



João Paulo Galvão dos Santos

“ACESSO À CIDADE”:

A politização do direito nos processos de
regularização fundiária em Belo Horizonte

Tese de doutoramento em “Democracia no Século XXI”.

Orientada pela Professora Doutora Silvia Rodríguez Maeso

Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Paulo Galvão dos Santos

“ACESSO À CIDADE”:

A politização do direito nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte

Tese de doutoramento em “Democracia no Século XXI”,
orientada pela Professora Doutora Silvia Rodríguez Maeso e
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de
Coimbra

Setembro/2014

Imagem de Capa: Tarsila do Amaral — *Operários*, 1933

Agradecimento

Primeiro, gostaria de agradecer os meus pais por terem sempre me apoiado em todos os sentidos, tanto no aspecto emocional, psicológico e financeiramente. Agradeço a eles pelas oportunidades que me proporcionaram, pelo carinho e por sempre me escutarem. Sem eles não teria efetuado todas estas conquistas e não me tornaria a pessoa que sou. Eles são fonte de inspiração, são seres humanos que tenho grande admiração e respeito. Também, gostaria de agradecer os meus irmãos, Bruno e Gustavo, fundamentais apoios na minha trajetória. Obrigado pelo carinho, auxílio e por terem sido (e continuar sendo) inspirações como pessoas e profissionais. Quero explicitar o meu agradecimento especial ao Bruno, pela dedicação, do seu escasso tempo, nas discussões sobre este trabalho. Portanto, agradeço a ele as discussões, o interesse e a ajuda para a superação de obstáculos no desenvolvimento da tese. Obrigado, pela disponibilidade hábil, pelo apoio incondicional e, principalmente, pela amizade.

Agradeço à Silvia Rodríguez Maeso, orientadora desta tese, pela ótima qualidade da supervisão do trabalho, pela imensa dedicação, ajuda, paciência e responsabilidade. Para mim, foi uma excelente experiência acadêmica desenvolver este trabalho com ela. Tive oportunidade de aprofundamento muito crítico ao meu tema-problema, o que me possibilitou uma análise mais complexa e menos óbvia da situação que envolve a chamada *questão urbana* e o diagnóstico da *exclusão socioespacial* dentro do contexto brasileiro. Nossas discussões me fez compreender melhor como o racismo é estrutural e estruturante nas nossas sociedades e como ele está intimamente ligado ao projeto (paradigma) da modernidade. Silvia é uma fonte de inspiração, de seriedade profissional e de coerência pessoal, uma acadêmica que tenho imensa admiração e orgulho por ter trabalhado. Obrigado por tudo. Também, agradeço à Faculdade de Economia e ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra pela oportunidade de cursar o doutoramento, no programa *Democracia no Século XXI*, possibilitando um imenso aprendizado. Foram, sem dúvida, instituições muito importantes para o desenvolvimento do meu processo de crescimento e formação acadêmica. Agradeço, também, o apoio financeiro da Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT).

Especialmente, agradeço ao Programa Pólos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por ter me recebido, o que foi fundamental para a realização deste trabalho. Agradeço o ótimo acolhimento e apoio ao trabalho de campo, além das respostas às minhas questões e as entrevistas concedidas. Destaco o agradecimento a uma das idealizadoras e fonte de inspiração do Pólos, Professora Miracy Gustin – pelas excelentes dicas e por ter me permitido assistir suas aulas –, os integrantes do Núcleo de Direito à Cidade e os demais estagiários do Pólos – pelas valiosas lições de vida e de militância, política e acadêmica. Também, agradeço os moradores e lideranças da Vila Acaba Mundo, do Aglomerado Santa Lúcia e da Serra que tive contato direto e indireto, pela disponibilidade. Igualmente, agradeço às funcionárias da Prefeitura de Belo Horizonte (a URBEL) pela disponibilidade.

Agradeço especialmente à Sheila Holz minha amiga e colega de doutoramento por ter lido toda a minha tese, pela paciência e pelo carinho. Então, muito obrigada Sheila, pela disponibilidade, por me ajudar a fazer as revisões finais da tese, pelas dicas sobre o conteúdo e na redação, como também, pelos comentários no que se refere ao direito urbanístico.

Agradeço o carinho, a amizade, os vários momentos alegres, toda a dedicação e a disponibilidade do meu melhor amigo e, também, colega de doutoramento, Marcelo Valadares. Agradeço a ele por me escutar, pela ajuda a revisar partes do texto, por discutir temas importantes do doutoramento e em especial sobre a minha tese.

Agradeço ao Pablo Almada pelas interessantíssimas conversas, pela sua imensa ajuda e por suas sugestões, no projeto, na metodologia e algumas sugestões sobre o conteúdo. Agradeço ao João Vilhena pela amizade, por escutar as minhas reclamações, pelas valiosas dicas, pelas várias ajudar, por ter ajudado a revisão de parte da tese e pela tradução do resumo para o inglês. Agradeço à Juliana Luiz pelas discussões, pelas trocas de experiências, por me dar excelente sugestões para o desenvolvimento deste trabalho, por indicar autores e por me ajudar a superar vários obstáculos. Agradeço à André Dumans pelas excelentes e valiosas dicas, comentários, sugestões, críticas e por ter lido todo o trabalho. Agradeço à amiga Alzira por ter ajudado a revisar algumas partes da redação da tese. Agradeço ao amigo e colega de doutoramento Leo Veronez pelo carinho, pela amizade e pela disposição de ter me ajudado a criar o sumário eletrônico. Agradeço, igualmente, à colega de doutoramento e amiga Lays pelas recorrentes discussões sobre os obstáculos das nossas teses, o que acredito que nos proporcionou uma ajuda mútua. Agradeço à amiga Iolanda pelo imenso carinho, pelas várias dicas, pelas várias ajudas, pelas excelentes conversas sobre o doutoramento, pelas discussões sobre metodologia.

Agradeço ao amigo Jorge Artega pela amizade, por sempre ter escutado as minhas reclamações sobre as dificuldades de realização da tese e por ter me emprestado o seu computador no momento final. O amigo Guilherme Parreira pela grande amizade, companheirismo, companhia e por me escutar inúmeras vezes. Agradeço os dois por terem deixado passar quase três meses em sua casa.

Agradeço aos meus queridos e grandes amigos Carol e Pablo, com quem dividi casa por mais de dois anos, por termos nos tornados grandes amigos, pelos imensos favores e ajudas. Agradeço a Carol, também, por sempre ter me escutado sobre as dificuldades do desenvolvimento da pesquisa de doutoramento e por ter me ajudado na entrega de alguns documentos finais para o depósito da tese. Carol muito obrigado.

Agradeço aos meus grandes e eternos amigos Brisa e Carlos pela construção da nossa amizade, pelos vários momentos alegres, por terem sempre me apoiado, por demonstrarem suas amizades em momentos bem difíceis e por sempre me receberem de braços abertos. Brisa e Carlos muito obrigado pela força de sempre. Agradeço à Juliana Moraes e ao Daniel pela eterna amizade, pelos excelentes amigos que são, por terem me escutado muitas vezes sobre a minha tese e pelo apoio de sempre. Em especial, agradeço a ela, Juliana, pelas dicas valiosas para o percurso da pesquisa e por ter me passado a sua experiência de quando foi doutoranda.

Agradeço aos amigos queridíssimos Lilia Rolin e João Flores pela amizade de sempre, pelo companheirismo, pela ajuda em vários momentos da minha vida, por me escutarem, por oferecem a casa por umas semanas e por me ajudarem a iniciar um novo percurso de vida. Também, agradeço à Lilia pelo empréstimo de seu computador nas últimas semanas de revisão da tese, pelas conversas sobre teoria decolonial e outros assuntos.

Agradeço à Glória Dominguez pela grande amizade que fizemos nesses dois últimos anos, pelo apoio e carinho de sempre. Agradeço à grande amiga Debora Baldelli por me escutar várias vezes, pela construção da nossa amizade e por me apoiar. Agradeço à Monique Montenegro pela recente amizade que construímos, por me escutar e pela ajuda. Muito obrigado às três por tudo. Agradeço aos meus demais colegas e amigos de doutoramento. Muito obrigado, Guilio, pelo carinho e por conversas sobre as nossas teses; a amiga Neiara por ter me escutado várias vezes, pelas dicas, sugestões, pela excelente e rica troca de experiências e pela pessoa divertida que é. Também, agradeço ao Roberto e à Lidiane. Agradeço a todos os outros colegas de doutoramento pelo carinho de sempre, pela construção de uma amizade e pelas ricas trocas de experiência.

Agradeço aos meus professores do doutoramento pelas importantes lições e discussões proporcionada pelos seus seminários. Em especial, a Marta Araújo, pela acadêmica e pela militante que é. Um exemplo de profissional, de investigadora e de pessoa. Sou grato pela amizade que me dedicou e pela relevante ajuda. Ao Giovanni Allegretti agradeço pela ajuda, disponibilidade e profissionalismo. Meu muito obrigado, também, ao Clemens Zobel e à Cecília Santos. Ainda, agradeço os professores brasileiros Nilma Gomes e o Juarez Guimarães, que ministraram algumas aulas no doutoramento. Agradeço, especialmente, a Nilma por me receber, em Belo Horizonte, e por discutir alguns temas bastante importantes para o desenvolvimento da minha tese. Ao Juarez por ter também me recebido em Belo Horizonte, permitido que eu assistisse suas aulas sobre o pensamento político brasileiro e pelas discussões muito interessantes. Agradeço à Ana Crespo pelo apoio profissional e incondicional que me deu neste último ano. Agradeço à Rita Paes, do CES, por toda sua ajuda e disponibilidade. Agradeço ao Acácio pela disponibilidade e excelente prestação de serviço que oferece na Biblioteca Norte-Sul. Agradeço a Melânia por ter feito a revisão final do texto, como também, a Janaina Moraes.

Agradeço à minha prima, Mariana, por sempre me apoiar, mesmo de longe, e demonstrar sua amizade. Aos meus queridos cunhados, Bia e Leo, em especial, agradeço a Bia por algumas discussões sobre o meu trabalho e por algumas valiosas dicas acadêmicas. Agradeço aos meus sobrinhos queridos, Lili e Francisco. Agradeço as minhas tias, tios e primos, especialmente, a Zulmira, a Ana, a Julinha e a Cida pelo carinho e ajuda. Agradeço a minha avó Maria da Penha, já falecida, pelo eterno e imenso carinho e preocupação que me dedicou.

Finalmente, agradeço todos os meus amigos e colegas por todo apoio e pelas novas amizades que foram surgindo ao longo desses anos. Nomeadamente, agradeço ao Rafael Castro, à Sara Gaspar, à Flávia Pinheiro, à Flávia Machado, à Roberta Capurucho, à Valéria Capucho, à Denise Ramos, à Thais Alexandrino, à Júlia Zuza, à Maria do Mar, à Sara Alexandra, ao Nuno Morgado, ao Caio Araújo, à Fernanda Zhouri, ao Daniel Meirinho, à Sol, ao Rafael Rocha, ao Daniel Vieira, à Miye, o Phillip Andrae, ao Pedro Pombo, à Sonia Pinto, à Flávia Ferreira, à Christiana Vidal, à Ana Rita Alvez, ao Rodrigo Saturnino, à Lira, ao Mário Canedo, à Hélia Santos, entre outros amigos e colegas. Portanto, agradeço a todos que me ajudaram e iluminaram esse momento muito importante da minha vida, diretamente ou indiretamente, pelo apoio ou pelas excelentes e ricas discussões. Meu muitíssimo obrigado pelo carinho e pela força para perseguir e alcançar este importante objetivo na minha vida profissional e pessoal.

Financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT (comparticipado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC).

SFRH/BD/64106/2009

Os protestos de Wall Street estão apenas começando, e é assim que o início deve ser, com um gesto formal de rejeição, mais importante do que um conteúdo positivo – somente um gesto assim abre espaço para um conteúdo novo. Portanto, não devemos ficar aterrorizados pela eterna questão: ‘Mas o que eles querem?’ Recorde que esta é a questão arquetípica dirigida por um mestre masculino a uma mulher histérica: ‘Todos esses seus lamentos e reclamações – você ao menos sabe o que realmente quer?’. No sentido psicanalítico, os protestos são efetivamente um ato histérico, provocando o mestre, minando sua autoridade, e a questão ‘O que você quer?’ procura exatamente impedir a resposta verdadeira. Seu ponto é: ‘Fale nos meus termos ou se cale!’ (ZIZEK, 2012: 23).

Resumo

O presente trabalho problematiza a proposta de inclusão social construída pelo modelo da regulação urbana brasileira, que está em conformidade com as conquistas jurídico-políticas e urbanísticas que reconhecem o *direito à cidade*. Assim, são analisados os processos de regularização fundiária no caso da cidade de Belo Horizonte, seus desdobramentos e o papel da academia. É discutido se as ações de regularização fundiária possibilitam a ocorrência de um processo de *transformação social*, de autorreflexão do direito e do conhecimento acadêmico. A tese problematiza a ideia de inclusão social como possibilidade de realização da cidadania e de enfrentamento da ideia de *exclusão*. Especificamente, são discutidas as significações do termo *direito à cidade* no contexto de implementação de políticas urbanas e das intervenções acadêmicas - conhecido como *a questão urbana* e ligada à ideia de *crise urbana*. Considera-se como ponto de partida o contexto de redemocratização do Brasil, no qual, a partir do caráter social da Constituição de 1988, foi construída uma *nova* ordem urbanística que busca alternativas ao modelo de *cidade excludente e ilegal* - determinado pelas leis de mercado - através do reconhecimento da função social da propriedade privada e da cidade. Este contexto é analisado a partir de uma leitura crítica da literatura das ciências sociais que analisam a emergência dos movimentos sociais brasileiros desde os anos 1970 e sua contribuição na construção do político a partir das lutas sociais. Considera-se que o direito urbanístico configura-se como um reconhecimento das demandas populares e a consagração da luta por direitos, mas atendendo aos seus limites. Para isso, neste trabalho são analisados, especificamente, os processos atuais de regularização fundiária em Belo Horizonte, na ação de dois atores: a municipalidade, por meio de uma política urbana de regularização fundiária e de um projeto de extensão universitária do direito que compreende o direito como limite à denegação de direitos. Discuto assim os limites e possibilidades desses processos enfrentar as relações históricas de poder, isto é de oferecer uma reflexão sobre a politização do direito. A análise é centrada na construção da dita *questão urbana*, argumentando como foi e é construída não somente por falta dos direitos urbanísticos e de planejamento urbano, como também pelas relações de poder díspares que *excluem* e *marginalizam* territorialmente, bem como politicamente grupos sociais, apartando-os do *jogo político* e determinando o *lugar* físico e social dessas camadas populacionais. Portanto, neste trabalho são questionadas as limitações da construção de uma ordem jurídico-urbanística como *máxima* solução de enfrentamento do *status quo*. Assim, são efetuadas constatações sobre as próprias dificuldades de fazer valer os direitos urbanísticos nas práticas de implementação da política urbana, na invocação e persecução dos direitos sociais, dessa maneira, muitas vezes a *política* e a *ideia de inclusão* não conseguem atingir o seu próprio fim que é a inclusão social.

Palavras-chave: direito a ter direitos, politização do direito, direito à cidade, inclusão social, regularização fundiária.

Abstract

The present study investigates the *social inclusion* framework proposed by the Brazilian urban regulation model, which is in agreement with the legal, political, and urban achieved changes that recognize the *right to the city*. I analyze the processes of urban land regularization, their implications and the role of academic knowledge and intervention, in the case of Belo Horizonte (Minas Gerais). I discuss whether implementing urban land regularization facilitates a process of *social transformation*, which implies a process of self-reflection concerning legal and academic knowledge. This thesis problematizes the notion of social inclusion as a possibility for achieving citizenship and fighting against *exclusion*. More specifically, I discuss the meanings of the term *right to the city* both within the framework of urban policy implementation and in academic literature, that has analysed urban movements and struggles - the so-called *urban question*, associated with the idea of *urban crisis*. These issues stem from the process of redemocratization in Brazil, which produced a *new* Brazilian urban organization, based on the social rights set forth by the 1988 Constitution. By recognizing the *social function* of both private property and the city, this new urban organization attempted to provide alternatives to the *illegal and excluding city* model (determined by market laws). The present work draws on the social science literature which analyses the appearance of Brazilian social movements from the 1970s onwards, and their contribution to the construction of the political discourse. Therefore, urban law reflects an acknowledgement of popular demands and the recognition of the social rights struggle. However, my research highlights its limits throughout an analysis of Urban Land Regularization programs in Belo Horizonte and focusing on the activities of two stakeholders: the municipality, by means of its urban policy of urban land regularization and a university outreach program in the field of Law. This outreach program understands Law as a limit to the denegation of rights. Thereby, I draw on the notion of politicization of law to discuss whether these processes question historical power relations, and the extent to which they reflect on the limits of the idea of social inclusion. In sum, the present thesis focuses its analysis on the construction of the aforementioned *urban question*, by arguing that it was constructed not only due to a lack of urban rights and urban planning, but also due to asymmetric power relationships which spatially and politically *exclude* and *marginalize* social groups, preventing their access to the *political arena* and determining their physical and social *place*. Therefore, this work questions the limitations of framework a legal and urban order as the *most accomplished* solution to fight against the *status quo*. Accordingly, I highlight the difficulties in achieving urban rights by implementing urban policy, and claiming and pursuing social rights. I further argue that *policies* and the *idea of inclusion* are often unable to attain their aim of social inclusion.

Keywords: right to have rights, politicization of law, right to the city, social inclusion, urban land regularization.

