da cultura do bairro. Assim, a leitura de *Memórias, territórios, identidades: diálogos entre gerações na Região da Grande Madureira* torna-se particularmente interessante para pesquisadores e leitores que tenham a região suburbana carioca como interesse, mas também para todos aqueles que procuram conhecer um pouco mais sobre o Rio de Janeiro para além de seus estereótipos. ■

Referência da obra resenhada:

Memórias, territórios, identidades: diálogos entre gerações na Região da Grande Madureira. Organização: Ana Paula Alves Ribeiro, Gabriel da Silva Vidal Cid e Guilherme Ferreira Vargues - 1ª Edição- Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

João Carlos Carvalhaes dos Santos

Edifício Amaral Peixoto 327

e o desafio de uma política habitacional para os centros

Na madrugada do dia 1º de maio de 2018, o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, no centro de São Paulo, causou perplexidade. O incêndio no imóvel ocupado por quase duzentas famílias sem teto foi causado por um curto circuito no precário sistema elétrico do edifício – sete pessoas morreram, e centenas ficaram desabrigadas na tragédia. As imagens da torre de vidro de 24 andares sumindo em meio a uma bola de fogo correram o mundo e provocaram um debate sobre as péssimas condições de moradia no centro da cidade mais rica do Brasil.

Um ano depois do desabamento, a imprensa fluminense passou a noticiar com certa regularidade as condições de precariedade e insalubridade à quais os moradores do edifício Amaral Peixoto 327, no centro de Niterói, estavam submetidos. Conhecida como “prédio da Caixa”,¹ a construção de onze andares e quase quatrocentos apartamentos

está localizada em uma das principais avenidas da cidade. Em março, o fornecimento de água e luz foi suspenso pelas concessionárias responsáveis pelos serviços, e um laudo do Corpo de Bombeiros apontou que o prédio corria risco de incêndio. Problemas estruturais, acúmulo de lixo, infestação de pragas e denúncias de uso de alguns apartamentos por traficantes e usuários de drogas completavam o cenário de desolação.

Sem condições de habitabilidade e na iminência de uma tragédia, o Ministério Público do Rio de Janeiro obteve em abril a interdição do prédio por meio de uma ação civil pública. Menos de dois meses depois, a determinação judicial foi executada, e aqueles que ainda resistiam à desocupação foram retirados à força pela polícia. Após a ação de despejo, a portaria do imóvel foi concretada, e desde então uma viatura da Polícia Militar vigia o edifício 24 horas por dia. A ordem judicial estabeleceu que os 1.500 desalojados fossem incluídos em programas de aluguel social, mas meses depois muitos moradores ainda não dispunham do

João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro

é geógrafo (UFF), mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e doutorando em Geografia (UFF).

joaocarlosmonteiro@gmail.com

¹ Por conta da existência de uma agência da Caixa Econômica Federal no andar térreo do edifício.

benefício a que têm direito.

Os casos de São Paulo e de Niterói ilustram a importância dos centros urbanos como lugares de moradia para as classes populares. Estamos habituados a fazer uma associação direta dos problemas de moradia às favelas e às periferias e acabamos por menosprezar o grande contingente de famílias de baixa renda que reside de forma precária nos bairros centrais. O discurso sobre o “vazio” demográfico dos centros também reforça essa percepção, dando margem para que programas de “revitalização” ganhem legitimidade frente à opinião pública. É nesse cenário de ignorância e desinformação que cortiços e ocupações sem teto acabam sendo invisibilizados e ocultados da paisagem pelos grandes edifícios espelhados dos centros.

As áreas centrais das metrópoles brasileiras são ocupadas principalmente por famílias de menor renda – é geralmente nos bairros centrais que essas pessoas podem ter melhor acesso a serviços públicos, à mobilidade urbana e a oportunidades de trabalho. Para aqueles que sentem no bolso o alto custo do transporte público, residir no centro significa o acesso a baixo custo ao ganha-pão cotidiano. No caso dos trabalhadores informais, como camelôs e catadores ambulantes, a grande circulação de transeuntes nos centros é uma oportunidade para obter maiores rendimentos. É também nas áreas centrais onde se encontra uma boa oferta de serviços públicos de educação, saúde e assistência social, muitas vezes inexistente ou precária nas periferias urbanas.

