

| 1053 | REGULARIZAÇÃO, REGULAÇÃO E O ESTADO: ENTRE A POLÍTICA E A POLÍCIA

Natália Lelis

Resumo

Nos últimos anos, a regularização fundiária tem ocupado uma posição importante nas políticas urbanas brasileiras. Tanto na caracterização quanto na proposta de enfrentamento do problema da irregularidade, se percebe a expressão de uma tendência global de associar irregularidade fundiária a insegurança de posse, precariedade habitacional, pobreza, e também uma ênfase particularmente forte na ordem e na ordenação do espaço, bem como nos aspectos documentais. No debate recente sobre a temática, é expressiva a preocupação com a possibilidade de que a regularização fundiária, enquanto reestruturação do assentamento e titulação dos moradores, não consiga garantir a segurança da posse. Esses aspectos das políticas, das ações e do debate parecem indicar uma dimensão modernizante. Nessa hipótese, a centralidade atual da Regularização Fundiária no Brasil estaria associada ao aumento da mediação das práticas e relações sócio-territoriais pelo Estado, sobretudo pelo Poder Executivo. A partir da apropriação do discurso das lutas sociais legítimas que acontecem *no e pelo* espaço urbano (pelo direito de permanência), o Estado constrói uma prática de caráter modernizante que articula a um só tempo um papel político e um papel econômico, tanto instituindo uma “nova” relação de poder quanto uma reconfiguração dos agentes e interesses que atuam nesses espaços. Este trabalho apresenta uma pesquisa em andamento que busca contribuir para o debate em torno das políticas de regularização fundiária urbana no Brasil, partindo de uma perspectiva crítica da ação do Estado no território e das relações que definem sua configuração.

Palavras-chave: Regularização fundiária, regulação, política urbana

Introdução

A Regularização Fundiária Urbana se constrói como política urbana no Brasil a partir da década de 1980, com as ações de algumas cidades consideradas pioneiras, como Belo Horizonte e Recife. Essas experiências estão associadas a uma luta pelo direito de permanência e pelo reconhecimento de que a precariedade habitacional é um produto do modelo de urbanização, demandando uma intervenção do Estado para garantir condições dignas de moradia. Mas é a partir da criação do Estatuto da Cidade em 2001 e do Ministério das Cidades em 2003 que ela entra definitivamente na agenda de política urbana, ocupando lugar cada vez mais central no tratamento da pobreza urbana.

Essa concepção vem passando por modificações nos últimos anos. Aquela que se consolidou formalmente pela Lei Federal 11.977 de 2009 define esse processo a partir de uma tríade jurídica, urbanística e social. Nota-se uma ênfase muito grande à dimensão jurídica e registral e à incorporação de aspectos urbanísticos à questão fundiária. Essa ênfase tem

conduzido a concepção do que é regularização fundiária, no Brasil, para muito além do problema da insegurança (efetiva) de posse, o que contribui para reforçar uma pergunta sobre o que significa essa concepção e a prática dela resultante. Muitas vezes ocorre a reestruturação do ambiente urbano, mas não a garantia do direito de permanência, nem do direito social à moradia digna, ou de realização de justiça social, que seriam os objetivos últimos dessas políticas.

A hipótese desta pesquisa, atualmente em andamento, é a de que a definição do que é irregularidade fundiária urbana e o investimento na regularização expressam, antes que uma preocupação com a insegurança de posse, uma prática modernizante, no sentido da ampliação da mediação do Estado nas relações sócio-territoriais que, ao mesmo tempo, define uma relação de poder e uma outra dinâmica econômica, possibilitando a reconfiguração do campo de agentes que lutam *nos e pelos* espaços na cidade.

Breve síntese histórica da relação entre a desordem urbana e a regulação urbana

Grosso modo, o Planejamento Urbano é uma forma de direcionamento, pelo Estado, das dinâmicas urbanas: equação de pressões, expectativas e possibilidades, em um universo de interesses conflitantes. A legislação urbanística pode ser entendida como o conjunto de normas que visam o ordenamento do espaço urbano no que diz respeito ao parcelamento, uso e ocupação do solo, à planificação e à gestão urbana e, de maneira mais ampla, àquilo que se busca em termos de configuração das cidades.