ÍNDICE

A construção da ideia de politização do direito na busca pela efetivação do “direito à cidade”: uma introdução	1
Pontos de partida teórico-metodológico: problematização do projeto da modernidade	9
Notas sobre o processo de pesquisa.....	16
Capítulo 1. O direito urbanístico e a invocação do termo “direito à cidade”	25
1.1. Panoramas e contextos da construção do “direito à cidade”: a politização da questão urbana	26
1.2. As significações do direito urbanístico no contexto jurídico-político pós-1988.....	36
1.3. A literatura de direito urbanístico e o “direito à cidade”	40
1.3.1. Perspectivas sobre a regularização fundiária	49
1.3.2. Planejamento urbano e práticas de participação política	55
1.4. Diagnósticos da exclusão socioespacial e soluções adotadas para ela.....	60
Capítulo 2. As ciências sociais brasileiras e os significados do “direito a ter direitos”	69
2.1. As ciências sociais interpretam as lutas sociais nos anos 1970–1980: as significações possíveis do “direito a ter direitos”	71
2.2. “Novos” parâmetros e limites da consagração da cidadania dentro do contexto de formulação de uma agenda social	85
2.3. A sociologia jurídica e seu encontro com a ideia de “direito a ter direitos”	93
2.4. As discussões da construção de uma agenda social e estratégias de efetivação no contexto de Belo Horizonte.....	101
Capítulo 3. Os discursos e as práticas do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte	107
3.1. Belo Horizonte dentro do modelo de exclusão/inclusão socioespacial	108
3.2. A contextualização histórica das políticas urbanas de regulação dos assentamentos “irregulares”	112
3.3. A construção do paradigma das políticas urbanas em Belo Horizonte após a Constituição de 1988	119
3.3.1. Considerações gerais sobre a política municipal de habitação Belo Horizonte nos anos 1990	122
3.3.2. As propostas de regularização fundiária da Prefeitura de Belo Horizonte nas Zonas de Especial Interesse Social.....	132
3.4. O Plano Global Específico e o Programa Vila Viva	139
3.5. A (não-)regularização fundiária na Vila Acaba Mundo	154
3.6. O “direito à cidade” e o contexto do Programa Vila Viva	163

3.6.1 A experiência do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra e seus desdobramentos	169
3.7 Regularização fundiária como inclusão social: instrumentos urbanísticos e a prática do “direito à cidade”	171
Capítulo 4. O Programa Pólos de Cidadania e o “direito à cidade” nos processos de luta pela regularização fundiária em Belo Horizonte	177
4.1 (Re)pensar o ensino do direito e a extensão universitária no desenvolvimento de uma agenda social.....	182
4.1.1 Noções de cidadania dentro da arquitetura do Pólos	186
4.1.2 As estratégias específicas de “reprodução de cidadania” no Pólos e a noção de Capital Social	190
4.2 A intervenção do Pólos nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte ..	196
4.2.1 A invocação da usucapião coletiva como estratégia para a defesa do direito à moradia: Núcleos de Direito à Cidade e a Vila Acaba Mundo	205
4.3 As práticas de mediação e o direito à moradia na execução do Programa Vila Viva	231
4.4 Considerações finais sobre o Programa Pólos	242
4.4.1 Os desafios da pesquisa-ação e da inclusão social	247
Conclusão	255
Referências bibliográficas.....	267
Apêndice Metodológico: tabela de entrevistas	289
Anexo 1 – Dados Demográficos de Belo Horizonte	291
Anexo 2 – Mapa de Belo Horizonte com a localização da Vila Acaba Mundo, Aglomerado da Serra e Santa Lúcia	293
Anexo 3 – Ficha técnica do Aglomerado da Serra produzido pelo Plano Global Específico (PGE)	295
Anexo 4 – Ficha Técnica do Aglomerado Santa Lúcia produzida pelo Plano Global Específico (PGE).....	303
Anexo 5 – Ficha Técnica da Vila Acaba Mundo produzido pelo Plano Geral Específico (PGE)	305

A construção da ideia de politização do direito na busca pela efetivação do “direito à cidade”: uma introdução

O presente trabalho tem como objetivo compreender o contexto específico do direito urbanístico brasileiro e sua representação a partir da ideia de *direito à cidade* e a interligação com a noção do *direito a ter direitos*. O objeto desta investigação é analisar como o conceito de *direito à cidade* é desenvolvido na construção da ordem jurídico-urbanística-constitucional pós-1988 e num estudo de caso em Belo Horizonte (Minas Gerais), de modo a perceber como as experiências locais influenciam e são influenciadas pela construção do direito urbanístico nacional a partir dos anos 1990. Dessa maneira, a ordenação do espaço e a efetivação do direito urbanístico, fundadas pelos preceitos da função social, a partir da urbanização dos *assentamentos precários*, são mecanismos tidos como adequados para a promoção da cidadania e do *direito à cidade*.¹ Esse processo pretende a concretização dos direitos fundiários da população moradora em *assentamentos precários* (as *favelas*) por meio de regramento e política municipal.² O estudo de caso consiste na análise do discurso técnico-acadêmico dos processos de regularização fundiária na cidade de Belo Horizonte, partindo do contexto específico de uma política urbana (Programa Vila Viva) e ação do programa de extensão universitário Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Estes invocam o direito urbanístico e o planejamento urbano³ como solução para a defesa do direito à moradia da Vila Acaba Mundo, do Aglomerado da Serra e do Santa Lúcia, que passam por intervenções do governo local (direta ou indiretamente) e da atividade acadêmica. Questiono, então, se a ideia de regulação do urbano é reproduzida pelos dois atores⁴ centrais no estudo de caso para a solução da *questão urbana* e a concretização do *direito à cidade*.

O meu interesse pela extensão universitária se dá pela sua promoção de uma crítica à neutralidade do direito, conjugando-se com a corrente da sociologia jurídica que assinala que o direito tem que estar em consonância com a ideia de *transformação social*. Considero que a

¹ A função social é o grande mecanismo de concretização do direito urbanístico e da efetivação da cidadania, na promoção da ideia de uma cidade *mais justa*, conforme a literatura de direito urbanístico, como será visto no Capítulo 1.

² O instrumento que reconhece os assentamentos como passíveis de sofrer a regularização fundiária é denominado por Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), como será visto no Capítulo 1 e, mais especificamente, no Capítulo 3.

³ No caso mais específico da municipalidade.

⁴ A municipalidade e o projeto de extensão universitária (Programa Pólos de Cidadania - Pólos), em suas práticas e na invocação do *direito à cidade* dentro dos processos de regularização fundiária.

importância de analisar o Pólos dá-se também pela utilização da perspectiva teórico-metodológica da pesquisa-ação como meio de alcance da *transformação social*. Assim, o programa estabelece em sua prática uma reflexão sobre a importância do direito para ultrapassar a exclusão socioespacial e promover os *direitos humanos e fundamentais* (dentro da gramática do Pólos), entendendo-o como limite à violência, à lesão e à coerção. Sua atuação parte do pressuposto da busca da reflexão do direito e do ensino jurídico. O Pólos problematiza quais são seus propósitos por meio da atuação no campo e da influência que pode ter para os seus diagnósticos. Assim, o Pólos invoca o direito urbanístico como um mecanismo de reconhecimento dos direitos fundiários e de implementação da cidadania. Analiso, desse modo, a sua proposta de implementação da cidadania por meio da ideia de *inclusão social* para a população em áreas consideradas de *risco social* (conforme a sua gramática).

O tema-problema desta tese centra nos significados os significados do *direito à cidade* na construção e desenvolvimento da ordem jurídica-urbanística-constitucional pós-1988 (que reconhece direitos sociais) e a sua influência a partir das ações coletivas – dos processos e do significado de *direito a ter direitos*. A abordagem teórico-analítica foca-se na politização do direito e o contributo da sociologia jurídica (como das ciências sociais) nas análises que tratam processos de luta política e social. A noção e as leituras da politização do direito possibilitam problematizar se a nova ordem jurídico-urbanístico-constitucional é suficiente para alterar a prática política nacional e se ela incorpora o alargamento (mudança) do conceito de política, podendo ser identificada pelo termo *cultural politics*. Reflito, desse modo, sobre o percurso do *direito à cidade* que se deu pela efetividade desses direitos e analiso se assumiu uma perspectiva ideológica de *inclusão social*.⁵ Por fim, indago se, apesar de certa postura crítica pretendendo a superação da exclusão socioespacial e de certo modo *politizando* a questão urbana, os privilégios (da elite) são também combatidos.

Qual é o sentido empregado do *direito à cidade*? O que ele representa? Como dialoga com a ideia de politização do direito? A busca por efetivação dos direitos sociais e a ideia de inclusão social são suficientes para o próprio objetivo da regularização fundiária? A questão central a ser analisada é compreender por que, apesar do reconhecimento da moradia (e de outros modos de sua aquisição) pelo direito urbanístico pós-1988, ele não é efetivado de

⁵ Em tese, a inclusão social possibilita *incluir* grupos dantes *excluídos*. Todavia, pretendo refletir se essa ideia altera os *jogos políticos* e se problematiza historicamente a ideia de *exclusão* e se questiona a regulação como modo de desenvolvimento do paradigma da modernidade (SANTOS, 2002a, 2003, 2006).

maneira ampla e global. A própria literatura assinala que, na prática, este reconhecimento do direito à moradia não foi efetivado de modo amplo. No presente estudo problematizo as razões subjacentes, questionando se a inclusão social (e o caminho da regulação) é o percurso adequado para a mudança da *geografia urbana e social*, ou seja, para o alcance do *direito à cidade*. Será ela capaz de o fazer? E será que esse caminho promove a ideia de politização do direito. O meu estudo de caso, vai permitir investigar como os atores se posicionam na invocação do *direito à cidade* no processo de regularização fundiária de Belo Horizonte.

Os objetivos gerais do presente estudo são compreender o percurso da literatura de direito urbanístico, seus diagnósticos e soluções e analisar a representação do *direito a ter direitos* invocado no sentido do *direito à cidade* e averiguar se ele dialoga com a noção de *politização do direito*. Os objetivos específicos consistem em analisar o discurso técnico-acadêmico em Belo Horizonte sobre o processo de regularização fundiária que tem como foco a consagração do *direito à cidade*, recorrendo a duas perspectivas: a) análise do reconhecimento do irregular na proposta municipal de promoção da política urbana de habitação, centrado na proposta de regularização fundiária (pelo Programa Vila Viva) das áreas Vila Acaba Mundo, Aglomerado da Serra e Santa Lúcia de Belo Horizonte; b) reflexão sobre a invocação do direito urbanístico como solução para exclusão socioespacial e consagração do direito à moradia (e aspectos mais gerais de cidadania) por meio da pesquisa-ação da extensão universitária do direito do Programa Pólos de Cidadania.

O recorte deste trabalho é o desenvolvimento da ideia *direito à cidade*, produzido na construção da ordem jurídico-urbanística-constitucional a partir de 1988. A bibliografia do direito urbanístico politiza a *questão urbana* e identifica que o *novo* direito urbanístico propõe outro olhar para as cidades. A construção e as práticas desse direito urbanístico constitucional partem de um contexto de participação dos movimentos de moradia, reconhecimento da ideia de reforma urbana e da participação popular na construção e execução da política urbana. A política urbana é, assim, uma resposta às demandas sociais para a concretização do *acesso/direito à cidade*.

A construção do direito urbanístico pós-1988 é reconhecidamente uma conquista da *emergência dos movimentos sociais* nos anos 1970 e 1980, propriamente o movimento de luta por moradia e a favor da reforma urbana. Essa *emergência dos movimentos sociais* é considerada relevante para o outro rumo político no Brasil, sendo importante porque recria conceitos-chaves como *cidadania*, *direitos sociais* e *justiça social* a partir da ideia de *direito a*

ter direitos. Esses conceitos são construídos dentro da luta política específica, que problematiza a própria ideia de direito e sua neutralidade. Assim, estão inseridos em processos em concreto que propõem uma alteração dos jogos de poder, problematizando a ideia de política (*cultural politics*). A ideia de *direito a ter direitos* representa esse *alargamento da política* e o enfrentamento do *status quo* e não simplesmente a invocação do aumento do rol dos direitos sociais e a institucionalização da democracia (demoliberal e representativa).

A abordagem do tema *direito à cidade* no contexto pós-1988, especificamente na análise do discurso técnico-científico da literatura e de uma prática específica (o estudo de caso), é desenvolvida a partir das influências dos movimentos sociais e a ampliação da noção do direito e a interligação de cidadania e direitos. Por conseguinte, analiso como o direito estatal (o ordenamento jurídico-urbanístico) responde a esses processos políticos sobre o reconhecimento de demandas sociais (ligado à ideia de reforma urbana e reconhecimento da moradia) e como o Estado promove a execução dessas demandas/direitos. Para isso, parto de reflexões de que o direito é uma zona de tensão e conflito e de que várias das conquistas jurídico-políticas ocorreram graças a processos de lutas sociais e políticas. Pretendo problematizar o que está por trás da não alteração da *geografia urbana e social*. Por esse motivo, discuto as relações de poder e os privilégios, sendo este um ponto central dentro da ideia de politização do direito. Problematizar as relações de poder⁶ e como elas influenciam a construção e manutenção da estrutura social é fundamental (*classificação social*)⁷ para compreender porque o direito urbanístico constitucional (a política urbana) não altera a *geografia urbana e social* massivamente das cidades brasileiras. Acredito ser importante delimitar sumariamente a diferença entre *direito* e *direitos* dentro do contexto de politização

⁶ Como são construídas e desenvolvidas as relações de poder nas nossas sociedades, quais são as questões que estão por trás dos processos de *desigualdades* e *exclusão*. Por esse motivo, parto da análise da noção das *linhas abissais* (SANTOS, 2010) e da ideia de *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005, 2010). Esses autores identificam que o projeto da modernidade foi fundamental para a consolidação da exclusão de grupos, sua naturalização e a manutenção de privilégios de outros grupos, que ainda estão no poder, assinalando que a ideia da modernidade anda conjuntamente com a ideia da colonialidade. Colonialidade é a ideia de subjugação e construção da ideia do outro, enquanto colonialismo é um sistema político desenvolvido a partir das grandes navegações no século XV. A colonialidade é um sistema primordial do colonialismo, mas o ultrapassa, interferindo nas noções de conhecimento, política, estrutura social, sendo racismo um importante fator de exclusão, ou seja, é um proposta ideológica que se justifica pela ideia do projeto civilizador que utiliza o eurocentrismo como ideologia para esse processo (ver também, QUIJANO, 2001; SANTOS, 2002a, 2002b, 2003, 2006; SANTOS, MENESES, ARRISCADO, 2004; NUNES, 2010; MIGNOLO, 2003, 2005; GROSFOGUEL, 2010, MALDONADO-TORRES, 2010; DUSSEL, 2005; LANDER [org.], 2005).

⁷ Trabalho com a concepção de Aníbal Quijano (2005, 2010) sobre o seu conceito de *classificação social* e como ele é construído e desenvolvido a partir da *colonialidade do poder* e do *saber*.

do direito, mas não aprofundo especificamente as discussões da filosofia e teoria do direito, pois o que me interessa aqui é a ligação do direito com a política. Utilizo o termo politização do direito, pois esse termo refere-se à identificação de reflexão crítica da ordem jurídica (o *direito*), ao direito como componente regulatório e normativo do Estado, dentro de uma perspectiva do ordenamento jurídico estatal (mais ligada à ideia do *positivismo jurídico*). Os direitos, como por exemplo os direitos sociais e econômicos, são mais assemelhados aos direitos subjetivos, garantias aos indivíduos e pessoas, podendo ser garantias individuais, coletivas ou difusas. Nesse sentido, politização do direito coaduna-se com a possibilidade de respeito aos direitos e suas garantias, ligando-se à ideia de *direito a ter direitos*. Então, a princípio, as significações da politização do direito problematizam a naturalização do direito e sua neutralidade e compreendem que o direito pode ser utilizado como mecanismo de opressão e de manutenção de privilégios historicamente construídos. O direito foi utilizado historicamente como mecanismo ideológico de *segregação social*, e não foi especificamente por uma falta de *política do direito*, que as *exclusões* e *desigualdades* se desenvolveram. Assim, os mecanismos de repressão e de privilégio são, de certo modo, justificados pela objetividade e neutralidade do direito. A perspectiva da politização do direito reconhece o direito historicamente utilizado como um modo repressor, de manutenção de uma ordem e de privilégios, caracterizando-os pela sua neutralidade e objetividade. Todavia, por outro lado, essa noção, de politização do direito está em consonância com a possibilidade de utilização do direito pelos movimentos sociais para um enfrentamento das relações de poder, consolidação de processos assemelhados à luta por *direito a ter direitos* e à crítica da sua neutralidade, perspectivas que estão em diálogo com Boaventura de Sousa Santos (2002a, 2003 e 2004). Assim, neste trabalho, problematizo a ideia de inclusão social e efetivação dos direitos sociais, e entendo que a ideia de inclusão ligada a efetivação de direitos não enfrenta propriamente o privilégio, mas sim passa a conceder direitos para grupos e indivíduos anteriormente excluídos. Nesse sentido, entendo o conceito de politização do direito como uma leitura não naturalizada do direito, que se coaduna com um processo de modificação das estruturas de poder (que pretende enfrentar a ideia de *classificação social*) e que problematiza a ideia de inclusão social e os privilégios historicamente garantidos a determinados grupos.