A equação entre direitos sociais e moradia nas áreas centrais vem sendo, porém, historicamente negligenciada pelas políticas habitacionais brasileiras. A lógica de periferação dos pobres prevalece, ignorando apelos de especialistas que apontam os benefícios sociais e ambientais da moradia nos centros – o padrão periférico de localização dos conjuntos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida é a maior expressão desse tipo de política equivocada.²

Contraditoriamente, a ação do Ministério Público e da Justiça na desocupação do imóvel em Niterói reforça a lógica da precariedade habitacional nas áreas centrais. O aluguel social oferecido pela Prefeitura não resolverá o problema dos moradores desalojados – os R\$ 782,69 mensais do auxílio são incompatíveis com os valores de aluguel nos bairros centrais da cidade. Interditar um prédio e expulsar seus morado-

res nessas condições significa empurrar essas famílias para cortiços, favelas, novas ocupações ou para periferias precárias e sem oportunidades. A necessária interdição do prédio para evitar um possível desastre deveria vir acompanhada de soluções concretas de moradia às famílias que vivem em situação de risco.

Para concretizar o direito constitucional à moradia digna, obrigação do Estado brasileiro, é necessário fazer muito mais que ordenar a desocupação de um edifício que oferece risco de vida: é urgente que os entes envolvidos, principalmente as prefeituras, não se limitem a remediar os problemas por meio de um auxílio financeiro temporário.

Niterói exibe com orgulho o título de sétimo maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, mas abriga em seu centro diversos exemplos de moradia indigna. Enquanto isso, há pelo menos duas décadas o poder público municipal vem acionando o discurso da “degradação” para emplacar diferentes projetos de “revitalização” desse espaço. A proposta mais recente, anunciada em 2013, previa a criação de uma operação urbana de forma a resgatar o “prestígio do centro perdido ao longo das últimas décadas”.³

Para tanto, seria adotado um receituário de obras e ações já experimentado em outras cidades – com-

3 Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói, autorizada pela Lei Ordinária 3061 de 2013. Disponível em: <http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>. Acesso em: 07 jul. 2019.



Fonte: Facebook/Reprodução.

Figura 1: Portaria do edifício Amaral Peixoto 327 sendo concretada.

2 Em Niterói, o Minha Casa, Minha Vida contratou um total de 2.587 unidades habitacionais na faixa 1 do programa (destinada a famílias com renda de até três salários mínimos) entre 2010 e 2018, todas localizadas em bairros periféricos da cidade. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 01 mar. 2018.



Fonte: Facebook/Reprodução.

Figura 2: Protesto dos moradores desalojados em frente ao edifício.

posto por requalificação do espaço público, revitalização da frente marítima, valorização de marcos arquitetônicos, incentivo a atividades culturais e flexibilização de normas urbanísticas de forma a atrair investimentos. No detalhamento do projeto, a avenida Amaral Peixoto, onde se localiza o “prédio da Caixa”, seria transformada em um “corredor cultural” que conectaria o interior dos bairros centrais ao chamado “Caminho Niemeyer” – uma extensa faixa litorânea onde estão abrigados diversos edifícios assinados por Oscar Niemeyer.⁴

As experiências recentes de implementação deste tipo de operação urbana indicam o desprezo dos seus promotores pela democratização dos bairros centrais e o desinteresse em dar resposta efetivas às demandas habitacionais das classes populares nesses espaços. Difícil, portanto, imaginarmos a permanência de um imóvel como o “prédio da Caixa” em meio ao *boulevard* “revitalizado”, ocupado por cafés e *boutiques* destinados a uma clientela selecionada. Niterói dispõe hoje do sexto metro quadrado mais caro do Brasil,⁵ e a concretização de uma intervenção deste

tipo no centro garantiria o avanço da fronteira de expansão do capital imobiliário.⁶

Em São Paulo, o terreno do edifício Wilton Paes de Almeida tem sido alvo de disputa entre a Prefeitura, que planeja ocupá-lo com novas moradias sociais, e o Governo Federal, que pretende vendê-lo à iniciativa privada.⁷ Em Niterói, apesar dos apelos dos ex-moradores, o poder público local não sinalizou nenhum interesse em reformar o imóvel com vistas a trazer de volta as famílias desalojadas.