Ainda que seja bem descontínua, uma rápida síntese histórica pode ressaltar a ligação entre Estado, planejamento urbano, legislação urbanística e relações capitalistas de produção.

A emergência dos sistemas de regulação urbana, como conhecemos hoje, acontece no âmbito da cidade industrial e corresponde a um debate mais amplo no campo da economia, da política e da economia política que define a transição do liberalismo econômico, traduzido espacialmente na não-regulação urbana, para um modelo em que o Estado coordenasse e mediasse os interesses e as ações dos diversos agentes na configuração das cidades. Naquele momento, o papel do Estado na configuração do espaço urbano era basicamente a produção de regulamentos e execução de obras públicas. A própria consolidação do Estado liberal, democrático, capitalista, burguês, bem como o desenvolvimento de uma sociedade industrial e os movimentos operários são partes do sistema complexo de relações e transformações que caracteriza esse período, em especial da segunda metade do séc. XVIII ao final do séc. XIX. No chamado Estado Democrático de Direito, a ação do Estado se legitima através de leis. No

momento em que fica clara do ponto de vista dos diversos agentes sociais que existe a necessidade dessa ação, precisam ser criados instrumentos jurídicos que as regulem. A intervenção pública na propriedade privada e nas dinâmicas sócio-econômicas e sócio-espaciais significa mediar interesses legítimos muitas vezes conflitantes. Como afirma Vítor de Carvalho Pinto (2011), juntamente com o urbanismo, se consolida o direito do urbanismo, que define os instrumentos jurídicos através dos quais acontece o controle estatal da configuração da cidade.

O sistema jurídico de ordenamento territorial que resultou daquele quadro sinteticamente descrito e que continua em processo (já que ele não é totalmente estático e se modifica em algum grau) varia de acordo com a definição das competências nas escalas de poder (cidade, região, estado, país, como exemplo) e de como acontecem as correlações de força entre os diversos agentes envolvidos na (luta pela) produção do espaço urbano. No ordenamento europeu, há um sistema de planos urbanísticos em que a gestão territorial é centralizada, os planos locais devem estar previstos e seguir as normas definidas nas escalas maiores. A figura do Plano tem uma centralidade forte, ela é que define (qualifica, desenha) o direito de construir, a partir do princípio de função social da propriedade. O Direito de Construir não preexiste ao Plano, por isso, não se pode dizer que o Plano o restringe. Algumas particularidades são, como exemplo, que, enquanto a legislação francesa é extremamente detalhada, trabalhando a quadra como unidade de planejamento a ser regulada, inclusive em seus aspectos (quase puramente) visuais, a legislação da Grã-Bretanha é mais geral, e a destinação de cada lote é definida mais diretamente no âmbito do embate de interesses em cada situação. Na Inglaterra, há uma instância de regulação metropolitana específica, que torna a Região Metropolitana uma unidade específica de planejamento e regulação. No sistema dos Estados Unidos, a regulação urbana (Planning Law) é da competência do governo local, o governo central não entra nessa matéria. O conceito de função social da propriedade não aparece, a figura central da regulação é o zoneamento (os planos urbanísticos, master plans, não têm força de lei).

O caso brasileiro

No Brasil, o primeiro marco histórico da regulação estatal das relações sócio-territoriais foi a Lei de Terras, de 1850. A economia brasileira era baseada na lógica (escravista e monocultora) das fazendas. Com a queda do regime escravista, para que a organização econômica e política centrada naquela lógica se mantivesse, era necessário