Para reflexão da noção de politização do direito é fundamental percorrer a ideia do *direito a ter direito*, por meio das análises da literatura das ciências sociais nos 1970 e 1980 e os desdobramentos de suas conquistas, na ampliação do sentido do político (ligado à noção de

Cultural Politics), do alargamento do próprio conceito de cidadania e da interpretação do direito. A *emergência dos movimentos sociais* e suas lutas por *direito a ter direitos* no Brasil nos anos 1970 e 1980, que influenciaram o processo de redemocratização do país, *consustanciam*, em parte, ou simplesmente reivindicam a alteração da denominada *cultural politics* (esse termo é mais trabalhado na sua denominação em português: *cultura política* e *política cultural*). Termo que, como o entendo, é lido como uma alteração dos aspectos da política, uma mudança muito incorporada pelos protestos e uma alteração no jogo político, problematizando a institucionalização e as relações de poder desse jogo, conforme os autores de ciências sociais consultados que analisam esses processos (como será analisado no Capítulo 2). Portanto, a reflexão do direito, propriamente da sociologia jurídica e o direito urbanístico constitucional, é influenciada por esses processos de *emergência dos movimentos sociais*, passando por uma reflexão crítica da neutralidade do direito e a importância de a leitura do direito estar em conformidade com um processo de *mudança e alteração social*. Assim, é compreendido que a ordem jurídica tem que dar resposta às demandas populares e contribuir para a construção da agenda social brasileira iniciada institucionalmente pela Constituição de 1988. A noção de direito nesta tese é trabalhada por duas perspectivas: como um aspecto da política e como a regulação das práticas sociais; reconhecimento de demandas sociais.⁸

A minha análise dessa questão, portanto, dá-se com base nestas diferentes perspectivas: do direito urbanístico; de diagnósticos das ciências sociais sobre cidadania e sua formulação do *direito a ter direitos*; dos programas de regularização fundiária da Prefeitura

⁸ José Geraldo Sousa Junior (1990, 2002) compreende que as ações coletivas foram importantes para a reflexão do ensino do direito e a continuação da crítica da neutralidade do direito. Discussões que já eram invocadas por Lyra Filho. A *emergência dos movimentos sociais* e as suas conquistas são um divisor de águas institucional que influenciaram mais massivamente a leitura do direito e como essa leitura pode auxiliar na construção da agenda social brasileira pós-1988. Essas questões são levantadas no livro de homenagem a Lyra Filho (LYRA [org.], 2006). Sousa Junior (2002, 2008) defende que nos anos 1990 há uma problematização do direito, através da construção de novas perspectivas teórico-metodológicas para o ensino jurídico, que cria obrigatoriedade da disciplina de sociologia jurídica e o desenvolvimento de outras práticas de extensão que influenciaria diretamente uma visão mais crítica dos estudantes repercutindo no ensino-aprendizado do direito (ver também: GUSTIN, 2004, 2006; GUSTIN, DIAS, 2012). Uma dessas experiências é o *Direito Achado na Rua* da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Brasília (UNB) e a outra experiência é o Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (ver também, CARVALHO NETTO, SCOTT, 2008). Portanto, é ator relevante o programa de extensão, Pólos, na análise do discurso técnico-acadêmico do processo de regularização fundiária como modo de reconhecer o *direito à cidade* em Belo Horizonte, que problematiza o direito e o vê como um modo de alcance da cidadania/*acesso/direito à cidade*. A análise do Pólos no estudo de caso, a politização do direito nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte, auxilia, assim, a problematização do conhecimento numa perspectiva em busca da consolidação de uma agenda social brasileira, ajudando a identificar os impasses desse percurso/agenda (seus limites).

de Belo Horizonte e, finalmente, da intervenção por meio da pesquisa-ação – o Programa Pólos de Cidadania. Sumariamente, no intuito de mapear a busca e o significado do *direito à cidade*, a partir da literatura de direito urbanístico e de sua noção, questiono se é possível fazer um diálogo entre o *direito à cidade* e a luta e o sentido do *direito a ter direitos*, que é invocado como uma *bandeira* e, em certa medida, é o objeto dos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte. Trabalho, assim, baseado na política urbana atual, o Programa Vila Viva, que pretende a promoção da cidadania por meio da regularização fundiária, com o intuito de estabelecer o *direito à cidade*. A análise se faz conjuntamente com a ação do Programa Pólos de Cidadania, prática de extensão universitária, que (re)penha e compreende o direito como importante para o alcance da cidadania, por meio da concessão de direitos fundiários à população das vilas e aglomerados (*favelas*), ou seja, pretende a garantia do *direito à cidade*.

Assim a tese estrutura-se⁹ em torno a três eixos fundamentais de análise, configurando em quatro capítulos:

- 1) **Capítulo 1 e Capítulo 2: Mapeamento e análise dos significados do *direito à cidade* e *direito a ter direitos* dados pela literatura do direito urbanístico e das ciências sociais.** Essa literatura relaciona o *direito à cidade* como *acesso à cidade*, como possibilidade de cidadania. Coloco por essa ótica o papel do direito, no caso o direito urbanístico, como fundamental para esse processo, que se coaduna com a ideia de reforma urbana, que busca o *direito à cidade*. Essa leitura do direito que *politiza* a questão urbana e é baseada nas interpretações das ações coletivas nos processos de reivindicação dos direitos, identificados por *direito a ter direitos*, sua influência no processo de redemocratização e na promulgação da Constituição de 1988 do Brasil. A literatura de direito urbanístico, das ciências sociais e da sociologia jurídica analisadas destacam a importância das reivindicações populares como modo de concretização e efetivação da construção e desenvolvimento da política urbana (dos direitos sociais) pós-1988. Em concreto, vislumbra-se a importância da participação popular com intuito de consagrar maior justiça social e inclusão social por meio das práticas de participação. O objetivo destes dois capítulos é delimitar o contexto do discurso e

⁹ Compõe a tese, também, esta introdução e componentes pré-textuais, seguidos da conclusão e, por fim, componentes pós-textuais, apêndice metodológico (quadro de pessoas entrevistadas) e anexos (dados demográficos de Belo Horizonte, mapa da cidade com a localização da Vila Acaba Mundo e Aglomerado da Serra e Santa Lúcia e a ficha técnica desses *bairros* produzido pelo seus Planos Globais Específico –PGE).

prática da regularização fundiária na ordem urbanística pós-1988, que trabalho na interface entre politização do direito e *direito a ter direitos*, a partir da invocação do direito como solução da exclusão socioespacial e para a efetivação do *direito à cidade*.

- 2) **Capítulo 3: Os processos atuais de regularização fundiária**, por meio da **política urbana**,¹⁰ a partir da análise de um estudo de caso, como solução para o enfrentamento da *questão urbana* e para o diagnóstico da exclusão socioespacial. O que se pretende com o processo de regularização fundiária? Pretende-se alcançar o *direito à cidade*? Assim, **analiso as implicações do processo de regularização jurídico-urbanística por meio do planejamento urbano com participação popular**, que se coaduna com a ideia ampliada de regularização fundiária empregada em parte pela literatura de direito urbanístico. Isto porque, Belo Horizonte constrói um modelo chamado de Intervenção Estrutural,¹¹ pela qual a legislação municipal e o planejamento urbano da cidade reconhecem a existência de áreas tidas como irregulares, propondo planos urbanísticos e, posteriormente, a intervenção jurídico-urbanística como solução para esses assentamentos.¹² É um processo que pretende a inclusão social e a concessão de cidadania por meio da urbanização, em áreas consideradas *carentes* nos aspectos de cidadania e urbanísticos. Assim, por meio das intervenções jurídico-urbanísticas, a Prefeitura de Belo Horizonte busca a integração à cidade dessas populações e do território onde elas vivem, com o objetivo de proporcionar cidadania, direitos e infraestrutura urbana e também educando-as para morar em edificações verticalizadas.
- 3) **Capítulo 4: Uma análise da prática universitária** que reflete criticamente o papel do direito e desenvolve um **projeto de extensão universitária** através da **pesquisa-ação**,

¹⁰ A escolha por Belo Horizonte se fez porque a cidade foi, e ainda é, modelo de política urbana de reconhecimento e urbanização dos assentamentos precários, construída, em grande parte, a partir da participação popular. Desde os anos 1980, o município produz legislação e política urbana de regularização de favelas. Naquela década, Belo Horizonte teve um discurso que pretendeu a promoção da regularização (legalização) jurídica das favelas. Contudo, nos anos 1990, a ideia da regularização mais jurídica passou por alterações e se considerou também a importância da regularização urbanística, que passou a fazer parte dos processos. Atualmente há algumas críticas à política municipal de habitação em Belo Horizonte, apesar de prêmios recentes a essa política de promoção à moradia. Por exemplo, Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) demonstram alguns dos problemas, como o não reconhecimento dos direitos fundiários como característica precípua do Programa Vila Viva, que é a ação do município de regularização fundiária em *assentamentos precários* – as favelas.

¹¹ Denominação do modelo de intervenção do município de Belo Horizonte, sendo hoje mais identificado por Programa Vila Viva.

¹² Essas áreas já estão delimitadas por lei municipal como áreas que poderão passar pelo processo de regularização fundiária, sendo considerados como assentamentos consolidados, demarcados em Belo Horizonte como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), sendo a ZEIS1 as favelas propriamente ditas.

que pretende que os resultados da pesquisa sejam revertidos para a população (sujeitos) estudada, os moradores das *favelas*. Essa experiência consiste no Programa Pólos de Cidadania, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), de Belo Horizonte. Trata-se de uma prática universitária de ensino, de pesquisa e de extensão. O Programa (re)pensa o direito e o papel da universidade, partindo dos pressupostos da importância de uma perspectiva teórico-analítico-metodológica que problematiza a pesquisa e invoca a ideia de transformação social para o desenvolvimento da prática universitária. Essa prática de extensão universitária compreende a importância da efetivação do direito urbanístico e o papel do direito como modo de buscar justiça social. É uma prática que está em diálogo (ou em conformidade) com os questionamentos da sociologia jurídica e com a literatura do direito urbanístico, que se preocupa com a busca e consolidação do *direito à cidade* por meio da metodologia da pesquisa-ação.

Pontos de partida teórico-metodológico: problematização do projeto da modernidade

As perspectivas do direito urbanístico e da reflexão crítica do direito pretendem combater a exclusão socioespacial e a consagração da cidadania pela ideia de inclusão social por meio da regulação urbana pelos processos de regularização fundiária.¹³ Assim, pergunto se essa perspectiva promove, apesar de certa consciência crítica do papel do direito urbanístico e da *questão urbana*, o enfrentamento das relações de poder. A análise da bibliografia brasileira de direito urbanístico e ciências sociais, partem do percurso de construção do combate à exclusão socioespacial, assim, levanto se houve certa continuidade ideológica na lógica de inclusão social para a efetivação da denominada cidadania. Portanto, demarco que essa continuidade ideológica é a ideia de desenvolvimento trazida pela ideologia do processo civilizacional ocidental. Tal perspectiva compreende a modernidade europeia como processo a ser seguido. Essa continuidade ideológica é um certo apagamento (*esquecimento*) do colonialismo (e da colonialidade), despolitizando a denominada *desigualdade* e a *exclusão*, diagnosticada, no caso em questão, pela literatura do direito urbanístico, que são identificadas pelo atraso econômico, social e a ideia de *modernidade atrasada* configuram o contexto brasileiro. Por ocasião, não desenvolvendo explicitamente

¹³ Regularização é a legalização, ou seja, é a implementação dos planos urbanísticos e o reconhecimento jurídico-institucional.

uma reflexão crítica sobre a modernidade/colonialidade como fundamentais para a *má-repartição* das *riquezas* a denegação de direitos a grupos étnico-raciais,¹⁴ em contra-partida, tais direitos e garantias seriam aplicados a determinados grupos sociais ou há certos indivíduos localizados nas antigas metrópoles dos impérios coloniais.¹⁵ Tal ideia é identificada pelo conceito de *classificação social* de Aníbal Quijano:

[...] refere-se aos processos de longo prazo nos quais os indivíduos disputam o controle dos meios básicos de existência social e de cujo resultados se configura um padrão de distribuição do poder centrado em relações de exploração/dominação/conflito entre a população de uma sociedade e numa história determinada (2010: 100).

Identifico, dessa maneira, como continuidade ideológica a utilização de explicação desses determinados processos sociopolíticos, quando essas premissas deveriam ser desconstruídas para uma maior compreensão da *exclusão socioespacial* e para uma construção de experiências práticas da ideia do *direito à cidade*. Assim, o próprio processo de modernidade/colonialidade possibilitou essa ideia de *terceiro-mundo* (de atraso), em que a inclusão social pretende a *universalização* dos direitos sociais e econômicos, sem refletir e criticar o processo de exclusão de grupos *marginalizados* (escravizados e *subalternizados*) no desenvolvimento do colonialismo da América Latina e continuada após a independência (com a continuação da colonialidade). Portanto, a ideia da inclusão social não rompe essa perspectiva ideológica do *progresso* e do *desenvolvimento* (integrante da ideologia do eurocentrismo) como modo de acesso à cidadania (aos direitos sociais e econômicos), não altera efetivamente o jogo político. Pois a princípio não prioriza uma *inclusão política* e a alteração da própria concepção do sentido da política.

Em relação a essa continuidade ideológica, que nessas primeiras linhas opto por chamar de *fissuras*,¹⁶ dá-se pelo diagnóstico da literatura de direito urbanístico (consultada) que pretende o enfrentamento do que se denomina *exclusão socioespacial* pela ideia de inclusão social no intuito de superação das desigualdades e da ideia de modernidade atrasada como diagnóstico para essa *exclusão*. Pergunto, se essa perspectiva possibilita uma alteração no jogo político e um processo de superação da denominada *exclusão socioespacial*, como já referido. Desse modo, encontro alguma dificuldade de identificar uma problematização mais

¹⁴ Constrói-se a ideia de que os direitos civis, políticos, sociais e econômicos são fundamentais para todas as pessoas dentro da ideologia da modernidade, todavia, no percurso da modernidade/colonialismo o acesso a eles só se deu a determinados grupos sociais e a certas categorias individuais desses determinados grupos.

¹⁵ Grupos sociais que não foram *racializados*.

¹⁶ Uso o termo *fissura* como ideia de combate à desigualdade social sem problematizar como é gerada, desenvolvendo a perspectiva de inclusão social pelo caminho da regulação como solução a desigualdade social.

explícita sobre o desenvolvimento do projeto da modernidade e suas consequências, como a *exclusão* – nesse caso, *exclusão socioespacial*, em especial pelos autores de direito urbanístico. Assim sendo, argumento que a ideia de inclusão social não problematiza de maneira mais densa a construção histórica dos privilégios e, de certo modo, não reflete criticamente sobre os processos de violência (física e simbólica) como venho referindo. Tais processos tiveram o intuito de consolidação do poder por uma elite (colonial, senhorial, proprietária de terra, *não-racializada*) e, assim, a exclusão não foi fruto de um desvio específico do processo de modernização e de urbanização do Brasil, mas sim, do desenvolvimento no âmbito da própria ideologia da modernização.

O paradigma da modernidade/colonialidade foi fundamental para a exclusão política e social e a subjugação de *outros povos*, por inúmeros critérios, como os raciais, por considerá-los *incivilizados*, além da ideia de disseminação do *progresso* que vinha da Europa/sociedade metropolitana. Tais questões e processos são as justificativas do colonialismo que trouxeram muitos benefícios para um dos lados e exploração, violência, escravidão e genocídio para o outro. Portanto, a modernidade não pode ser desvinculada do colonialismo e da colonialidade. A modernidade se liga à ideia do progresso científico e econômico, e o colonialismo/colonialidade, à violência e ao extermínio.¹⁷ Todavia, essas duas lógicas fazem parte do mesmo projeto no desenvolvimento da denominada modernidade. Santos (2002a, 2003, 2006, 2010) compreende que a modernidade privilegiou o paradigma da regulação (da normalização, do controle estatal mais propriamente com o desenvolvimento dos Estados-nacionais, da institucionalização do político, da ciência moderna) em detrimento do paradigma da *emancipação*, em que a violência e a expropriação (o racismo, a escravidão) foram mecanismo de acumulação de riquezas dentro do processo político, denominado colonialismo. Sem o colonialismo o projeto da modernidade não se desenvolveria (MIGNOLO, 2005). O paradigma da regulação por meio do direito moderno (europeu) foi um instrumento do desenvolvimento do projeto da modernidade, de proteger um dos lados e legitimar a exploração e o colonialismo do outro lado.

Aníbal Quijano (2005, 2010) compreende, desse modo, que a *colonialidade* ainda está em vigor, e essa lógica continua a subjugar *o outro* pela ideia de atraso no desenvolvimento da modernidade (da ideia de progresso). Tal projeto modernidade/colonialidade invocou para

¹⁷ Colonialismo é um sistema político desenvolvido a partir das grandes navegações século XV e colonialidade é a ideia de subjugação e construção da ideia do outro. A colonialidade é um preceito primordial no colonialismo mas que pode ultrapassar o sistema político colonialismo.

Europa (para o Ocidente) a autotitulação como *centro* e o *resto* como *periferia* (colônia ou atualmente terceiro-mundo/países subdesenvolvidos). Portanto, esse *centro* considerou que produzia conhecimento, desenvolvimento, liberdade, igualdade, segurança jurídica, *bem-estar* e disseminá-los-ia pelo *mundo* (SANTOS, 2010). No entanto, isso foi possível por estar de um lado das relações de poder conquistado pelo colonialismo e pela colonialidade, pois esse não foi só um sistema político opressor, mas também gerou profundas hierarquias sociais determinadas por critérios de raça, por exemplo (QUIJANO, 2005, 2010).

Pontuo, seguindo a obra de Quijano, que *colonialidade do poder* ultrapassa o sentido de colonialismo, como já mencionado, essa é uma relação política (institucional) e a *colonialidade* é uma relação social de dominação, que determina certos comportamentos e perspectivas de um *centro* para determinados locais ou populações identificadas como *periféricas*, utilizando critérios de *racialização* para o acesso ao poder e aos privilégios. A produção do conhecimento só é feita pelos que se autodenominam como *centro* (SANTOS, 2002b, 2010), possibilitando, ainda, a continuação da dominação pela ideia da *colonialidade do poder* e do *saber* (QUIJANO, 2005, 2010, ver também: SANTOS, 2002b; MIGNOLO, 2003; SANTOS, MENESES, NUNES, 2004).¹⁸ Esse centro define o que é ou não ciência, pois esse padrão da ciência assume e determina categorias e perspectivas epistemológicas, que são consideradas como ciência, por meio das relações de poder (SANTOS, MENESES e NUNES, 2004: 83, ver também: NUNES, 1996, 2008, 2010). Desse modo, Walter Mingolo reflete, a partir de Quijano, como se dá representação da *colonialidade do poder* e do *saber*,

[...] portanto, não é apenas ‘ciência’ como conhecimento e prática, mas toda a ideia de ciência no mundo moderno/colonial; a celebração da ciência na perspectiva da modernidade e a revelação, até há pouco silenciada, da opressão epistêmica que, em nome da *modernidade*, foi exercida enquanto forma particular da *colonialidade* (2003: 632).

Assim, *colonialidade do poder* e do *saber* é uma perspectiva que ajuda a problematizar, no âmbito do estudo de caso desta tese, a ideia de *atraso* da sociedade brasileira e da desigualdade como o *mal maior*, ajudando a vislumbrar, por exemplo, o racismo como fenômeno integrante da segregação socioespacial.¹⁹ Como também ajuda a

¹⁸ Tal perspectiva é denominada pelas *linhas abissais* (SANTOS, 2010) e pela *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005 e 2010).