Os municípios precisam assumir suas responsabilidades no campo do planejamento e da gestão urbanos, oferecendo soluções concretas de moradia digna para as populações de baixa renda nos centros. Enquanto as ações dos gestores públicos estiverem alinhadas ao intuito de valorização fundiária dos bairros centrais, a situação de moradores de baixa renda dessas áreas continuará ameaçada, já que a permanência das classes populares é um obstáculo à lógica especulativa. ■

4 O site oficial de divulgação do projeto ressalta com entusiasmo que Niterói é a segunda cidade no mundo com mais edifícios concebidos pelo arquiteto. Disponível em: <http://centro.niteroi.rj.gov.br/corredoresculturais.php>. Acesso em: 07 jul. 2019.

5 Em 2014, quando a operação urbana para a área central foi anunciada, a cidade possuía o quarto metro quadrado mais caro do Brasil, perdendo apenas para Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, segundo dados do Índice FipeZap. Disponível em:

<http://fipezap.zapimoveis.com.br/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

6 Os bairros da zona sul de Niterói – como Ingá, Gragoatá, Boa Viagem e Icaraí – são tradicionalmente ocupados pelas classes média e alta e dispõem de poucos terrenos para novos empreendimentos imobiliários. O centro da cidade, limítrofe a esses bairros, conforma-se, portanto, como espaço privilegiado para a expansão da fronteira especulativa.

7 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/governo-bolsonaro-vai-vender-terreno-de-predio-que-desabou-no-paissandu.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2019.

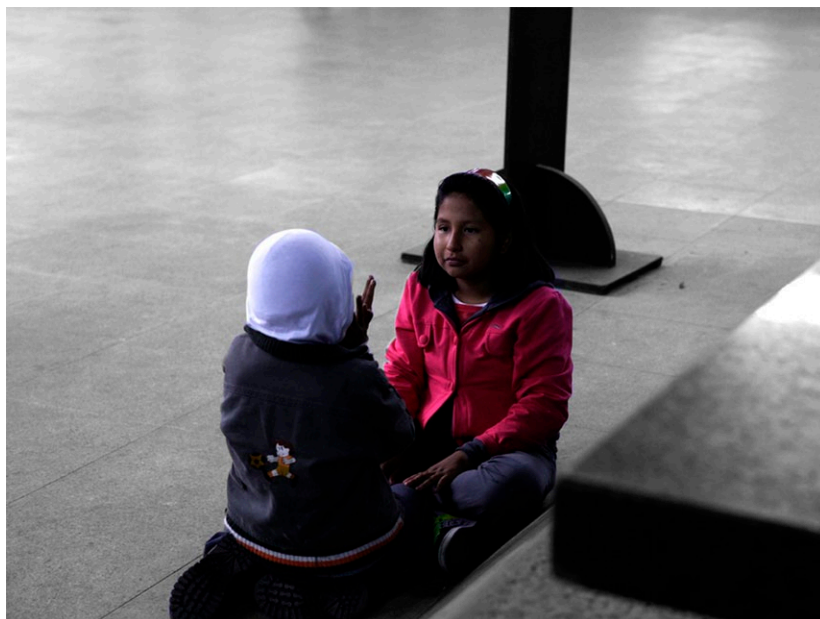
ensaio

Aline de Camargo Barros

Identidade cotidiana

Quem somos nós na cidade e seu cotidiano? Quais são as diferentes maneiras que podemos experimentar o espaço público, a fim de encontrarmos nossa identidade como homem na esfera social?

É no dia a dia que a cidade se faz e se refaz, e são os cidadãos os principais responsáveis por construir, diariamente, cada costume, experiência e possibilidades no espaço público. Este ensaio fotográfico destaca algumas ações cotidianas de indivíduos na cidade que, até então, passariam despercebidas ou comuns para muitos, mas que revelam um caráter e uma postura diante de um espaço comum a todos. São indivíduos que vivem e constroem o dia a dia de nossa cidade, mas que, principalmente, criam, de alguma forma, laços afetivos entre sua identidade, a sociedade e a metrópole. ■







Aline de Camargo Barros

é graduada em Arquitetura e Urbanismo, em 2016, pelo Centro Universitário Senac, tem experiência na área de design, fabricação digital e aprendizagem criativa. Gosta de discutir sobre cidades e sociedade contemporânea, suas diretrizes e possibilidades. Em paralelo, desenvolve uma produção própria gráfica, fotográfica e literária.

alinecamargobarros@gmail.com

alinecamargobarros.wixsite.com/portfolio







REALIZAÇÃO



APOIOS