encontrar uma outra forma de viabilizar, tanto o acesso aos financiamentos bancários para investimento nas fazendas, quanto a garantia da manutenção de grande oferta de mão-de-obra a baixo custo. A Lei de Terras, como explica José de Souza Martins em *O Cativo da Terra* (2010), aparece, nesse contexto, como dupla estratégia: ao criar uma figura específica de formalização da propriedade, o Registro, e critérios que definem quais posses podem passar por esse “rito” de reconhecimento, a Lei discrimina entre as pessoas que ocupam o território, que detêm a posse da terra, quem pode se tornar proprietário urbano ou rural. Não foram reconhecidos os quilombos, os territórios indígenas, as áreas urbanas de moradias de escravos, as posses de mulheres, de imigrantes pobres, de pequenos agricultores. Fica consolidado o latifúndio. A Lei também definia qual seria a maneira de adquirir terra dali em diante: a compra. Esse fato possibilitou a entrada da terra no mundo da troca e do valor de troca, no mundo da mercadoria. Estabelecendo uma distinção central entre quem tem e quem não tem terra e a possibilidade de aquisição pela compra, a Lei de Terras tanto possibilitou a aceitação delas pelos bancos como garantia pelos empréstimos como forçou a sujeição do imigrante que chegava no país à lógica não-capitalista e próxima da escravidão das relações de produção nas fazendas de café (uma vez que era a única maneira que lhe era dada de ter acesso á terra). Além disso, ela definiu as bases tanto da exclusão territorial quanto de uma urbanização centrada na propriedade como vantagem em si mesma, fator de poder (e distinção social). A história da urbanização brasileira e da sua regulação é, em grande medida, a história dos desdobramentos desse binômio.

A consolidação da cidade no Brasil acontece, especialmente, no período republicano, que é a construção (complexa, incompleta, específica) de um Estado Moderno. Assim, quase contemporaneamente à República, são instituídos os primeiros Códigos de Posturas Municipais, que eram uma espécie de regulação geral de como uma cidade se organiza, espacialmente, socialmente. Eles definem de regras de vestuário e de comportamento nos diversos momentos e ambientes da vida urbana a maneiras de uso e ocupação do solo. Proibição de cortiços, regulação de edificação residencial, localizações possíveis para matadouros e estrebarias, entre outras. Junto com o nosso Estado Republicano surge a (tentativa) regulação estatal das dinâmicas sócio-territoriais urbanas. Mas a ação do Estado também acontece na produção direta do espaço: em 1902 Pereira Passos foi nomeado prefeito do Rio de Janeiro e, com argumentos da ordem e do progresso (e da higiene e do embelezamento), realizou uma grande reestruturação urbana naquela cidade (aos moldes de Haussmann em Paris 50 anos antes), com remoção generalizada de favelas e cortiços. Se a cidade imperial era impensável sem os escravos, eles eram uma parte essencial da

constituição, da cena e do funcionamento da habitação e da cidade, o período republicano trabalhou na reestruturação dessa cena, na retirada dos pobres, tentando produzir uma cena urbana moderna, limpa da pobreza e ordenada segundo uma estética burguesa importada. A “regulação edilícia” dos códigos de postura possibilitou a criação dos novos bairros elitizados, com lotes maiores e taxas de ocupação menores, as casas soltas no terreno, com jardins. As reestruturações expulsaram os pobres da cidade. Em 1922, a Lei do Inquilinato reforçou o contexto de exclusão, acabando por reduzir a oferta de imóveis de aluguel para abrigar a população pobre das cidades. Também é nesse contexto que é instituído o Código Civil de 1916, que é considerado a lei paradigmática quanto à centralidade da propriedade privada absoluta.

No início do período republicano, a industrialização era incipiente, basicamente restrita ao mínimo necessário para atender as regiões cafeeiras. Em algumas dessas regiões, distantes de portos e centros urbanos, foram instaladas indústrias, têxteis, como exemplo, e ao redor delas foram criadas vilas operárias. Essas vilas eram construídas pelos industriais para seus operários e tinham como objetivo tanto criar condições desejáveis para o operário qualificado ir morar nesses lugares distantes quanto construir mais que espaços de moradia, cotidianos, espaços de uma vida pré-determinada e controlada, esvaziada de potencial político.

A partir década de 1930, quando o Estado define a industrialização do país como objetivo, o crescimento urbano começa a ficar mais intenso. Nesse momento, também fica mais clara a omissão do Poder Público em áreas ocupadas precariamente que não sofrem pressão imobiliária, e a relação entre os grandes proprietários de terra e imóveis, os capitais imobiliários, as construtoras e os parlamentares e governantes na produção do espaço urbano brasileiro. Muitos problemas urbanos já são expressivos. Nesse contexto é criada a primeira Lei Federal que regula aspectos dos projetos de loteamento urbano – o Decreto-Lei n. 58, 1937. Ele não tem preocupações “urbanísticas”, apenas institui a necessidade de registrar o parcelamento em cartório para quem vai vender os lotes a prestações, visando a proteção ao comprador.