¹⁹ A questão étnico-racial e o racismo não são focos específicos da minha investigação. Todavia, dei conta da sua não menção explícita ou uma menção mais genérica do racismo no decorrer da pesquisa, ou seja, não há demarcação do racismo e de sua atuação de maneira clara, ou seja, explícita. Portanto, invoco que há certo apagamento pela literatura que trabalha a questão urbana ligada ao direito e por grande parte de autores que se debruçam sobre temas que interligam direito, sociedade e cidadania. Quando me refiro à existência de *fissuras*, relaciono-as muito diretamente ao não enfrentamento explícito do racismo como integrante da exclusão

problematizar quem pode produzir o conhecimento e como será utilizado, ou seja, em benefício de quem.²⁰ O conceito de *colonialidade do poder e do saber* também ajuda a refletir sobre os limites da prática acadêmica, pois ela foi construída dentro dos critérios da *ciência moderna*, pertencente ao projeto da modernidade/colonialidade, sendo como Boaventura de Sousa Santos (2002b, 2010) reflete, a *ciência moderna é um conhecimento abissal*. Desse modo, além do trabalho de Aníbal Quijano (2005, 2010) e de Boaventura de Sousa Santos (2002a, 2003, 2006, 2010), que problematizam a existência de duas modernidades (as duas faces da mesma moeda), essas questões são, também, levantadas por Walter Mignolo (2003, 2005), Santos, Meneses e Nunes (2004), Enrique Dussel (2005), Nunes (2010), Maldonado-Torres (2010), Grosfoguel (2010), também, na obra de coletânea Lander (2005), por exemplo. Esses autores trabalham a crítica do reconhecimento do *conhecimento ocidental* como o *conhecimento* e a impregnação dessa ideia, possibilitando a subalternização pelas relações de poder. Portanto, tais autores politizam o transcurso da modernidade/colonialidade e suas consequências, que são denominadas de *colonialidade do saber*, só possíveis pela impregnação da *colonialidade do poder*. Identifico desse modo que as questões que envolvem relações de poder são fundamentais para esse trabalho, interligadas com a ideia de *colonialidade do poder* e a das *linhas abissais*.

Assim, considero como *fissuras* os diagnósticos que tangem a *questão urbana* brasileira, onde a desigualdade é a resposta para a *exclusão socioespacial*, de certo modo, naturalizando a noção de *subdesenvolvimento*,²¹ em que não vislumbra explicitamente que o racismo como um fenômeno estruturante da dita *questão urbana*.²² Compreendo que essa perspectiva não enfrenta diretamente a suposta naturalização do *lugar físico e social do pobre*,²³ que Quijano (2010) identifica e conceitua como *classificação social*, sendo determinado pela *colonialidade do poder*. Dessa maneira, um indivíduo ou um grupo ocupa determinado *lugar social* estabelecido pela distribuição do poder, que é naturalizado por essa lógica e diagnósticos. Portanto, assim delimita a *colonialidade do poder*:

socioespacial. A princípio, identifico que o racismo é muito visualizado no *preconceito racial*, e não, como integrante da construção da modernidade/colonialidade, isto é, como consequência direta da exclusão política, no caso exclusão socioespacial, dos grupos e indivíduos étnico-raciais marcados. O geógrafo Renato Emerson dos Santos (2012) coloca o racismo como integrante da exclusão socioespacial.

²⁰ Por esse motivo, como já dito, que a análise do Pólos de Cidadania ganha relevância por colocar em prática a ideia da pesquisa-ação.

²¹ Gerado e consubstanciado dentro da lógica centro/periferia, envolvendo a noção de atraso e de desigualdade

²² Como já dito, algo demarcado explicitamente por Renato Emerson dos Santos (2012).

²³ Termo assinalado por Evelina Dagnino (2004a).

[...] o papel que cada um desses elementos joga na classificação social, ou seja, na distribuição do poder, não tem nada ver com a biologia, nem com a “natureza”. Tal papel é o resultado das disputas pelo controlo dos meios sociais. Da mesma maneira, a “naturalização” das categorias sociais que dão conta do lugar desses elementos no poder, é um produto histórico-social vazio. O facto de que as características que identificam lugares e papéis nas relações de poder tenham todas as pretensões de ser simplesmente nome de fenómenos “naturais”, possuam ou não alguma referência real na “natureza”, é uma indicação muito eficaz de que o poder, todo o poder, requer esse mecanismo subjectivo para a sua reprodução. E é interessante indagar porquê (QUIJANO, 2010: 105).

Essas perspectivas enriquecem o desenvolvimento dessa investigação, igualmente, as críticas efetuadas à ideia de exclusão e inclusão por Radha D’Souza (2010), em que a autora analisa a ideia da *política de inclusão* e problematiza se essa noção é capaz de gerar o seu objeto, que seria a própria inclusão. Por sua vez, Alejandro Moreno (2005) pergunta quem pode falar e quem é apto (ou interessa) a falar sobre a exclusão, destacando que são os *incluídos* que falam sobre a *exclusão*, conseqüentemente. Esse autor analisa alguns jogos de poder sobre exclusão, inclusão e suas perversidades, assinalando em que matérias o *povo* (*os excluídos*) pode (ou deve) ser incluído. Assim, a partir dessas reflexões questiono se a ideia de *inclusão* possibilita uma inclusão política e a transformação da política.

Destaco, assim, na continuação da minha análise, a importância de (re)visitar a ideologia dominante do *discurso de autoridade* (ligada à ideia do *discurso competente*) (CHAUI, 2007 [1981]), construído por quem possui simbólica e politicamente a competência de dizer o conhecimento técnico e acadêmico, – no caso em questão, envolvendo o conhecimento jurídico e legal. Para esta abordagem, então, recorro a alguns pressupostos dos Estudos Críticos do Discurso (VAN DIJK, 2010a)²⁴ e em diálogo com a noção de construção do sentido do *discurso competente* proposta por Marilena Chaui (2007). A análise de Van Dijk sobre *discurso* e *racismo* compreende o discurso como algo que pode ser utilizado como *abuso de autoridade*, em aliança com uma ideologia da neutralidade da ciência (do conhecimento acadêmico e científico), *invisibilizando* o poder instituído (a *colonialidade do poder*). Assim, além de ser expresso em um *discurso político* (que vem de uma autoridade política, de agentes políticos), é também produzido, em certa medida, não só pelas denominadas elites, por meio de seus discursos, como também, pela academia. Analiso, especificamente, o *discurso de autoridade* (autoridade política e técnica) sobre a *exclusão*

²⁴ Perspectivas teórico-analíticas que refletem criticamente o discurso e as relações de poder (VAN DIJK, 2008, 2010a, 2010b; RAMALHO e RESENDE, 2011; RESENDE, 2011; SILVA e ROSEMBERG, 2011).

socioespacial e a inclusão social como objeto da política urbana e do direito urbanístico.²⁵ Portanto, tento auxiliar nas discussões que envolvam o *direito à cidade* para contribuir para uma visão mais alargada do papel do discurso da literatura de direito urbanístico e da prática da política urbana no processo de regularização fundiária em Belo Horizonte. Discurso esse que identifica a regulação do espaço urbano como importante mecanismo de combate à *exclusão socioespacial* e um mecanismo para a geração da *inclusão* no intuito de consagração da cidadania.

No meu trabalho, portanto, as *fissuras* do processo de superação da *exclusão socioespacial* são construídas a partir dessas perspectivas, que invocam a regulação urbana e a efetivação do direito para um processo de *mudança social*.²⁶ Pois a solução política para a *questão urbana*, a inclusão, não identifica que os prologamentos dessa *fissura* exista, o que Boaventura de Sousa Santos (2010) identifica como *linha abissal*.²⁷ Consequentemente reproduz essa *fissura* (ou como demarqueei prolonga a continuação ideológica) não o expondo explicitamente com parte integrante do problema político. Logo, faz com que o outro lado da *linha* (o *outro*), no caso deste trabalho o *favelado/a*, esse *outro* (o *racializado*, o colonizado, o subjugado, generalizado pelo estigma de favelado) construído pela própria *fissura* (separação de dois campos) não seja reconhecido. Assim, o enfrentamento da *questão urbana* desconsidera esse pressuposto sendo que sua solução dificilmente alterará esses dois campos, sucessivamente a estrutura de poder, demarcando a ideia de *fissura*, dentro da gramática de Boaventura Santos, a *linha abissal*. Portanto, a abordagem, da resolução da questão urbana, se dá mesmo quando se consideram estar em conformidade com leituras crítica do direito que compreendem-o como mecanismo de enfrentamento do *processo de exclusão* e denegação dos direitos fundiários muito influenciado pelas leituras e conquistas dos movimentos sociais.²⁸ Todavia, questiono se há um processo de politização do direito. Dessa forma, investigo se existe e como se procede a persecução do enfrentamento dessa exclusão em concreto, então, questiono se essa solução enfrenta, como dito, as *linhas abissais* e a *colonialidade do poder*

²⁵ A minha abordagem não pretende analisar o *discurso racista* (como destacado por Teun van Dijk), mas sim, verificar certa continuação ideológica nos discursos da literatura de direito urbanístico que diagnosticam a questão urbana e o discurso da política urbana de regularização fundiária fundados na ideia de inclusão social.

²⁶ Os diagnósticos da literatura de direito urbanístico assinalam as dificuldades de implementação da regularização fundiária.

²⁷ Em suma, linhas abissais conjuga com o emprego aqui colocado de fissura que é a separação de dois campos, uma fenda, sendo construída pela próprio paradigma da modernidade, dividindo o mundo em um *centro* que produz conhecimento e uma *periferia* servindo de matéria-prima para *esse centro*.

²⁸ Tal abordagem é seguida pela literatura de direito e de ciências sociais e dos atores do meu estudo de caso – a política urbana da Prefeitura de Belo Horizonte e o Programa Pólos de Cidadania.

como uma questão estrutural do diagnóstico da *exclusão socioespacial* na busca pelo *direito à cidade*.²⁹

Notas sobre o processo de pesquisa

Neste trabalho, acredito que seja importante destacar a relevância de uma reflexão epistemológica, pois ela auxilia na reflexão crítica do modelo de inclusão social e problematiza seus pressupostos e o seu percurso ideológico.³⁰ Por esse motivo, trabalho em conformidade com as discussões críticas sobre o conhecimento acadêmico dentro dos paradigmas da modernidade/colonialidade, no qual se admite a politização do conhecimento acadêmico e a negação de sua perspectiva neutra, como assumido nas reflexões teórico-metodológicas atrás e como referido na citação abaixo:

O privilégio epistemológico da ciência moderna é um fenômeno complexo que não é explicável apenas por razões epistemológicas. Identificamos [...] alguns dos factores económicos, sociais e políticos que intervieram nesse processo. Depois de dois séculos de implicação mútua entre modelos epistemológicos e modelos de transformação social, não é possível pensar e, muito menos, realizar alternativas de transformação social emancipatória sem proceder à transformação epistemológica. Tanto as propostas de radicalização da democracia que apontam para horizontes pós-capitalistas como as propostas de descolonização do saber e do poder que apontam para horizontes pós-coloniais só são realizáveis se a epistemologia dominante for sujeita a uma crítica que permita criar opções epistemológicas que credibilizem as formas de saber que sustentam essas propostas. Não se trata tanto de contrapor a ciência e outros conhecimentos como de criar diálogos, tanto no seio da ciência – entre diferentes concepções e práticas que a epistemologia dominante não permite identificar – como entre a ciência e outros conhecimentos. O que está em causa na transformação epistemológica que propomos não é a validade da ciência, é, tão só, a sua validade exclusiva. Esta transformação visa criar um pluralismo epistemológico que torne possível a democratização radical e a descolonização do saber e do poder (SANTOS, MENESES e NUNES, 2004: 82).

Consequentemente, a perspectiva de politização questiona a institucionalização como modo (quase) automático de transformação e modificação do *status quo* vindo das aquisições de direitos e de práticas de participação. Assim, abre e desenvolve um debate crítico de uma

²⁹ Perspectiva que trabalha com um discurso da *falta de cidadania*, da carência dos aspectos de cidadania de determinados grupos nos discursos de parte da literatura de direito urbanístico e das ciências sociais, da política urbana de Belo Horizonte e, em certa medida, do Programa Pólos de Cidadania que identificam esses grupos genericamente como *pobres*.

³⁰ O texto de Boaventura de Sousa Santos, Maria Paula Meneses e João Arriscado Nunes (2004), oferece um panorama sobre as reflexões epistemológicas e os paradigmas da modernidade/eurocentrismo numa crítica sobre a ciência e seu papel político, problematizando o discurso da neutralidade e os seus pressupostos eurocêtricos e o *epistemicídio* dos *outros* conhecimentos e saberes (SANTOS, 2002a, 2010). Portanto, questionam a distinção entre conhecimento/saber, universal/local, colocando a questão das relações de poder construídas, em parte, dentro dos paradigmas da ciência moderna ocidental. Os autores dialogam com reflexões que problematizam a *colonialidade do saber e do poder*, por exemplo, contidas na obra de coletânea organizada por Lander (col.) (2005), como também, em estudos e trabalhos dentro das teorias feministas.

gramática moderno/liberal, acerca de conceitos como: cidadania, democracia, direitos, práticas de participação; parte-se do pressuposto da politização acadêmica. Especificamente nesta análise, dialogo a partir da ideia da politização do direito. Por isso, trabalho com o estudo de caso da Prefeitura de Belo Horizonte e do Programa Pólos de Cidadania, que esses dois atores pretendem a busca pelo *direito à cidade*. Assim, o programa universitário, especialmente, problematiza o direito e o papel da universidade, como modo de auxiliar uma agenda social brasileira a partir da atual Constituição da República Federativa do Brasil a partir da pesquisa-ação.

A importância de analisar uma prática que pretende promover a pesquisa-ação³¹ dá-se pela ideia dessa perspectiva metodológica de construir produtos acadêmicos interligados com práticas locais (conhecimentos que não estão necessariamente em conformidade com o paradigma da ciência moderna), ou seja, que o resultado da pesquisa seja feito com colaboração de grupos (sujeitos) estudados. Portanto, possibilita que os resultados da investigação sejam colaborados pelos próprios membros da *comunidade estudada* e que esses resultados venham auxiliar a luta política dessa própria população. A pesquisa-ação é geralmente, e no caso específico do Programa Pólos de Cidadania, uma investigação engajada (comprometida)³² para a colaboração de um processo de transformação, construída pelos próprios membros da *comunidade estudada*, que no caso em questão são três favelas de Belo Horizonte³³ onde o Programa Pólo atua, havendo, assim, a participação da população no desenvolvimento das ações desse programa universitário.

As experiências de trabalho de campo das ciências sociais no Brasil nos anos 1970 e 1980 que pensam sobre a importância da luta social para a reflexão a respeito da política e do papel da academia nesse processo (SADER, 1988; SADER e PAOLI, 1986), desse modo, estão em consonância com os objetivos deste trabalho. Os diagnósticos teórico-político-metodológicos dos anos 1970 e 1980 auxiliam uma compreensão mais detalhada do problema-tema e do caso de estudo, como também, a crítica da inclusão social como modelo recorrente para a superação da *exclusão socioespacial*. Pois quando afirmam que objeto dos

³¹ Tal perspectiva é promovida pelo Programa Pólos de Cidadania como metodologia seguida de promoção da extensão universitária e da pesquisa acadêmica, o Programa Pólos segue as perspectivas teóricas da pesquisa-ação de Michael Thiollent (1988). A extensão universitária é um modo de colocar em prática juntamente com a população local o conhecimento técnico adquirido na Universidade, geralmente, pretende auxiliar um processo de transformação social ou desenvolvimento da localidade que determinado programa de extensão universitário atua.

³² Digo enajajada interligado com a noção de politização da investigação acadêmica.

³³ Local, igualmente, onde o município vem promovendo ou pretende promover uma política urbana de regularização fundiária.

movimentos sociais desse período não eram a inclusão. Assim, a literatura das ciências sociais dá relevância a construção do conhecimento no processo de luta política e social e alteração dos jogos de poder desenvolvido pela luta dos movimentos sociais. Portanto, privilegio estudos que partem de uma perspectiva teórico-metodológicas e política que pretendem uma politização de suas análises, de certo modo, rechaçando a suposta neutralidade, ligando a ideia acima coloca de Santos, Meneses e Nunes (2004). Desse modo, destaco a importância teórico-metodológica das discussões feitas nos anos 1970 e 1980 pelas ciências sociais no Brasil (CARDOSO [org.], 1986), como dito, que afirmam uma mudança de abordagem, a qual possibilita a leitura do que Eder Sader (1988) irá chamar de *emergência dos movimentos sociais*, muito possibilitada pela *ida ao campo* dos cientistas sociais e pelas suas (novas) perspectivas teórico-analíticas:³⁴

[a]tualmente [anos 1980], a produção das Ciências Sociais se concentra em trabalhos que valorizam a pesquisa de campo. Esta orientação é bastante nova e a preferência pelo microestudo de caso parece corresponder a um vago desconforto com as grandes fórmulas baseadas em explicações estruturais que dominavam os meios universitários até meados dos anos 70. E, se esta inspiração antropológica trouxe sangue novo para a pesquisa, também, trouxe novos temas para o debate e novos impasses metodológicos (CARDOSO, 1986: 13).

Debruço-me, também, em trabalhos publicados nos anos 1990 e 2000 sobre a importância dos movimentos sociais para a reconfiguração da cidadania e sobre as reflexões sobre a possível alteração dos jogos políticos, muito estimulada pela incorporação da cultura pela política (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000). Alguns desses trabalhos fazem referências diretas à fase de *direito a ter direito* dos anos 1970 e 1980 e suas ressignificações e influências (DAGNINO, 2000, 2004a, 2004b e 2004c; ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR [org.], 2002; SANTOS e AVRITZER, 2003; SANTOS, 2005 e 2006; CARDOSO, 2011 [1994]; BAIRLE, 1992, 2000; FELTRAN, 2006; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; BURGOS, 2007; GOHN, 1991, 2002, 2003 e 2010; TELLES, 1999, 2004 [1994]; PAOLI, 1991; PAOLI e TELLES, 2000). No prefácio da obra de Sader, Marilena Chaui (1988:10) assinala que a grande contribuição do autor, que, segundo ela, fez um primeiro estudo em conjunto dos movimentos sociais urbanos entre os anos 1970 e 1980, foi “a determinação desses movimentos como criação de um novo sujeito social e histórico”, desse modo, a autora interpreta que Eder Sader politiza no seio acadêmico esse sujeito e sua luta política. Inspiro-me, também, em algumas reflexões sobre métodos qualitativos e sua importância para o

³⁴ A importância da *ida ao campo*, também, é muito cara ao Programa Pólos de Cidadania.

desenvolvimento das ciências sociais (COSTA, 1999; ITURRA, 1999; MARTINS, 2004; FOOTE-WYHTE, 1990).

Essas perspectivas são importantes para compreender o percurso dos diagnósticos da literatura do direito urbanístico constitucional e algumas reflexões das ciências sociais, possibilitando questionar se esses diagnósticos, sobre a questão urbana e a conquista de mais direitos, promovem certo enfrentamento do poder estabelecido. Vislumbro, portanto, que esses enfrentamentos são importantes para uma interpretação crítica dos caminhos sobre o confronto com o *status quo*, possibilitando, ao mesmo tempo, averiguar os limites do conhecimento técnico e acadêmico como adequado para resolução de determinadas questões – no caso da questão urbana e da invocação de cidadania. Assim, parto do método de estudo de caso para fazer a reflexão sobre as discussões do direito, suas perspectivas políticas e suas possibilidades de enfrentamento do *status quo*, no caso de Belo Horizonte. Desse modo, quero entender especificamente o *discurso* (a continuação dos diagnósticos) sobre a exclusão socioespacial (e a irregularidade) e suas propostas de enfrentamento na invocação da cidadania – que, possivelmente, invocam a perspectiva ideológica de inclusão social.

O estudo de caso (alargado), assim, é um modo de desvendar as relações de poder dentro de uma análise de caso em concreto.³⁵ José Mendes (2003) entende que o método adequado para efetuar o caso de estudo (alargado) é a *observação participante*, possibilitando identificar quatro perspectivas: intersubjetividade, processo, estruturação e reconstrução teórica. Desse modo, tenho o intuito de refletir o modelo buscado de cidadania na possibilidade de consagração do *direito à cidade* dentro do processo de regularização fundiária e como possivelmente se reproduz o discurso de inclusão social e o que se pretende combater. Problematizo, então, os possíveis limites do entendimento do direito e o que significa politizá-lo como importante modelo na prática de enfrentamento das relações de poder e sua naturalização.³⁶

É relevante destacar que Mendes, a partir de Teun Van Dijk, avalia o seguinte: “a análise crítica do discurso é, antes de mais, uma forma de estudar como o poder, as desigualdades e a dominação social são activados, reproduzidos e resistidos através dos textos

³⁵ José Mendes (2003) analisa como emblemático o estudo de caso alargado efetuado por Santos (1983) sobre um assentamento em Recife no início dos anos 1980, antes mesmo da reflexão teórico-metodológica efetuado por Burawoy (1998). Santos analisa a controvérsia gerada após a ocupação de um terreno privado no Recife (Brasil), localizando nesse conflito fundiário vários atores, inclusive o Estado, assim problematizando as relações de poder no caso, em que permite uma análise mais completa e profunda sobre esse estudo de caso.

³⁶ Possibilita o diálogo da crítica ao direito e a construção da politização do direito (LYRA [org.], 1986; SOUSA JUNIOR [org.], 1990; SOUSA JUNIOR, 2002; SANTOS, 2003, 2005, 2006, 2009).

e das conversas e em contextos políticos sociais concretos” (MENDES, 2003). Esse autor compreende que os Estudos Crítico do Discurso vão além da interpretação textual, da estrutura da frase, do uso das palavras; essa perspectiva, segundo Mendes, também, pretende que se tenha consideração o contexto e os processos históricos, políticos e sociais. Portanto, são importantes essas noções dos Estudos Críticos do Discurso para a reflexão de como as relações de poder e sua naturalização podem estar impregnadas em alguns discursos específicos. Interessa compreender a perspectiva ideológica da leitura da exclusão socioespacial para, a partir dela, visualizar o sentido e a significação do processo de regularização fundiária e seu objetivo, além de analisar o papel do direito – mais especificamente, do direito urbanístico – nesse processo.

Efetuei, assim, *observação participante*, no Programa Pólos de Cidadania, além de analisar o percurso sobre o sentido do direito urbanístico e sua relação com os processos e significado da ideia de *direito a ter direitos* e seus desdobramentos. Dessa maneira, debruicei alguns estudos de direito urbanístico como das ciências sociais. Realizei este trabalho de terreno entre agosto de 2011 e janeiro de 2012, participando de atividades juntamente com os estagiários. Nessa época, não tive nenhuma dificuldade de imersão no terreno, pois tinha feito o primeiro contato com o Programa em 2009 (setembro/outubro), quando me dirigi à sede do Pólos com o intuito aproximar-me, e de encontrar-me pessoalmente com a Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin, coordenadora e fundadora dessa extensão universitária. Na minha ida pessoal ao Programa Pólos, fui informado, preliminarmente, de suas atividades, suas atuações e possíveis grupos (Núcleos) com os quais eu poderia trabalhar em consonância com o meu objeto de estudo. Em um dessas primeiras visitas, conheci pessoalmente a Professora Miracy Gustin, que me convidou para assistir a uma aula ministrada por ela para podermos conversar sobre a minha proposta de investigação.

Com o término do primeiro ano letivo do doutoramento, regressei a Belo Horizonte (onde se localiza o programa Pólos) e, de agosto a novembro de 2010, realizei o que posso chamar de *pré-campo*, paralelamente à realização de um *estágio doutoral (instância doutoral/bolsa-sanduíche)*, na Faculdade de Direito (UFMG), sob a coordenação da Professora Gustin. Desse modo, tive oportunidade de assistir a parte de suas aulas na Pós-Graduação (mestrado) de *Metodologia de Pesquisa* e *Metodologia de Ensino do Direito*. Todavia, essa minha visita a Belo Horizonte teve o intuito primordial de conhecer um pouco melhor o funcionamento do Programa; assim, participei de visitas de campo à Vila São Bento,

do Aglomerado Santa Lúcia; participei de reuniões que discutiam o futuro dessa Vila quando se desse a execução do plano de urbanização da Prefeitura; apliquei (juntamente com os estagiários) questionários (inquéritos) sobre as condições socioeconômicas dos moradores dessa Vila. Essas foram, portanto, as principais atividades nos três meses que passei em Belo Horizonte, em 2010. A intenção era conhecer melhor o programa universitário, compreender os seus trabalhos e ter uma maior proximidade com os seus integrantes. Considero importante frisar que, no desenvolvimento das minhas atividades de investigação, sempre me apresentei como estudante de doutoramento da Universidade de Coimbra (especificamente, do Centro de Estudos Sociais).

Depois de aproximadamente um ano em Coimbra, voltei a Belo Horizonte para acompanhar as atividades do Pólos, desta vez focando-me mais nas ações e reflexões sobre o reconhecimento da moradia e a sua ligação com o *direito à cidade*. Assim, regressei ao Pólos para acompanhar suas atividades durante seis meses, aproximadamente. Muito dos estagiários com quem tinha feito contato não estavam mais lá ou tinham mudado de atividades dentro do Programa, sendo necessárias, assim, novas apresentações e aproximações. O primeiro encontro com os estagiários foi com a *mediação comunitária* do Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra, quando, nesse mesmo ato, acompanhei os estagiários ao Aglomerado para a sua rotineira atividade de campo, todavia, essa foi a equipe com a qual tive menos contato na realização das minhas atividades. Fiz também aproximação com o Núcleo de Direito à Cidade que trabalha com a regularização fundiária, primordialmente na Vila Acaba Mundo,³⁷ que é o Núcleo com o qual mais me interessava trabalhar, porque concentra suas atividades na promoção da defesa do direito à moradia, principalmente, dos moradores dessa Vila. Foi nesse Núcleo que acompanhei mais atividades pelo fato de seus objetivos estarem muito ligados ao objeto da minha tese. Por último, contatei o Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia, especialmente, o grupo *mediação comunitária*, que acompanhava as mobilizações em que se pretendia discutir a futura e próxima intervenção urbanística no Aglomerado, constatei e fui informando que o grupo ampliou as suas atividades em comparação com as atividades realizadas em 2010.³⁸

³⁷ Estava informado de suas atividades e algumas atuações na Vila Acaba Mundo e seus relatos das dificuldades da realização da regularização fundiária nessa Vila.

³⁸ Nesse ano, como dito, suas atividades estavam mais centralizadas na Vila São Bento e na elaboração estratégias em diálogo com os moradores, com o intuito de impedir seu desaparecimento.

Assim, destaco que o acompanhamento desses três Núcleos tornou-se difícil, não propriamente pelo contato com seus integrantes, mas em razão da diversidade de atividades, rotinas e estratégias bastante distintas, o que me obrigava a deslocar-me de um lado a outro, muitas vezes perdendo um pouco da objetividade. O meu maior contato foi com o Núcleo de Direito à Cidade, como dito, pois, além de justificar-se pelas atividades que nele se desenvolvem, sendo mais próximas e, explicitamente, relacionadas ao meu objeto, também por eu ter tido maior interação e afinidades com os estagiários desse Núcleo, ou seja, adaptando-me melhor as suas rotinas de trabalho e temas levantados (questões) por eles no que tange à cidadania, ao direito urbanístico e ao *direito à cidade*.³⁹

Paralelamente, retomei o meu contato com a Professora Miracy Gustin, com quem tive vários encontros, sozinho ou acompanhado dos integrantes dos Núcleos, em especial com os integrantes do Núcleo Direito à Cidade. No desenvolvimento das minhas atividades, efetuei contatos com os coordenadores executivos (gestores) do Programa Pólos, bem como com uma das coordenadoras do Programa que tinha um maior contato com o Núcleo Direito à Cidade, além da Professora Gustin. Portanto, realizei entrevistas com alguns integrantes do Pólos, com o intuito de refletir sobre suas atividades. Tal técnica de pesquisa foi utilizada mais no final das minhas atividades, todavia não foi a atividade mais privilegiada, pois tive intuito de pontuar algumas questões do cotidiano das atividades do Pólos e seus objetivos, relacionando-os ao *direito à cidade* (como cidadania), ou seja, centrei as discussões na sua prática de extensão universitária do direito. Assim, entrevistei os integrantes que trabalham mais diretamente com as questões que envolvem a regularização fundiária e com os quais tive maior relacionamento na realização das atividades do Programa. As entrevistas foram semiestruturadas e realizadas com: 1) os dois coordenadores executivos; 2) dois coordenadores do Programa (professores);⁴⁰ c) uma entrevista com os técnicos do Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia; d) uma entrevista com os estagiários do Núcleo Direito à Cidade.⁴¹

³⁹ Acompanhei suas atividades, muitas vezes, como se fosse um estagiário do Pólos. Em algumas segundas-feiras, promovemos na sede do Pólos discussões sobre alguns textos a respeito de mobilização popular, cidadania e direito; e os estagiários exibiram um filme sobre mobilização do direito com o intuito de consagração de direitos sociais.

⁴⁰ A realização de uma das entrevistas com uma coordenadora foi efetuada quase um ano e meio depois de finalizadas as atividades de campo. A entrevista foi efetuada em setembro de 2013, em Lisboa, no colóquio de apresentação final dos resultados da investigação efetuada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Centro de Estudos Sociais (CES/UC), *II Colóquio Internacional do Projeto Cidade e Alteridade*.

⁴¹ Foi uma entrevista/conversa, semiestruturada, muito livre, realizada com três entrevistadas, que são estagiárias do Núcleo de Direito à Cidade.

O desenvolvimento da minha atividade de pesquisa envolve também a Prefeitura de Belo Horizonte no que se refere à construção e implementação da política urbana de regularização fundiária do município. Com esse foco, analiso os planos de urbanização, a ideia de regularização fundiária e os procedimentos para implementá-la. Dessa maneira, por meio da análise de textos e dos planos de urbanização, pretendi compreender o objetivo da regularização fundiária pelo município, ou seja, como Belo Horizonte constrói na prática o *direito à cidade* através do exercício de constituição e implementação da regularização fundiária. Assim, revisito, em parte, o percurso da construção e da prática da política de regularização fundiária da cidade.

Uma das partes do meu trabalho de campo foi constituída pelas entrevistas realizadas com duas técnicas da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte), que trabalham na Divisão de Planejamento e na Divisão de Regularização Fundiária, que me passaram os planos de urbanização.^{43 44} Conversei informalmente com a técnica da Divisão do Planejamento⁴⁵ e realizei posteriormente a entrevista semiestruturada. Com a técnica da Divisão de Regularização Fundiária, só realizei a entrevista semiestruturada. Não pude escolher as entrevistadas – foram pessoas apresentadas pela URBEL como adequadas para o possível esclarecimento sobre o processo de regularização fundiária atual em Belo Horizonte. Realizei as entrevistas denominadas semiestruturadas provido de um roteiro com o intuito de delimitar alguns propósitos que me levassem à reflexão sobre o objetivo da regularização fundiária na cidade. Consequentemente, o objetivo de analisar o ator Prefeitura, pelo ângulo da política urbana, foi discutir sobre a ideia da urbanização e da regularização urbana (regularização fundiária), com a finalidade de dialogar com a ideia do direito urbanístico, em relação à exclusão socioespacial e seu combate.

Assim, no desenvolvimento da minha pesquisa, destaquei os textos de reflexão crítica sobre a função da extensão universitária produzido pelo Programa Pólos e sobre a ação da

⁴² Finalizei os trabalhos no Programa Pólos de Cidadania em janeiro de 2012 e tinha intenção de regressar a Belo Horizonte para colher mais informação e acompanhar mais atividades, todavia não consegui retornar como planejado. Assim, mesmo realizando as entrevistas e acompanhado as atividades, tive uma sensação de interrupção abrupta dessa parte da pesquisa. Regressei a Belo Horizonte mais uma vez somente, durante três semanas, para realizar as entrevistas restantes com os técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte.

⁴³ Essas entrevistas foram realizadas em julho de 2012, aproximadamente seis meses depois de ter trabalhado com o Programa Pólos de Cidadania.

⁴⁴ Parte desse material eu já possuía ou já tinha tido contato através do Programa Pólos.

⁴⁵ A técnica do setor de planejamento urbano me indicou que poderia buscar no setor adequado os Planos Globais Específicos – estudo socioeconômico e plano de urbanização.

Prefeitura de Belo Horizonte,⁴⁶ juntamente com o cotidiano das atividades de extensão. Portanto, as entrevistas com a equipe do Pólos foram complementares e tiveram o objetivo de tentar pontuar algumas questões sobre o direito, sobre a atividade de extensão e a regularização fundiária. Digo o mesmo sobre as entrevistas na URBEL/Prefeitura, que complementam os textos sobre o desenvolvimento da política urbana e seu sentido.

As observações do dia a dia das atividades dos estagiários do Pólos ajudaram-me a aprofundar o contexto de Belo Horizonte e a visualizar a importância do papel do Pólos: 1) no contato com os moradores,⁴⁷ dentro de suas atividades de extensão e pesquisa; 2) no seu diálogo com a Prefeitura de Belo Horizonte; 3) na construção de diálogo com órgãos públicos e privados para a preservação da cidadania e dos direitos fundiários da população dos aglomerados onde trabalha; 4) na invocação da importância do direito para o combate à lesão do direito e aprimoramento da cidadania. Portanto, reflito sobre o cotidiano das atividades de extensão, invocando o direito como limite à lesão e à ameaça de lesão ao direito por meio da pesquisa-ação, em que o Programa Pólos de Cidadania propõe fazer um trabalho mais denso e mais permanente nos territórios em vez de um trabalho esporádico e emergencial, dentro de uma política urbana de regularização fundiária específica.

⁴⁶ Os textos lidos são nomeadamente sobre: 1) a ligação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, em especial produzidos pela professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin; 2) a proposta para a reflexão sobre uma consciência crítica dos estudantes sobre um (*outro*) sentido do direito como limite a *falta de cidadania*, em especial, Miracy Gustin, integrantes e colaboradores do Pólos e da própria professora; 3) textos sobre as experiências do Pólos no processo de regularização fundiária, com especial atenção, sobre a Vila Acaba Mundo pelo próprio Pólos de Cidadania; 4) a análise dos significados da regularização fundiária em Belo Horizonte e as análises das experiências da política urbana municipal.

⁴⁷ Destaco também que, no início das minhas atividades, entrevistei e conversei com algumas lideranças e moradores, aproximadamente nos primeiros três meses. Essas conversas tiveram o objetivo de ajudar a fechar o meu objeto de estudo e adentrar mais nas discussões sobre a regularização fundiária em Belo Horizonte – seus efeitos e críticas mais imediatas. Então, entrevistei: 1) duas lideranças, membros da Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo; 2) uma liderança (não-formal) do Aglomerado Santa Lúcia; 3) uma moradora do Aglomerado da Serra. Tive acesso a todos esses moradores, com quem fiz contato e conversei, por meio da equipe do Pólos, no local onde são exercidas as atividades de extensão universitária. Por exemplo, a equipe do Núcleo Direito à Cidade tem um contato muito próximo com os representantes da Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo. Mas alerto que isso foi complementar, pois centro primordialmente (é o que me interessa) o *discurso* da Prefeitura e da academia sobre o sentido da regularização fundiária e a interpretação sobre o *direito à cidade*.

Capítulo 1. O direito urbanístico e a invocação do termo “direito à cidade”

Neste capítulo, reflito sobre a construção político-acadêmica do *direito à cidade*, sob a perspectiva do direito urbanístico no contexto brasileiro, avaliando a importância dos processos de luta pelo *direito a ter direitos*. Analiso, ainda, de que modo a literatura de direito urbanístico interpreta o papel desse processo na consagração das práticas de regularização fundiária. Isso permitirá analisar com maior profundidade o estudo de caso que tem como foco os processos de regularização fundiária em Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, Brasil e sua relação com o *direito à cidade*. A política municipal de habitação, ou seja, de regularização fundiária, propõe o encontro com a cidadania por meio da urbanização, da regularização jurídica e da geração de trabalho e renda. Desse modo, o modelo de cidadania presente no estudo de caso liga-se à ideia da inclusão social, e é por meio dele que se constrói e se interpreta uma ordem jurídico-urbanística que está em um diálogo vivo com as noções de efetivação de direitos e políticas sociais.⁴⁸

Para enquadrar e compreender essas questões é importante percorrer os entendimentos da literatura de direito urbanístico sobre o *direito à cidade*, pelo grande valor que ela dá às lutas políticas e sociais – as lutas por *direito a ter direitos* – na criação e desenvolvimento dos processos de reforma urbana, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada após a redemocratização do Brasil. Portanto, a partir de 1988, de certa maneira, a construção da ordem jurídico-urbanístico-constitucional vem respondendo às reivindicações por *direito a ter direitos*. Assim, destaco a perspectiva que critica a neutralidade do direito, ou seja, essa abordagem possui uma visão que politiza a *questão urbana*. Nela, compreende-se que a Constituição institui o *direito à cidade* (SAULE JUNIOR, 2007), o qual pode ser identificado como *acesso à cidade* (HARVEY, 2009a e 2009b). Esses teóricos colocam o ponto de destaque no direito urbanístico como um mecanismo jurídico e político para a construção de outra *geografia urbana*, que entende de maneira interligada os conceitos de *direito à cidade* e de *cidadania*.