A partir da década de 1940, a habitação popular entra oficialmente na agenda pública, e entra de maneira populista, com distanciamento entre discurso prática. O processo de urbanização extensiva se intensifica, baseado no trinômio loteamento ilegal, autoconstrução, serviço de ônibus (Maricato, 2004), que favorece a especulação com os terrenos. Com a produção de alguns bens de consumo coletivo acontecem muitas mudanças nos espaços de morar, e na moradia pobre construção das distorções que definem as representações da casa

confortável se expressam de maneira emblemática na relação entre as características precárias da habitação e a presença cada vez maior de eletrodomésticos. Nos anos 1950 os processos se reforçam, a industrialização cresce, com sua tecnologia importada, com os baixos salários, com a pauperização do trabalhador. A falta de oferta de habitação para a população pobre e a omissão do Estado em relação à produção dos loteamentos distantes e sem infraestrutura, associadas à construção da ideologia da casa própria, facilitaram a explosão das favelas, dos loteamentos clandestinos. Com a Ditadura Militar, o processo de urbanização-industrialização se intensifica ainda mais, as cidades são vistas como unidades produtivas e as práticas de planejamento urbano aparecem como busca de dotar as cidades de condições gerais de produção. O modelo de urbanização extensiva se consolida, as periferias pobres excluída da Cidade e as favelas explodem, a indústria da infra-estrutura urbana e a especulação com os terrenos desenham as metrópoles. É criado o BNH, a classe média brasileira entra em massa no financiamento habitacional. É no contexto da Ditadura Militar que a idéia de um projeto de cidade, como planejamento e como regulação urbana é estruturado no Brasil. São criados os planos diretores, totalizantes (baseados no modelo do “comprehensive planning” dos masters plans americanos mas, diferente do caso daqueles, eram centralizados e seguiam os manuais do SERFHAU), tecnocráticos, eram obrigatórios para acessar os recursos do BNH (que financiou também grandes obras públicas). É instituído o Código Florestal, que define as Áreas de Preservação Permanentes (APP's), estabelece as normas gerais de preservação ambiental. Em 1979, é criada a Lei Federal 6.766, a Lei dos Loteamentos, que institui alguns parâmetros mínimos para os projetos de loteamentos urbanos. Ela marca o aparecimento na legislação federal a preocupação com o ordenamento territorial urbano propriamente dito. Boa parte da chamada urbanização acelerada já havia acontecido, as metrópoles já estavam explodidas. A nova legislação não só não consegue reverter esses processos, como os consolida e intensifica. A oferta de lotes formais se torna pequena frente à demanda e de custo inacessível à maioria da população. A lei não previa parâmetros e critérios de tratamento das áreas ocupadas de maneira informal. De certa forma, não se tratava de pensar o informal como problema. Tratava-se de definir e parametrizar o formal, definir o que é a regularidade urbana. As normas que definem a regulam a propriedade fundiária urbana, como visto, são bem anteriores (remontam à Lei de Terras), e segue-se aqui a mesma lógica, com a diferença na vinculação com o traçado urbano e a forma da cidade, que a Lei 6766 vem trazer.

A construção do problema irregularidade fundiária urbana

A idéia de Reforma Urbana vem inicialmente muito ligada à de Reforma Agrária, ao acesso à terra urbana (e urbanizada). Os movimentos sociais urbanos apresentavam especialmente demandas por urbanização de assentamentos, as primeiras reivindicações aparecem relacionadas a infra-estrutura e serviços urbanos. E também se organizavam em torno das remoções forçadas e violentas, e contra o reassentamento desurbanizante. A regularização fundiária seria a forma de unir todas essas demandas. No entanto, existe uma mudança simbólica importante: o aparecimento da noção de e da demanda por Regularização Fundiária. Não por acaso, tal mudança ocorre logo depois da criação da Lei 6.766, de 1979. A partir do momento em que a lei federal define o regular, prepara o caminho para a abordagem que vem logo depois, na década de 1980: o desenho do irregular. A tematização da irregularidade fundiária é uma construção datada. A separação entre propriedade formal e informal e os conflitos entre posse e propriedade são institucionalizados em 1850 (na Lei de Terras), mas só na década de 1980 o debate acadêmico e os movimentos sociais vão caracterizar esse fato como um problema em si. Como ressalta Magalhães (2007), ainda que alguns anos antes já se falasse em precariedade habitacional, em insegurança de posse e em exclusão, esses problemas eram percebidos de outra maneira, não se falava em irregularidade.

No fim da década de 1990, a Lei 9785 altera a Lei 6.766 e introduz dispositivos específicos de regularização fundiária urbana. Com a criação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257) em 2001, a nova forma de ação do Estado nas dinâmicas sócio-territoriais se formaliza e fica mais clara.

Esse processo é particularmente perceptível a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003. Do planejamento em nível macro, em escala nacional, ao planejamento mais local, na escala do assentamento, há todo um sistema de planos, programas, projetos e ações que definem e enfrentam a irregularidade fundiária em suas várias nuances. Não mais apenas favelas e cortiços, mas loteamentos não aprovados, não registrados ou irregularmente modificados, loteamentos fechados, em todas as localidades e faixas de renda, vêm recebendo o rótulo de irregulares e se tornando alvos de intervenções nesse sentido.

Em um relatório publicado recentemente pelo Lincoln Institute of Land Policy (2011), é feito um estudo das experiências de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais na América Latina, em especial dos casos do Brasil e do Peru. Nesse relatório, como nos

eventos sobre Regularização Fundiária ocorridos no Brasil nos últimos três anos, pode-se perceber que (especificamente no âmbito nacional): (a) tem sido dada uma ênfase muito grande ao aspecto do desenho e da infra-estrutura urbana do assentamento; (b) a construção das políticas municipais de regularização fundiária se centra no aspecto da informalidade, independente das questões de segurança da posse; (c) o aspecto da propriedade da terra *strictu* senso envolve a menor parte de recursos nas chamadas ações de regularização fundiária; (d) uma parte considerável dessas ações não consegue chegar ao seu objetivo final, a titulação dos moradores; e (e) não se tem encontrado formas efetivas de garantir a permanência das famílias nas áreas regularizadas, evitando, como exemplo, a expulsão pelo mercado.

Os programas e as ações são direcionados aos tipos de irregularidade fundiária urbana definidos em diagnósticos específicos. Como exemplo, os tipos mais comuns encontrados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, de acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU) são as vilas e favelas, os loteamentos irregulares e os assentamentos decorrentes de processos antigos de parcelamento do solo. As vilas e favelas são caracterizadas pela sua origem na ocupação de terrenos de terceiros por população pobre (não apenas as invasões, mas ocupações consentidas, incentivadas e deliberadamente toleradas entram nessa classificação); dois aspectos comuns aos assentamentos classificados nessa tipologia, ainda que não estejam na sua definição, são o aspecto morfológico - em geral o padrão construtivo é baixo - e a ausência de um projeto aprovado para o loteamento. De acordo com o trabalho da SEDRU, é o tipo de assentamento que se costuma encontrar em áreas verdes remanescentes de parcelamentos ou outras áreas de ocupação proibida - APP, áreas de alta declividade, áreas de servidão administrativa, de risco e insalubridade. Os loteamentos irregulares são definidos por resultarem da iniciativa de loteadores (que podem ser privados ou públicos). Se subdividem em clandestinos, não aprovados pelo Município e não registrados, e ilegais, aprovados mas não registrados, ou mesmo aprovados e registrados, mas sem infra-estrutura completa, e ainda, os aprovados, registrados e com infra-estrutura completa, mas irregularmente modificados (incluindo aqueles irregularmente fechados, conhecidos popularmente como condomínios fechados). Por fim, os assentamentos decorrentes de processos antigos de parcelamento do solo são aqueles formados anteriormente à legislação específica (Lei 6.766, de 1979). A partir desses critérios, estima-se que metade dos assentamentos urbanos pesquisados seja irregular. Nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte Nova Lima, Rio Acima e Ribeirão das Neves, os Planos Municipais de

Regularização Fundiária encontraram mais de 90% de irregularidade, os índices mais altos dessa Região, sendo que desses três apenas em Neves a maioria é de interesse social (Brasil, 2009).