Em resumo, no presente capítulo, elucido a interligação teórica entre a regularização fundiária e o *direito à cidade*, possibilitando uma delimitação dos significados das políticas

⁴⁸ Nesta abordagem, como assinalado (ver Introdução), recorro a alguns pressupostos dos Estudos Críticos do Discurso (VAN DIJK, 2010a) e à noção de construção do sentido do *discurso competente* proposta por Marilena Chaui (2007).

urbanas aplicadas no meu estudo de caso na cidade de Belo Horizonte. A minha interpretação é que o direito urbanístico toma uma posição política em relação à questão fundiária, ampliando o sentido da sua regularização (FERNANDES e PEREIRA, 2010; ALFONSIN e FERNANDES, [s.d.]; ALFONSIN, 2006). Os autores estudados assinalam que a regularização fundiária vai além do sentido de titulação como mecanismo de assegurar a posse, sendo trabalhada numa perspectiva de consagração de cidadania, por um processo de combate à exclusão socioespacial e à irregularidade. A questão que aqui ponho em causa é se a forma como a *regularização fundiária* é pensada pela literatura de direito urbanístico promove o *direito à cidade*, ou seja, como é que na prática ela é construída. Assim, parto de algumas compreensões do passado para propriamente discutir o diagnóstico atual sobre a questão urbana e suas soluções para a efetivação dos direitos fundiários.

1.1. Panoramas e contextos da construção do “direito à cidade”: a politização da questão urbana

Antes de adentrar, mais propriamente, no sentido invocado pela literatura de direito urbanístico e em como essa mesma literatura interpreta o *direito à cidade*, traço alguns pressupostos da construção do direito urbanístico no Brasil contemporâneo. Verifico também sua importância no desenvolvimento da ideia de reforma urbana e consolidação do *direito à cidade*, assim como sua relação com o conceito de cidadania. A perspectiva do conceito de cidadania trabalhada pela literatura do direito urbanístico está demarcada pelas ações coletivas e suas lutas pelo *direito a ter direitos*. Ela compreende a cidadania de maneira ampliada, muito pautada pela literatura de Ciências Sociais que estudou esses processos nas décadas de 1970 e 1980 (ver Capítulo 2). Isso é visível, em certa medida, na Constituição de 1988, que abarca algumas demandas do movimento de reforma urbana, consagrando um capítulo a respeito da importância da política de regulação urbana, por meio do planejamento urbano. Foi também essa Constituição que possibilitou um desenho para a construção e desenvolvimento da ordem jurídico-urbanístico-constitucional sobre o *direito à cidade* pela perspectiva de *acesso à cidade* e à *cidadania* (MARICATO, 2011; FERNANDES, 2006; SAULE JÚNIOR, 2007). Essa questão torna-se clara pelo entendimento de Maricato, quando afirma que:

Com os trabalhos de teóricos, intelectuais e profissionais que estudam os espaços de moradia precária, especialmente a partir dos anos 1970, a consciência sobre o universo da informalidade, da segregação, da pobreza, ganha nova dimensão. Não é possível afirmar que a representação hegemônica da cidade das elites e da legislação urbana formalista foi superada, mas não há dúvida de que ficou abalada. A consciência sobre a injustiça espacial se ampliou (MARICATO, 2011: 106).

A literatura de direito urbanístico identifica um cenário político-jurídico-institucional que reconhece como princípio a função social da propriedade fundiária e da cidade. Esse cenário é fruto de reivindicações populares para a consagração da moradia como um direito social. O Movimento Nacional de Reforma Urbana é um dos seus principais expoentes e um dos responsáveis pelo envio de emenda popular à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988),⁴⁹ a qual instituiu o capítulo da política urbana na Constituição 1988 e consagrou o *direito à cidade* (MARICATO, 2011 [2000], 2011; SAULE JÚNIOR e UZZO, [s.d.] ROLNIK, *et al*, 2011). Esse movimento⁵⁰ foi instituído antes do golpe militar de 1964 e foi desfeito durante o período da ditadura, tendo retornado em 1985⁵¹ com o fim do Regime Militar brasileiro. Essa plataforma foi definida por três propostas: a) a primeira defende que a *função social da cidade e da propriedade fundiária* deve estar vinculada ao conceito de *interesse social*, rompendo com o direito absoluto sobre a propriedade privada fundiária; b) a segunda proposta versa sobre o *direito à cidade e à cidadania*, no quadro de uma lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços; c) a terceira, por fim, aponta para uma *gestão democrática da cidade*, identificada como uma nova forma de planejamento urbano, envolvendo a participação popular (SILVA, 2003). Todas essas questões são basilares na leitura da construção da ordem urbanística pós-1988 e foram consagradas pelo Estatuto da Cidade em 2001. Eder Silva (2003), a partir de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, argumenta que

⁴⁹ A emenda de reforma urbana foi mobilizada por profissionais liberais, Comunidades Eclesiais de Base e movimentos sociais (ROLNIK *et al*, 2011; MARICATO, 2011 [2000], SILVA, 2003).

⁵⁰ Não é objetivo aqui descrever o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e sim, contextualizar a importância desse movimento no âmbito de construção do sentido de *direito à cidade* como parte do *direito a ter direitos*, sendo essa perspectiva muito trazida por Ermínia Maricato (2011). Sendo assim, a referência ao movimento de reforma urbana tornou-se marcante para a inserção da ideia de *direito à cidade* na Constituição de 1988 e na interpretação da literatura de direito urbanístico, na qual a política urbana é construída a partir das demandas populares.

⁵¹ Eder Silva (2003), Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo [s.d.] identificam que o Movimento Nacional de Reforma Urbana regressou em 1985 com o término da ditadura militar. Ermínia Maricato assinala que a consolidação dos movimentos de moradia e do movimento sindical dos anos 1970 só foi possível na década de 1980, especificamente em 1987, nomeando-os ambos por movimentos urbanos que construíram a plataforma que seria o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o qual propõe uma agenda comum sobre a questão urbana e da moradia (MARICATO, 2011). A mesma autora identifica que a construção adveio de um processo longo, destacando um encontro em 1979, no qual se criou a Articulação do Solo Urbano, iniciativa dada pela Comissão Pastoral da Terra (que pertence a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), assinalando um marco importante para a consolidação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (MARICATO, 2011 [2000]).

a emergência dos movimentos sociais contribuiu para uma crítica ao modelo modernista de urbanismo baseado no projeto nacional-desenvolvimentista (ver também: CALDEIRA e HOLSTON, 2004; MARICATO, 2008, 2011 e 2011 [2000]). A luta pela reforma urbana reflete essa mudança, propondo outro modelo de cidade e de cidadania⁵² que:

Na agenda dos movimentos sociais, além das reivindicações desses direitos ligados à plena liberdade de expressão e democracia, evidenciaram-se os direitos relacionados à cidade e à cidadania. A sociedade, sobretudo os movimentos sociais e as organizações sindicais, estudantis e de categorias profissionais, se envolveu nesse processo exigindo melhores condições de salário, trabalho, saúde, educação, cultura e lazer (SILVA, 2003: 73).

Portanto, um dos aspectos relevantes defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana é a ideia de que o direito à moradia deve sobrepor-se ao direito à propriedade fundiária, uma perspectiva igualmente assumida pela literatura do direito urbanístico. Essa defesa pela terra urbana é uma importante luta política que direciona o protesto contra a comercialização e especulação da moradia. O desenvolvimento urbano brasileiro é marcado pela ocupação de terrenos como modo de acesso à moradia. A literatura de direito urbanístico justifica esse processo pela falta de uma política urbana eficaz e gerida pelo direito urbanístico e pela quase inexistência de uma política social de habitação popular. Considera-se, portanto, que esse processo gera a irregularidade urbana, também denominada exclusão socioespacial.⁵³ A regulação urbana vai ser invocada como a solução para essas questões (MARICATO, 2010 [2000]),⁵⁴ sendo problematizado o processo de desenvolvimento da exclusão socioespacial somente por um lado, ligado à falta de regulação e a um processo de modernização específico referente às questões que dizem respeito ao clientelismo. Por exemplo, não se toca explicitamente nas questões de cunho étnico-racial como responsáveis por um modelo de *exclusão* (SANTOS, 2012; QUIJANO, 2005 e 2010), resultantes do próprio processo de modernidade/colonialidade (SANTOS, 2010; QUIJANO, 2005 e 2010), mas apenas nas *desigualdades sociais*, sem uma reflexão mais aprofundada de como são

⁵² O conceito de cidadania, para esses movimentos sociais, liga-se a ideias de justiça social, a efetividades de direitos, dentro de situações concretas do cotidiano, e é entendido como uma cidadania ampliada identificada com a noção de cidadania política (DAGNINO, 2004a, 2004c).

⁵³ Maricato (2008: 16-24) traça o percurso da urbanização do Brasil no contexto de modernização e industrialização, e o processo de exclusão socioespacial dos *pobres* e da classe trabalhadora.

⁵⁴ Ermínia Maricato defende que o Fórum Nacional de Reforma Urbana foi responsável pela institucionalização e ampliação do conceito de *direito à cidade* na Constituição do Brasil de 1988, como referido. Contudo, a autora assinala que o caminho da institucionalização das demandas não resolveria a exclusão socioespacial, pois, para Maricato, a questão urbana não é desenvolvida por uma falta de legislação. Isso quer dizer que o movimento pela reforma urbana “cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem alternativas legais e modernas” (MARICATO, 2011 [2000]: 143).

geradas.⁵⁵ A luta pelo reconhecimento da moradia como um direito e pelo sentido da reforma urbana é, assim, um ato que colabora com a crítica do modelo vigente de política urbana, pré-Constituição de 1988, e coincide com a ideia de *direito à cidade* proposta por Lefebvre (2012)⁵⁶ e, mais tarde, por Harvey (2009a, 2009b), que politiza a questão do urbano, segundo a qual o *direito à cidade* é um ato de resistência contra um modelo homogeneizador de desenvolvimento urbano (HARVEY, 2009a, 2009b).

Henri Lefebvre (2012) é um autor importante para a compreensão da ideia de cidade, pois auxilia a reflexão sobre a *busca da cidade possível* (FORTUNA, 2012), assemelhando-a à perspectiva do *direito à cidade* de David Harvey (2009a) que é a luta pelo *acesso a cidade que queremos*. Assim, Carlos Fortuna assinala o seguinte sobre a proposta de Lefebvre na sua obra o *Direito à Cidade*:

Muito do conhecimento de que dispomos sobre as cidades atuais devemos-lo ao modo como Henri Lefebvre aprofundou o conceito de urbano e abriu o campo científico e político à imaginação e à utopia em busca da cidade possível. Este é um dos créditos devidos ao autor de o *Direito à Cidade*. Na verdade, hoje sabemos muito sobre as cidades em resultado dos apurados sistemas de produção de conhecimento e de informação recolhidos em resposta aos novos posicionamentos epistemológicos que Lefebvre traçou. Sabe-se hoje tudo (aceitar-se-á a hipérbole) sobre a história, a demografia e a economia das cidades, os ritmos das suas transformações e as responsabilidades dos seus atores. O mesmo se dirá sobre a governação política das cidades, metrópoles e megalópoles, as suas transformações e as responsabilidades dos seus atores. Mais prosaicamente até, conhecemos hoje bem as suas políticas de habitação, assim como os sistemas de transportes e os mecanismos periciais da sua regulação. Sabe-se o que revelam e o que escondem as contrastantes paisagens urbanas de hoje, aqui de privilégio, ali de destituição (FORTUNA, 2012: 6).

⁵⁵ Questões que envolvem o entendimento de *raça e classificação social*, além de como esse conceito influencia a estrutura social (QUIJANO, 2010). Carlos Marés afirma que a repartição das terras no Brasil privilegiou os proprietários e as elites em detrimento dos negros libertos, da população indígena e da classe trabalhadora. Quem tentou propor uma alteração desse modelo foi violentamente reprimido. O autor expõe que as terras devolutas foram privatizadas pelas elites, ou seja: “a partir de 1901, com a Constituição Republicana e Federalista, as elites locais passaram a dispor das terras chamadas devolutas e outorgaram títulos segundo leis urdidas em suas Assembleias Legislativas [parlamentos estaduais]. Os títulos eram emitidos sobre terras ocupadas por camponeses, negros libertos, índios, mestiços que mantinham uma economia de subsistência satisfatória e conseguiam viver bem, pobres, mas alimentados e unidos pela força da solidariedade e de uma religiosidade própria e emancipada, em geral em confronto com a religião oficial que propunha a submissão e a entrega das terras. De posse dos títulos de propriedade, como milícias privada ou pública, armadas sempre, agressivas e violentas, vinham expulsar os posseiros que estavam quietos trabalhando a terra em comum ou individualmente, mal inseridos no mercado, com relações com os vizinhos e com as cidades próximas” (MARÉS, 2003: 104-105).

⁵⁶ Trabalho com a ideia de *direito à cidade* na ordem jurídico-urbanística pós-1988 ligada à luta social e política trazida pela *emergência dos movimentos sociais* e a representação construída pela interpretação do direito e do sistema político que confere várias conquistas a nível dos direitos sociais, o que, todavia, não altera o modo *tradicional* de fazer política. O meu trabalho vai, assim, privilegiar a ideia de *direito à cidade* construída a partir dos processos de luta política, advindo da ideia de *direito a ter direitos*, mas destacando a relevância da compreensão de Henri Lefebvre (2012) e a importância da concepção de *acesso à cidade* trazida por David Harvey (2002, 2005, 2009a, 2009b, 2012) aos processos de politização da *questão urbana*.

Carlos Fortuna (2012: 6) destaca que Lefebvre desenvolve um projeto de construção de uma “cidade ideal: justa, bela e democrática”. Portanto, parece “estar a replicar Lefebvre que, conhecedor profundo do que era a cidade do seu tempo, militou por uma alternativa de cidade que, todavia, permanece irrealizada”. A crítica de Lefebvre (2012) é que a urbanização não pode ter o fim em si mesmo pois a sua realização tem que ser para a *cidade, no desenvolvimento social e humano*. A cidade, ou melhor, a *construção do urbano*, é considerada algo que possibilita a manutenção e a realização do denominado *sistema capitalista* (FORTUNA, 2012). A cidade como um negócio⁵⁷ tem que ser combatida, assim, esse questionamento é traduzido na invocação do termo *direito à cidade*, no *acesso à cidade*, como um processo de resistência de luta para outra *cidade possível*, pois grande parte da população tem um acesso vedado (ou dificultado) às *formas mais mercantis* do espaço urbano e da habitação (LEFEBVRE, 2012; HARVEY, 2009a, 2009b).⁵⁸⁵⁹ Fortuna destaca o seguinte:

O Direito à Cidade reconhece não só que a cidade está em crise mas que a «crise da cidade é mundial». A crise da cidade reside no modo como gera sempre renovadas e profundas desigualdades e como, impotente, a reinvenção urbanística do urbano não é suficiente para lhes pôr cobro. Por exemplo, a «invenção de novas formas urbanas» de que fala Lefebvre respeita à relação da nova urbanidade com as centralidades da cidade que, como as interpreto, surgem articuladas frequentemente com elemento histórico e vernacular da cidade, designadamente nas cidades do Norte global. Em muitos casos, depois de submetidas ao novo ordenamento urbano, estas *centralidades* constituem foco de resistências e revanchismo da cidade antiga perante a investida especulativa da sua valorização fundiária. Noutros casos, assinalam uma gestão política e urbanística malsã que, às mãos do enobrecimento urbano (‘gentrificação’), as condena a repetidas ações de embelezamento estético, com a sua pretendida reativação sociocultural.

[...] O espaço das cidades, incluindo as suas *centralidades*, não pode ser considerado como uma estrutura monolítica e inalterável, mas antes como objetivo de negociação social. O que conhecemos como proposta póstuma lefebvriana do método da ‘ritmanálise’ é o mais cabal exemplo desta atitude epistemológica que resgata e mobiliza a dimensão sensorial como expressão sensível daquela negociação social como o espaço (2012: 12-13).

⁵⁷ Muito refletida nas discussões e nas críticas dos movimentos sociais do que se entende hoje como *cidade-empresa*. Insere-se nas críticas, conduzidas em especial por Otilia Arantes, Ermínia Maricato e Carlos Vainer (2011), da política urbana identificada como planeamento estratégico, que é um modelo muito retirado da experiência de Barcelona e dos académicos de Harvard.

⁵⁸ Colocando a questão de que a cidade possui um acesso vedado aos grupos tidos hegemonicamente como pobres. Mas o que isso significa? O que se entende como grupos de elite? Pois não se refere só ao homem burguês, como ao homem branco europeu (descendente ou crioulo) burguês.

⁵⁹ Essa perspectiva possibilita a reflexão sobre o que se denomina por *gueto*. Pois ele é construído pelo que se denomina de *exclusão* e pelo que se denomina *identidade*. É, porém, importante não ter uma visão romântica e nem maniqueísta do *gueto*, porque ele pode ter sido construído por processos de *exclusão* e (conjuntamente) por construções e manutenções de identidade para a preservação de outras perspectivas de ocupação da cidade. Não se pode ter uma visão do denominado *tradicional* como imutável, nem ver, igualmente, o tradicional como referindo (exclusivamente) grupos étnico-raciais marcados (*minoritários*).