Dois casos particularmente interessantes de irregularidade fundiária atual, entre os citados, são os loteamentos fechados (conhecidos popularmente como “condomínios fechados” e no debate especializado, em processo de separação conceitual entre os loteamentos fechados propriamente ditos e os condomínios urbanísticos) e os assentamentos antigos (que por fim são o tipo característico de grande parte dos bairros centrais das cidades mineiras), onde não se pode falar em insegurança de posse, habitação precária ou exclusão. Nesses casos, o problema é basicamente a ausência de ritos de aprovação municipal e registro individualizado de lotes e/ou a ausência de uma figura jurídica na legislação urbanística federal que permita qualificar os assentamentos – ainda que tais questões não obstruam a arrecadação de IPTU e das taxas municipais. No exemplo de Nova Lima, a grande maioria dos assentamentos apresentados como irregulares recebe as cobranças de IPTU e taxas da mesma forma que os pouquíssimos assentamentos classificados como regulares no município (Nova Lima, 2011).

Regularização e regulação urbana: a produção da legislação como campo de luta

A emergência da idéia de irregularidade fundiária urbana como problema, a caracterização desse problema e as formas de enfrentá-lo refletem aspectos específicos das maneiras dominantes de tratar a questão da informalidade territorial urbana. Nos últimos anos, alguns autores marcam particularmente a definição dos termos desse debate. Entre eles, podemos citar De Soto (2000), para quem a informalidade da propriedade da terra, ao excluir do mercado um capital muito expressivo (formando o chamado “capital morto”), interfere grandemente na limitação do crescimento econômico dos países da América Latina (especialmente no caso do Peru). No caso dos autores brasileiros, como Alfonsin (1997), defende-se que a irregularidade fundiária urbana seja caracterizada numa perspectiva integrada, na qual aparece associada à exclusão sócio-territorial, à injustiça social, à falta de moradia digna.

No âmbito global, a irregularidade fundiária tem sido vista como um dos indicadores de pobreza dos países, associada à insegurança de posse e conseqüentemente à precariedade habitacional. Em vários países, a regularização fundiária urbana tem tido lugar privilegiado na agenda de política urbana, bem como na destinação de recursos públicos.

Os desenhos das políticas de regularização fundiária no Brasil são defendidos segundo uma lógica que operacionaliza o direito à cidade em uma soma de direitos específicos (saneamento básico, sistemas de transporte, equipamentos de lazer, terra urbana, entre outros), cujo atendimento significaria a realização da justiça sócio-espacial.

Para os críticos dessa lógica, a redução do conceito de Direito à Cidade à sua operacionalização em um conjunto de direitos sociais, em última instância, ligados às quatro funções básicas definidas na Carta de Atenas (habitação, trabalho, transporte e recreação) leva a um esvaziamento político do espaço e à alienação, consolidando e aprofundando os processos de exclusão sócio-territorial. Além disso, a lógica da Política Urbana atual não consegue colocar o Direito Social à moradia como centro quando entra em cena a discussão das operações urbanas consorciadas e, especialmente, os grandes projetos urbanos como aqueles relacionados aos megaeventos próximos - Copa das Confederações (2013), Copa Mundial (2014), Olimpíada (2016).

A definição dos problemas urbanos pode ser pensada como um campo de lutas de interesses e de representações. A questão que se institui como um problema de ordem pública, bem como seu enfrentamento pelo Estado, implica uma lógica específica de poder e uma lógica específica de quem esse poder representa. No caso da irregularidade fundiária, entre os agentes do embate estariam tanto os movimentos sociais urbanos e sua luta por encontrar maneiras de garantir o reconhecimento da sua presença enquanto *morador* da cidade, quanto a chamada agenda de política neoliberal, que define no âmbito global quais são os problemas locais, quais são relevantes, e como devem ser tratados. Nas últimas décadas, com a instrumentalização dos conceitos de direito à cidade e de justiça social e com a crescente importância da chamada gestão democrática da cidade, esses dois agentes parecem quase se encontrar. Quase. Se as políticas urbanas recentes vêm sendo orientadas por uma lógica dita neoliberal que diminui a ação do Estado em algumas dinâmicas implicadas nas relações capitalistas de produção, em especial aquelas ligadas às condições de reprodução da força de trabalho, essa mesma lógica parece hipertrofiar o Estado na regulação das relações em que essa reprodução acontece, e que em última análise define a ordem social e a reprodução dessa ordem - produção e reprodução do espaço enquanto produção e reprodução da vida social. Emprego formal, casamento formal, educação formal, propriedade formal. A chamada sociedade civil organizada, bem como as instâncias reconhecidas de participação social (em especial os Conselhos) reproduzem a estrutura formal (e burocrática) do Estado.