A quem cabe, assim, a mudança ou o alcance do *direito à cidade* e o combate da *crise urbana*? Lefebvre (2012: 110) entende o pensar de *um novo humanismo* para compreender outra *praxis* e outro *ser humano*. Assim, ele reflete criticamente sobre as *ideologias* que impedem um projeto e estratégias para colocar em prática o que identifica como *novo humanismo*. O autor da escola dos anais questiona, assim, quem pode interferir nas cidades e quem (de fato) interfere. Para isso coloca a seguinte pergunta: quem somos o *nós*? Ele considera o *nós* os que dominam a *técnica*, mas não somente. Assim, Lefebvre apesar de conceber o *nós* além dessas pessoas que dominam a *técnica*, assinala que o *nós* (*arquitetos* e *sociólogos* – o conhecimento acadêmico, técnico, também político) têm grande influência nos rumos da cidade: eles não criam regras do vazio, mas suas decisões podem afetar a vida dos habitantes da cidade:

[...], o “nós” possui apenas o alcance de uma metáfora. Ele designa os interessados. Nem o arquitecto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem extrair do nada, por decreto, formas e relações novas. Se for necessário esclarecer, digamos que nem o arquitecto nem tão pouco o sociólogo possuem poderes taumatúrgicos. Nenhum dos dois cria relações sociais. Em certas condições favoráveis, eles ajudam a que as tendências se formem (que tomem forma). Só a vida social (*a práxis*) na sua capacidade global, possui tais poderes. Nós não os possuímos. As pessoas acima referidas, tomadas separadamente ou em equipa, podem preparar o terreno; podem também propor, tentar, preparar formas. E também (sobretudo) inventariar a experiência adquirida, extrair uma lição dos fracassos e contribuir para dar à luz possível, mediante uma maiêutica alimentada de ciência.

No ponto a que chegamos, sublinha-se a urgência de uma transformação das abordagens e dos instrumentos intelectuais. Retomando as formulações empregadas noutras circunstâncias, parece indispensável que venham a ser adoptadas certas abordagens intelectuais, por enquanto ainda pouco familiares (Ibid.,: 110-111).⁶⁰

Essas reflexões possibilitam a problematização de um modelo que no Brasil foi construído pelo planejamento urbano modernista ligado à ideia de modelo nacional desenvolvimentista, sendo sua obra-prima a cidade de Brasília (CALDEIRA, HOLSTON, 2004). Essas reflexões permitem a crítica desse modelo (modernista), que é construído a partir da *técnica* (arquitetura), que estipulará como a cidade deve crescer e se construir. Uma questão que pode ser indagada: será que a partir do conhecimento técnico e acadêmico não se pode ditar as regras? Muitas vezes as *regras* e o modelo de *cidade ideal* estão caracterizados dentro de uma perspectiva ideológica (respaldado pela ideia da neutralidade), ligada a certas

⁶⁰ Até que ponto esse tipo de conhecimento (acadêmico/técnico) específico consegue provocar alterações das relações de poder? Até que ponto os movimentos sociais podem utilizá-los para uma ruptura do *status quo*? É importante entender que o conhecimento acadêmico foi constituído (ideologicamente) de uma forma neutra, dentro de um quadro referencial e metodológico específico e sendo utilizado para a manutenção do poder e dos privilégios (ver SANTOS, MENESE, NUNES, 2004; NUNES, 2010; SANTOS, 2002b, 2010; MIGNOLO, 2003).

referências ao conhecimento acadêmico/científico e sua interface com o político. Assim, esse conhecimento carregado de certa ideologia consegue *impor um processo* ideal que a regulação do urbano tenta construir mesmo existindo uma *outra cidade*, que a literatura de direito urbanístico brasileira vem a chamar *cidade real*.⁶¹ Já Lefebvre assinala que a técnica não gera as *relações sociais*, mas ela (a partir de um processo de *reinvenção*) pode auxiliar para o encontro de um *melhor* desenvolvimento destas *relações sociais*, mas é importante indagar os limites ou manutenção ideológica que pode ser consolidada a partir da técnica. O autor alerta sobre a importância de uma das *ferramentas intelectuais*, denominada de *sistema*, ou melhor, *subsistema*, mas que não deve ser mais ou menos importante do que as outras, Lefebvre identifica essas *ferramentas* como perspectivas *ideológicas*; assim, os princípios e valores serão importantes para identificar as significações e as representações geradas por cada grupo social e político. O autor enumera, assim, alguns exemplos: 1) os sistemas de significações dos políticos é o *ideológico*, no qual os estratagemas e as práticas de suas ações dependerão especificamente do programa político partidário; 2) o *cidadão* e a *cidadã comum* (*habitante humilde*, nas palavras do autor) vivem conforme a localidade, que reflete na atuação dessas pessoas, destacando que suas ações são alteradas com a prática, com o *cotidiano*, sendo especificamente um subsistema; 3) os *arquitetos* dogmatizam um agrupamento de significações, ligados ao pensamento social, político e filosófico, que são denominados pelos vocábulos função (funcionalismo), forma (formalismo), estrutura (estruturalismo). Assim, os *arquitetos* “elaboram-no, não a partir de significações percebidas e vividas por aqueles que as habitam, mas a partir do facto do habitar, por si interpretado. Esse conjunto de significações é verbal e discursivo, tendendo para a metalinguagem” (LEFEVRE, 2012: 112-113).

O autor, desse modo, tenta compreender as questões que envolvem o urbano, as diferentes formas de interpretá-lo e os seus desdobramentos. Ele defende que o *direito à cidade* é formulado como se fosse o *direito à vida urbana*. Assim, reflete que o *direito à cidade* “manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à actividade participante) e o direito

⁶¹ O que Lefebvre quer dizer com esta assertiva: “[o]s países revolucionários (nomeadamente a URSS, dez ou quinze anos depois da revolução de Outubro) pressentiram o desenvolvimento da sociedade baseada na indústria. Pressentiram-no apenas” (2012: 114-115)? Uma análise desenvolvida pelo autor é a de que a industrialização não pode ter um fim em si mesma: a industrialização, e a urbanização como consequência dessa primeira, se não tiver a concretização nela própria, pode não auxiliar o *desenvolvimento social*. De qual forma esse *pressentimento* foi concretizado? Nesse sentido, o direito urbanístico brasileiro vem refletir que a urbanização não pode ser regulada pelo *mercado*, ou seja que a urbanização não pode ter um fim em si mesma.

a *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) implicam-se no direito à cidade” (Ibid: 135). O *direito à cidade* defendido pelo autor são confluências *das teses* sobre a cidade (Ibid: 139-142) que liga a ideia de uma *revolução*, e uma luta contra-hegemônica, contra o modo capitalista de gestão *de estar* e de *comportar-se* na cidade. O autor, na obra o *Direito à Cidade*, pretende uma provocação para refletir sobre o *acesso à cidade*, ou seja, para a modificação da *visão do consumo* em outra noção que interliga com a ideia de *transformação do social e política*, numa perspectiva socialista. Portanto, um socialismo democrático no qual ocorram “planificação orientada para as necessidades sociais” e “controle democrático do aparelho de Estado, autogestão generalizada”. Essas confluências de teses são a proposta da *revolução urbana* denominada neste manifesto como o *direito à cidade*, que traz uma alteração da ordem, não no sentido superficial, mas sim num sentido mais profundo. Portanto, no caso, dos autores de direito urbanístico brasileiros, estes compreendem que a nova ordem urbanística pós-1988 é uma possibilidade de limitação da propriedade privada e de promoção de um acesso à cidade regulado pelo Estado conjugado com a participação social, pretendendo um *acesso universalista* à cidade. A *questão fundiária* deve ser regida pelo direito público (no caso o direito urbanístico) ao invés de ser guiado pelo valor absoluto da propriedade privada. Então, o sentido dado pelo *direito à cidade* liga-se a um processo de resistência a práticas naturalizadas do processo de urbanização e exclusão: aos processos de opressão (gerados pelo projeto da modernidade e pelo capitalismo); à luta contra o modelo neoliberal (de uma maneira mais abstrata e dentro do senso comum, ligado à ideia de *luta contra o capitalismo*); e às práticas neoconservadoras.

A construção do direito urbanístico brasileiro pós-1988, portanto, coaduna-se de certo modo com os questionamentos também de David Harvey (2002, 2005, 2009a, 2009b, 2012) sobre o significado do *direito à cidade* como um processo de luta por libertação. Essas indagações sobre *liberdade* não estão em conformidade com a ideia da liberdade individual de cunho liberal. Desse modo, o que se pretende quando se invoca o termo *direito à cidade*? Harvey, ao tentar responder a essa questão, afirma que o *direito à cidade* não é simplesmente o acesso e a efetivação daquilo que já existe, mas também “é um direito de mudar a cidade mais de acordo com nosso desejo íntimo” (2009b: 9). Assim, para ele:

A liberdade para nos fazermos e nos refazermos, assim como nossas cidades, é um dos mais preciosos, ainda que dos mais negligenciados dos nossos direitos humanos. Mas, sendo que, como Park adverte, até agora faltamos com qualquer sentido de clareza sobre a natureza de nossa tarefa, devemos primeiramente refletir sobre como fomos feitos e refeitos, através da história, por um processo urbano impulsionado para frente por poderosas forças sociais. O ritmo e a escala assustadores do processo de

urbanização nos últimos cem anos significam, por exemplo, que fomos refeitos muitas vezes sem saber por quê, como ou para quê. Isso tem contribuído para o bem-estar humano? Tem isso nos feito pessoas melhores ou nos deixado pender em um mundo de anomia e alienação, ódio e frustração? Transformamo-nos em meras mônadas arremessadas de lá para cá num mar urbano? E o que podemos agora fazer com as imensas concentrações de riqueza e privilégios em nossas cidades naquilo que está a Nações Unidas retratam como um “planeta de favelas” em explosão (HARVEY, 2009b: 9).

Harvey, portanto, delimita a perspectiva de liberdade ligando-a ao *direito à cidade*. Assim, a luta pelo *direito à cidade* é também uma luta contra a especulação financeira e imobiliária e contra o capitalismo, em geral. Segundo esse autor, a trajetória do capital não deve ser considerada natural nem normalizadora das relações sociais na cidade, ou seja, critica a noção da moradia como mercadoria e seus efeitos de exclusão socioespacial. Tais reflexões são muito utilizadas na construção e na interpretação do *direito à cidade*.⁶² Na passagem abaixo, Harvey expõe sua noção de *direito à cidade*, que se identifica com literatura brasileira que trabalha o tema:

Tenho trabalhado, já há algum tempo, com a ideia de um Direito à Cidade. Eu tenho que o Direito à Cidade significa o direito de todos nós a criarmos cidades que satisfaçam a necessidades humanas, as nossas necessidades. O Direito à Cidade não é o direito de ter – e eu vou usar uma expressão do inglês – as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam.

⁶² A crítica a esse *modelo político* (da democracia liberal) não é um desejo de regresso aos *regimes autoritários*, ou não deve ser, mas sim um aperfeiçoamento da *democracia*. Um governo em que não prevaleçam os *interesses financeiros* e *capitalistas*, que ultrapasse a percepção naturalizada do *neoliberalismo* e *neoconservadorismo*. O *direito à cidade*, nessa perspectiva, engloba a *política da economia*. Assim no contexto das manifestações ocorridas pelo mundo de 2011 a 2013 como a *primavera árabe*, *os indignados*, a *geração à rasca*, manifestações no Chile e Grécia, o movimento *Occupy*, as manifestações na Turquia (2013) e as jornadas de Junho no Brasil (2013), para citar um dos casos específicos, Safatle destaca que há um descrédito na denominada *democracia* (que não deixa de ser *representativa* e *liberal*), que está interligado a ideia do *direito à cidade*, no qual é percebido que a *democracia* não consegue conter os interesses dos *agentes financeiros*. Assim “a afirmação de que a alternância de partidos no poder não implica mais alternativas de modelos de compreensão dos conflitos e políticas sociais. [...], o cansaço em relação aos partidos tradicionais não é sinal do esgotamento da política” (SAFATLE, 2012: 48). Relembrar essas manifestações em massa não pode descaracterizar os movimentos que *sempre* estiveram na rua. Slavoj Žižek (2012) também destaca que essas manifestações são fruto de uma catarse coletiva na qual se criticam a falência da democracia representativa e liberal (ver também, HARVEY, 2012; SAFATLE, 2012). Talvez um aprimoramento do político? Ou talvez não. Essas reflexões de Safatle não são construídas por um sentimento *partidário*, que muitas vezes liga as ideologias mais próximas às demandas de direita, à perspectiva mais neoliberal e aos partidos mais conservadores. Esse *desabafo* reflete que muitos partidos envolvidos historicamente com os interesses ligados a demandas da esquerda não conseguem ficar alheios aos interesses do sistema financeiro. Talvez “os manifestantes tenham entendido que a democracia parlamentar é incapaz de impor limites e resistir aos interesses do sistema financeiro” (SAFATLE, 2012: 48). O poder público nos governos de esquerda está ainda alheio às discussões mais profundas no que toca a *colonialidade* (do poder) e o racismo. Todavia, em contrapartida a este argumento, o governo do PT, no Brasil, tradicionalmente de esquerda, foi um grande impulsionador a nível partidário e de promoção da política pública a nível nacional, das políticas afirmativas (das cotas raciais da população étnico-racial marcada) possibilitando uma maior democratização do ensino superior público no Brasil (um reconhecimento do racismo e uma crítica a meritocracia), mas ainda aliado ao setor financeiro e *vítima* dele.

O Direito à Cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais do que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo Direito à Cidade haverá também uma luta contra o capital (2009a: 269).

O autor destaca a necessidade de se compreender a lógica de ocupação e repartição da terra (*mercado de terras*) nas cidades. Questiona, assim, a quem serve o empreendedorismo imobiliário, pois a renda da classe trabalhadora, no caso brasileiro, muitas vezes não é suficiente para o contrato de hipoteca de uma casa própria, na ausência de políticas sociais de acesso à habitação. Dessa forma, o suposto desenvolvimento ocasionado pelo *mercado*, especificamente o *mercado imobiliário*, não proporciona acesso à moradia a outros grupos sociais. Essas são questões sobre as quais a literatura de direito urbanístico e afins se debruçam. Nesse sentido, os acadêmicos que interpretam a questão urbana assinalam que a reforma urbana se coaduna com o princípio da função social e reconhecem outros modos de aquisição da moradia, nomeadamente a *moradia adquirida de maneira irregular*, que deverá ser objeto de regularização fundiária, reconhecendo, assim, *o lugar do pobre* na cidade. Claramente, essa leitura ultrapassa a lógica civilista-patrimonialista, que se centra meramente na forma de aquisição da moradia, privilegiando o modelo de compra e venda. Além disso, essa perspectiva de reforma urbana combate a dicotomia *centro* e *periferia*, a qual não representa somente a noção de espaço-geográfico, mas também a noção da falta de direitos e de acesso às estruturas urbanas. Em outras palavras, a periferia abarca tanto os bairros geograficamente periféricos quanto as favelas localizadas no centro da cidade, mas socialmente periféricas. Mais concretamente, a noção de reforma urbana é uma tentativa de reconhecer as ocupações e dirimir as expulsões, tentando impedir o processo de colocar pessoas na periferia da cidade ou em *idades-dormitório*.

A leitura do direito urbanístico vem problematizar a segregação socioespacial e a *espoliação urbana* (KOWARICK, 1982b, 2009), com o intuito de alterar a *geografia social* das cidades e romper com uma ordem urbanística desenvolvida. Desse modo, Edésio Fernandes (2006) destaca que, com a mobilização social e política, o Brasil tem conseguido conquistas na ordem política e jurídico-urbanística. Tais conquistas vêm gerando algumas mudanças na metodologia do ensino dado pelo reconhecimento da importância do direito urbanístico no intuito de enfrentar a questão urbana. O autor afirma, assim, que o Brasil, depois do processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, tem conseguido alguns avanços significativos em torno da questão fundiária, assim como outros

países da América Latina. O direito urbanístico e a sua defesa em todos os níveis governamentais são considerados como determinantes para uma crítica ao sistema urbanístico ainda vigente no cotidiano brasileiro. Portanto, identifica-se que existem ainda muitos desafios no processo de efetivação do direito urbanístico (FERNANDES, 2006; MARICATO, 2011; ALFONSIN, 2009 e [s.d.]). Como será visto no Capítulo 3, existem muitos desafios no município de Belo Horizonte, em particular, já que há um grande déficit habitacional e um intenso conflito fundiário, apesar das práticas já consolidadas para a implementação desses direitos.

1.2. As significações do direito urbanístico no contexto jurídico-político pós-1988

A partir de 1988, o direito urbanístico brasileiro – fundado na ideia de reforma urbana – vai sendo paulatinamente construído, ainda sobre a influência direta das ações coletivas dos anos 1970 e 1980 (ver Capítulo 2), em especial do Movimento Nacional de Reforma Urbana. A Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988) aprovou a emenda popular que conduziu à elaboração, na Constituição, do Capítulo de Política Urbana, nomeadamente os artigos 182 e 183, que disciplinam o desenvolvimento ordenado das funções sociais da cidade, a responsabilidade do município em executar esses preceitos e a usucapião especial urbana. Esse Capítulo rege as políticas das cidades que dão diretrizes para a implementação do Plano Diretor (obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes), possibilitando e controlando a função social da propriedade e determinando medidas de participação nas políticas da cidade. Para um melhor interpretação do sentido de *direito à cidade*, Betânia Alfonsin (2006), destaca que esse Capítulo deve ser conjugado com outros artigos da Constituição, como o art. 30, inciso VIII, que disciplina a competência dos municípios brasileiros de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; e com o art. 23, inciso IX, que disciplina que a União e os Estados, no exercício de suas competências, devem “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. Esses novos instrumentos jurídicos – ligados ao planejamento urbano e à função social – determinam que o administrador público municipal ordene um amplo e social desenvolvimento das cidades, com a finalidade de garantir o *bem-estar* de seus habitantes, *democratizar o acesso à cidade* e garantir o direito à moradia.

A Constituição define que a propriedade deve cumprir sua função social e, por desdobramento, que a cidade também tem uma função social (SAULE JÚNIOR, 2004; 2007). São esses os princípios que devem reger a política urbana: a aquisição, o desenvolvimento e a ocupação do solo urbano. No ano de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional de nº 26, que alterou o artigo 6º da Constituição, que trata dos direitos sociais, para neles incluir o direito à moradia e, assim, colmatou uma lacuna e passou a garantir de forma expressa esse direito, que já estava implícito. Contudo, era ainda necessária a regulamentação desse Capítulo da Constituição, o que aconteceu somente em 2001, quando, depois de mais dez anos de tramitação, o Congresso Nacional (parlamento nacional brasileiro) promulgou a Lei Federal de nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade que é o instrumento que disciplina o modo de utilização da propriedade urbana e busca o *bem da coletividade*, instituindo os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em seu artigo 2º.⁶³ No artigo 4º, alínea V, definem-se os instrumentos jurídico-urbanísticos da política urbana, dentre os quais a instituição de unidades de conservação, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse. O Estatuto reafirma o modelo *participativo* instituído pela Constituição de 1988, determina a adoção da *gestão democrática da cidade*, que se torna um imperativo e não mera liberalidade. Para assegurá-la, o artigo 43 desse diploma legal determina, nos níveis nacional, estadual e municipal, a criação de: órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas, bem como de conferências sobre assuntos de interesse urbano; a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas de desenvolvimento urbano. Para Edésio Fernandes, essa nova lei

[...] tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida o paradigma conceitual jurídico-político do Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática da cidade; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas (FERNANDES, 2006: 132).