No que se refere às políticas de regularização fundiária urbana, a formalização da posse, do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, articula dialeticamente as dimensões do reconhecimento e do controle. Se, por um lado, a regulação da propriedade da terra na Lei de 1850 desenhou inicialmente o modelo de modernização do país, por outro, a exclusão de uma parcela significativa da população desse sistema possibilitou a produção de relações sócio-territoriais não reguladas pelo Estado. Esses espaços físicos e sociais acabam estabelecendo fronteiras quanto à atuação de determinados agentes sociais, construindo configurações de poder e regras sociais que fogem ao controle do Estado e, conseqüentemente, do controle dos agentes aos quais o Estado serve. Nesse sentido, a formalização do espaço urbano estendida a todo o território constrói artificialmente um consenso e institucionaliza uma ordem, levando ao esvaziamento do potencial político ligado às contradições da dinâmica dos espaços.

Recentemente, vários autores têm retomado os estudos críticos da realidade urbana que ganharam força nas décadas de 1960 e 1970, contribuindo na problematização desse quadro. Rancière (1996) parte das noções foucaultianas da estruturação das formas de controle através das quais o exercício do poder se realiza para construir sua reflexão sobre política e policia. Em seu trabalho, ele destaca a importância da noção de Direito e de uma ordem estética específica para a manutenção da ordem social no Estado contemporâneo (2005). Para esse autor, toda ordem instituída é essencialmente policial. Ela se caracteriza pela ordenação dos corpos e dos espaços físicos e sociais - incluindo sua apropriação, seu uso, seus sentidos, sua dimensão simbólica. No sistema policial, os níveis de visibilidade e de audibilidade dos sujeitos sociais e suas práticas são pré-estabelecidos segundo seu lugar no espaço social. A política aparece aqui como um momento de constituição de sujeitos que se fazem ver e ouvir onde só havia mudez e invisibilidade. Ela força o rompimento da ordenação pré-existente. No entanto, a estrutura modificada também se reestrutura e volta a formar uma ordem policial. Como tal, ela coloca novamente a possibilidade de ser rompida em outra cena política e assim sucessivamente. A condição para a constituição da cena política, para Rancière, é uma noção do Direito - em essência o direito à mesma voz e à mesma visibilidade dos demais - e do dano, que é um mal causado por um direito não respeitado ou mesmo não reconhecido. No contexto atual, a possibilidade da cena política é esvaziada pela incorporação prévia dessas noções à ordem: vivemos na era do Direito, em que em princípio não há que se lutar pelo estabelecimento de Direitos, uma vez que existem instituições cuidando de sua definição e sua realização, como no caso da ONU e dos direitos humanos; e também vivemos na era da opinião, em que não há que se lutar pelo aparecer de

novos sujeitos, uma vez que todas as coisas já são dadas e submetidas ao julgamento coletivo expresso na opinião pública. Aqui e ali, a construção dos consensos instituídos na prática do Estado, bem como na lei que a legitima, tende a desmontar previamente a possibilidade do dissenso que poderia configurar a cena política. A definição de consensos com a mediação do Estado é artificial e expressa não uma posição comum construída entre iguais, mas o resultado de uma correlação de forças desiguais e desigualmente representadas.

Se a juridicização das relações sócio-espaciais é uma tendência marcante, a regulação do uso do solo é um instrumento fundamental nesse processo, definindo o direcionamento dessas relações e de como se configuram na produção e reprodução do espaço urbano. O direcionamento das ações do Estado e do debate em torno da Regularização Fundiária no Brasil parece apontar para uma centralidade da ordem e da ordenação, seja na reconfiguração (ou reestruturação) do espaço de acordo com uma concepção pré-definida de o que é um espaço adequado, seja na busca da formalização crescente das relações sócio-territoriais.

Como tudo na produção do espaço urbano, a Regularização Fundiária também é um campo de lutas. Nesse sentido, o encontro entre a regularização e a garantia de segurança de posse não raro é percebido como antes de tudo um desafio técnico. Também nesse sentido, em boa parte dos casos que chega à titulação dos moradores, existe uma percepção de conquista e de benefício real. A questão é qualificar tal benefício, seus sujeitos e seus resultados. No Brasil, a luta urbana ainda é a luta pela modernidade, nesse caso, pela expressão de um reconhecimento formal da posse que foi negado na Lei de Terras. Na luta urbana por condições de vida, o que seria o potencial político de uma práxis urbana se transmuda em sua apropriação por agendas de política urbana definidas alhures. A regularização fundiária urbana possibilita a afirmação estética, simbólica e prática do poder formal e a abertura de uma fronteira – talvez a última – à entrada de outros agentes (vinculados a esse poder) nas relações de produção e de reconfiguração desses espaços. Ao mesmo tempo, permite a criação de uma imagem de reconhecimento de direitos – de inclusão e de justiça social – que forma um contraponto considerável às outras ações do mesmo Estado, em espaços que a correlação de forças demarca como “estratégicos”: as novas áreas das velhas reestruturações urbanas que adequam o espaço às novas demandas das relações de produção e das novas formas de acumulação do velho Capital.

A estética dos assentamentos configurados informalmente, nos lembra Lucien Kroll (2001), é definida segundo uma lógica sócio-espacial – uma lógica da vida cotidiana – que possibilitou tais configurações. No Brasil, a tragédia da política urbana nos assentamentos

informais precários é que ela se apropria do resultado estético, nele imprime sua própria lógica e o institucionaliza, esvaziando o seu potencial criativo e transformador, sem mudar as condições de exclusão e de pobreza em que tais espaços se constituíram.

Ponto de parada

A Regularização Fundiária Urbana no Brasil aparece como prática modernizante, rompendo as fronteiras da instrumentalização do espaço para o Capital, o que se expressa tanto na consolidação quanto na remoção dos assentamentos informais, ou como instituição caricata de controle estatal da produção do espaço urbano. A lógica policial das representações e das práticas estatais ligadas à informalidade urbana aponta para a tendência à estatização da vida cotidiana em suas expressões sócio-espaciais. Elas implicam na redução considerável de potencial de constituição de cenas políticas esvaziando prévia e preventivamente a práxis urbana poética (poiética). No entanto, não se trata aqui de questionar a validade da Regularização Fundiária em si, como instrumento. O que essa pesquisa está buscando é uma contribuição crítica à compreensão quanto a o quê ela significa e, a partir daí, quais desafios essa lógica efetivamente coloca.

Referências bibliográficas

Arantes, Otilia et al. (2000) *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Alfonsin, Betânia de Moraes (1997) *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE.

De Soto, Hernando (2000) *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.

Fernandes, Edésio (2011) *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Kroll, Lucien (2001) Manifesto: lenta transformação nas políticas habitacionais in *Arquitextos*, São Paulo, 02.018, Vitruvius.
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.018/830>>. Acesso em 10/01/2002.

Lefèbvre, Henri (1969) *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos.

Lelis, Natália (2007) Sutilezas da vida urbana in *Arquitetura* (Belo Horizonte). v.04, p.148-188.

Magalhães, Alex Ferreira (2007) As políticas de Regularização Fundiária e suas várias faces: uma revisita a algumas questões básicas sobre a irregularidade urbana e às medidas para “solucioná-la” in Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR - Integração Sul-Americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional*. Belém (PA). Publicação em CD.

Maricato, Ermínia (2004) *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual.

Martins, José de Souza (2010) *O cativo da terra*. 9ª. Ed. São Paulo: Contexto.

Ministério das Cidades (2009) *Regularização Fundiária Urbana no Brasil*. Coordenação: Carvalho, Celso Santos; Gouvea, Denise de Campos. Brasília: Ministério das Cidades.

Prefeitura Municipal de Nova Lima (2011). *Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável: Diagnóstico*. Nova Lima: Prefeitura Municipal de nova Lima / Ministério das Cidades.

Pinto, Victor Carvalho (2011) *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Rago (1987) Margareth Luzia. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar - Brasil 1890-1930*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Rancière, Jacque (2005) *A partilha do sensível: estética e política*. Trad. Mônica Costa Neto. São Paulo: Ed. 34; Exo experimental org.

_____ (1996)_*O desentendimento: política e filosofia*. Trad. Ângela leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996.