⁶³ Garantindo o seguinte: 1) o direito à cidade que seja sustentável, garantido o direito à moradia, à terra e aos equipamentos urbanos; 2) a gestão democrática popular por meio de práticas de participação; 3) planejamento urbano; 4) garantia da função social da cidade e da propriedade fundiária; 5) desenvolvimento social e econômico da cidade e a integração urbano e rural e sua complementaridade; 6) justa distribuição das benesses e prejuízos causados pelo processo de urbanização; 5) instrumentos jurídico-urbanísticos que possibilitem a manutenção da posse ou algo que se assemelhe a uma reforma urbana, como a regularização fundiária, IPTU (Imposto Predial e Territorial urbano que é de competência do município) progressivo.

O Estatuto da Cidade “responde de forma propositiva a esse desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas” (BRASIL, 2001: 26). A ideia do Estatuto da Cidade vai ao encontro de uma justa distribuição da cidade e de uma ordem urbanística incluyente, onde cabe aos municípios assegurar e implementar esses princípios e institutos.

Em suma, a regularização fundiária é um processo de intervenção pública de âmbito jurídico, físico e social, significando a regularização jurídica e urbanística de assentamentos precários irregulares; a regularização fundiária deve ser uma prática de consolidação da cidadania (ESPÍRITO SANTO, 2007).⁶⁴ Dentre as diversas possibilidades para implementação da regularização fundiária, um importante instrumento jurídico é a usucapião especial urbana, atribuída de forma coletiva, que foi determinada pelo artigo 183 da Constituição do Brasil de 1988 e, posteriormente, regulamentada pelo Código Civil brasileiro de 2002 e pelo Estatuto da Cidade. Nesses procedimentos, é adotado o rito sumário (o rito mais célere de tramitação do processo) e trata-se de uma ação declaratória, ou seja, declara um direito já constituído nas práticas cotidianas e tem por finalidade reconhecer a posse e atribuir o título de propriedade ao possuidor. Outro instrumento de regularização de ocupações em áreas públicas é por meio da concessão de uso especial foi vetada no Estatuto da Cidade.⁶⁵ Para defender esse direito, em setembro de 2001, foi decretada a medida provisória de nº 2.220, que assegurou o direito à moradia de possuidores nesta situação, desde que tivessem ocupado o terreno público em área urbana até o dia 30 de junho de 2001 e no qual tivessem residido por, no mínimo, cinco anos consecutivos.

Em 2003, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (do Partido dos Trabalhadores – PT), foi criado o Ministério das Cidades, que, no âmbito nacional, executa a política urbana em parceria com os governos dos estados-membros e municípios. Seu objetivo é garantir os imperativos do Estatuto da Cidade na gestão urbana e colaborar para a implementação do *direito à cidade*.

⁶⁴ Destacam-se vários entraves na efetivação da regularização fundiária, como: a morosidade dos atos públicos, a burocracia para o registro nos cartórios, o valor elevado do procedimento. Todavia, é pontuado que a regularização fundiária tem que ser processada com a participação popular e visando a conquista da cidadania, sendo esse seu objetivo, além de proporcionar a segurança da posse (ESPÍRITO SANTO, 2007)

⁶⁵ A concessão de uso especial para fim de moradia tratada pela Constituição do Brasil de 1988 foi vetada pela Presidência da República na sua avaliação do Estatuto da Cidade em 2001. Assim, a Presidência da República a regulamentou pela medida provisória nº 2.220: “que reconheceu, em determinadas condições, o direito subjetivo (e não apenas a prerrogativa da administração pública) dos ocupantes de imóveis de propriedade pública – inclusive municipal – à concessão de uso especial para fins de moradia. A Medida Provisória também estabelece em que condições o poder público municipal pode promover a remoção dos ocupantes de áreas públicas para outras áreas mais adequadas” (FERNANDES, 2001: 12).

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

A estrutura do Ministério das Cidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2220, também de 2001 (MINISTÉRIO DAS CIDADES).⁶⁶

Assim, sua proposta é definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em conformidade com o Estatuto da Cidade, esse Ministério afirma, em seu preâmbulo, que cabe ao município o planejamento urbano para garantir o *direito à cidade*.

Planejamento urbano, políticas fundiárias e imobiliárias, (que incluem zoneamento, regularização da posse ou propriedade, código de obras) requalificação de áreas centrais, prevenção a riscos de desmoronamento de encostas, recuperação de áreas ambientalmente degradadas são atribuições municipais. O Ministério das Cidades está consciente de que cabe ao Governo Federal definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (cf. Estatuto da Cidade) mas cabe ao município (ou aos gestores metropolitanos, definidos por lei estadual) o planejamento e a gestão urbanos e metropolitanos. É ali, nas cidades, que os objetivos de participação cidadã e de garantia do direito à cidade para todos, podem ser viabilizados (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

As diretrizes institucionais do Ministério das Cidades estabelecem um compromisso com o acesso mais democratizado à habitação e aos bens e serviços da cidade. Dentre seus objetivos está o de responder às demandas dos movimentos sociais na luta para a reforma urbana e para assumir a importância das práticas de participação como fundamentais nesse processo. Nesse contexto, em 2003, o Ministério criou o Programa Nacional de Regularização Fundiária (MARICATO, 2011), uma medida de âmbito nacional que pretende conjugar esforços com ações regionais e locais para promover a regularização fundiária, por meio de convênios, denominada Programa Papel Passado (CARVALHO, 2006).⁶⁷ Ermínia Maricato (2011) assinala que, a partir do governo de Lula e do PT (Partido dos Trabalhadores), iniciou-se um processo concreto de mudança na questão urbana dentro da esfera nacional. Em resumo, a promulgação do Estatuto da Cidade – que regulamentou o Capítulo da Política Urbana – e a criação do Ministério das Cidades são importantes para a efetivação do direito à moradia, garantido pela Constituição de 1988. A implementação de políticas sociais que regularizem

⁶⁶ Notas retiradas do site do Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>.

⁶⁷ O mesmo autor assinala a morosidade como a grande dificuldade de consagração da regularização fundiária, expondo que uma das metas do governo federal é ultrapassar os desafios para a concretização da regularização.

moradias irão, em tese, garantir as atribuições constitucionais. Os processos de regularização fundiária, por exemplo, cumprem, em princípio, os mandamentos constitucionais e da legislação infraconstitucional, assegurando o direito fundiário dentro da perspectiva da função social, pretendendo a promoção da ideia da reforma urbana e do *direito à cidade*.

Na sequência do que foi exposto, considero que os instrumentos jurídicos e políticos são pensados para assegurarem o *direito à cidade* por meio, também, da função social da propriedade fundiária e da cidade. O que se entende, então, neste contexto, como *direito à cidade*? A princípio, esse *direito* pretende assegurar os direitos sociais e econômicos no âmbito da cidade. O Estatuto da Cidade estabelece no inciso I, do art. 2º que o *direito à cidade* sustentável garante o direito à terra, à moradia, ao saneamento básico, ao transporte, aos equipamentos urbanos, identificando assim a efetividade desses direitos sociais vão de encontro com a ideia do *direito à cidade* sustentável. Nesse contexto, venho identificando como a literatura de direito urbanístico tem uma perspectiva de *inclusão social* predominantemente associada à integração de uma camada da população que tende a designar como *pobres* ou *população de baixa renda* (também como *excluídos*). Isso somado a uma postura política favorável ao *direito à cidade*, gerada a partir da Constituição de 1988 e consolidada pelo Estatuto e pelas experiências locais. Desse modo, Ermínia Maricato (2011) destaca que, apesar das contradições e dificuldades de consolidação do *direito à cidade* – desenvolvidas pelo ideário de reforma urbana –, é de notar que as conquistas legislativas e políticas urbanas citadas abalaram algumas estruturas civilista-patrimonialistas sobre a questão urbana no Brasil.⁶⁸

1.3. A literatura de direito urbanístico e o “direito à cidade”

Esta seção tem por finalidade discutir de modo mais aprofundado a literatura do direito urbanístico a partir de sua promoção de visões sobre o *direito à cidade* e de combate à denominada *exclusão socioespacial*, recorrendo à regularização fundiária e ao planejamento urbano como instrumentos para alcançar esses objetivos. Considero importante analisar o

⁶⁸ Ermínia Maricato (2011:94) enumera, resumidamente, algumas conquistas de âmbito nacional ao longo de aproximadamente 20 anos de lutas urbanas pelo ideário de reforma urbana. Cito alguns instrumentos mencionados indiretamente ou não mencionados por mim, a saber: as Conferências Nacionais das Cidades, realizadas a cada dois anos a partir de 2002; Conselho Nacional das Cidades; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Habitação e do Saneamento.

conceito e a significação desses meios (regularização fundiária e planejamento) e como eles promoverão o *direito à cidade* dentro da lógica do direito urbanístico e sua literatura, já que esses dois instrumentos são utilizados para tal fim no meu estudo de caso na cidade de Belo Horizonte.

A literatura do direito urbanístico⁶⁹ e de áreas afins⁷⁰ - como o trabalho de Ermínia Maricato (2008, 2011 e 2011 [2000]) e Raquel Rolnik (2006, 2011) – constroem uma perspectiva sócio-jurídica e *histórica* da relação entre urbanização e segregação socioespacial nas cidades. Determinados autores utilizam termos como *crise urbana* e *irregularidade* para especificar suas leituras sobre a exclusão socioespacial e de que modo ela gerou a *moradia irregular*, na qual vive grande parte da população brasileira (FERNANDES, 2001; ALFONSIN, 2000; MARICATO, 2008). Como referido, esses autores identificam a importância da função social da cidade e da propriedade fundiária para a consagração dessa outra ordem urbanística. A função social é um princípio jurídico e uma norma geral e abstrata, cabendo ao *intérprete* aplicá-la (*defini-la*) no caso em questão. Portanto, ela é um importante princípio e conceito para a consagração da ordem jurídico-urbanística-constitucional após 1988, sendo definida, em esfera local, pelo plano diretor municipal. Em outras palavras, a função social é um vetor da política urbana definido pelo Plano Diretor (SAULE JÚNIOR, 2007, FERNANDES, 2001). É relevante, porém, tentar identificar quais os parâmetros da função social que regem a política urbana.

Dentro de uma lógica normativa jurídico-urbanística, a função social pretende garantir os interesses da população ordenando o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, assegurando, assim, o desenvolvimento urbano e estipulando o modo de gestão urbana. Assim como “toda norma jurídica, a de caráter urbanístico só realiza sua vocação se ganha eficácia no plano de aplicação. A realidade, marcada pelo caos urbano, tem, contudo, denunciado a ineficácia do Direito Urbanístico” (PIRES, 2008: 385). Nelson Saule Júnior (2007: 54) identifica que a função social da cidade uma categoria que vem proteger o interesse de todos

⁶⁹ Ermínia Maricato (2011) enumera alguns autores do direito que têm uma visão mais crítica sobre as questões fundiárias e que dão primazia à função social da cidade e da propriedade: Miguel Baldez, Jacques Távora Alfonsin, Sônia Rabelo, Nelson Saule Júnior, Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes, Letícia Marques Osório. Esses autores criticam a posição civilista-patrimonialista e liberal sobre a questão fundiária na perspectiva do direito e dos juristas (advogados, juízes, Ministério Público, professores de direito, procuradores, entre outros).

⁷⁰ Aqui nomeio áreas afins especificamente os autores que trabalham com urbanismo e políticas urbanas.

os habitantes, visto como interesse difuso.⁷¹ Assim, sobre a função social, que é como um meio de alcance da ideia de *direito à cidade*, o autor continua a afirmar:

O direito à cidade é o paradigma para a observância das funções sociais da cidade, que estarão sendo respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar, às pessoas que vivem nas cidades, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (SAULE JÚNIOR, 2007: 53).

Logo, o princípio da função social possibilita ao Estado intervir nos direitos e na propriedade privada para a defesa dos interesses da coletividade e para um justo e democrático desenvolvimento urbano, a partir do “direito ao planejamento urbano”, assinalado como um *novo direito coletivo* (FERNANDES, 2001: 22). A política urbana tem que estar dentro da lógica da função social que promova acesso ao mercado habitacional ou reconheça outros modos de aquisição da moradia, revertendo a lógica (mais patrimonialista-civilista) recorrente antes da instituição e do desenvolvimento dessa ordem urbanística (SAULE JUNIOR, 2007; FERNANDES, 2001; MARICATO, 2011 [2000]). Vários autores da literatura urbanística compreendem que a função social é o meio de alcançar a reforma urbana e, por conseguinte, de erradicar a exclusão socioespacial. Assim, o direito urbanístico é uma disciplina que auxilia o processo de politização sobre a questão urbana, como é assinalado por Maria Coeli Simões Pires:

Certo é que o Direito Urbanístico não pode ser tomado como disciplina imparcial, mas como ramo que há de ser pregnado pela ideologia transformadora do espaço urbano, sob perspectiva inclusiva com o império de privatização da cidade e de sujeição do interesse público aos desígnios do capital e das elites. A leitura constitucionalmente adequada do Direito Urbanístico há de respaldar soluções que dialoguem com a propriedade privada da função social, com a função social da cidade em todas dimensões do sistema urbano (PIRES, 2008: 386).

Esta literatura vai mapear, a partir essa perspectiva, os pressupostos da exclusão e o seu combate dentro do conflito fundiário. Assim, diversos autores assinalam que o desenvolvimento do processo de urbanização não se preocupou com o princípio da função social, mesmo sendo relevante para o enfrentamento da questão urbana e para o desenvolvimento atual do planejamento urbano. Portanto, a literatura delimita o objeto da minha tese, pois ela contextualiza a irregularidade urbana e o significado do direito

⁷¹ O direito difuso é um direito que não é individual e não propriamente coletivo, mas sim, coletivizado, ele ultrapassa categorias sociais, classistas, ou seja, ele incorpora vários grupos que podem ser distintos entre si. Assim, a função social ligada ao direito urbanístico está em conformidade aos direitos de vários grupos e defesa de seus direitos à moradia, como dos grupos de “proprietário, moradores, trabalhadores, comerciantes e migrantes”. Assim, esses indivíduos têm o direito “[...] de habitar e usar o mesmo espaço territorial [...] a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem difuso” (SAULE JÚNIOR, 2007: 54).

urbanístico, ou seja, apresenta aspectos políticos para o enfrentamento da questão urbana por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos. Em outras palavras, a literatura de direito urbanístico assinala a obrigatoriedade e importância da política urbana, que reconheça e promova planos urbanísticos e a regularização fundiária.

Um dos problemas diagnosticados no desenvolvimento do espaço urbano irregular foi a falta da regulação urbanística pelo Estado, isto é, a prevalência de uma *regulação pelo mercado imobiliário*. A literatura invoca que a falta de normas urbanísticas e sua aplicação não favorecem o *direito à cidade*, pois ela gera a exclusão socioespacial. Portanto, a exclusão foi construída com a recorrência de práticas como *clientelismo*, *corrupção*, falta de regulação urbana e o desenvolvimento das desigualdades sociais como grandes causadores da crise urbana. Assim, por meio dos instrumentos jurídico-urbanísticos, pretende-se enfrentar a crise urbana e estabelecer o *direito à cidade* como o intuito de inverter a exclusão socioespacial (FERNANDES, 2001, 2008; SAULE JUNIOR, 2004 e 2007). Constatase que, mesmo com a construção do direito urbanístico *includente* (a partir de 1988), a irregularidade urbana continua crescendo nas grandes e médias cidades, de modo geral, apontando para uma ineficácia ou não implementação do planejamento urbano (FERNANDES, ALFONSIN, [s.d.]; ALFONSIN, 2006 e [s.d.] FERNANDES, 2001, 2006). Edésio Fernandes conjectura que “essa tradição [do *laissez-faire*] de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade” (2006: 9). Fernandes assinala que, apesar da tentativa de mudança de uma situação de *laissez-faire* para uma política social, esta não acontece na geografia urbana e social da cidade pós-1988, defendendo que essa ineficácia na alteração do espaço urbano resulta de práticas clientelistas, corruptela e especulação imobiliária, como também da consolidação do neoliberalismo na década de 1990 no Brasil, como refletira, por exemplo, Ermínia Maricato (2008 e 2011). Nesse contexto, Maria Coeli Pires (2008:385) destaca a relevância da contínua mobilização para a consagração da ordem jurídico-urbanístico-constitucional e sua efetivação, considerando que o “cenário atual, contudo, ainda é desalentador, uma vez que a maior parte das cidades do Brasil convive com o caos urbano”. A efetivação dos processos de *desmarginalização* e a *integração* ao núcleo das cidades pelas comunidades *excluídas*, segundo Pires (2008), necessitam de uma contínua *luta* e uma postura de democratização do

acesso à cidade, em que cabe principalmente ao governo local a execução dessas demandas populares por meio do planejamento urbano e do direito urbanístico.

Pires (2008) e Fernandes (2006 e 2008) assinalam, por tanto, a existência da continuação do conflito fundiário que prejudica a consagração do direito à terra (moradia), muito presente pelo desconhecimento do direito urbanístico e pela sua não efetivação. Fernandes e Pereira (2010) analisam, especificamente no contexto belo-horizontino, algumas dificuldades na implementação das novas diretrizes do direito urbanístico e na superação de uma perspectiva patrimonialista-civilista, apesar de ter aplicado políticas urbanas de vanguarda nos anos 1980 e 1990 e de possuir um intenso planejamento urbano desde os anos 1990. Os autores consideram que, na prática, dá-se pouca importância à função social da propriedade fundiária e à democratização aos acessos às moradias nas circunscrições das cidades, identificando que ainda há no Brasil uma grande *racionalidade liberal* (patrimonialista) e civilista, no que toca à questão fundiária, mesmo depois de 1988 e da promulgação do Estatuto da Cidade. Portanto, mesmo com o advento da Constituição do Brasil de 1988, que modificou institucionalmente o paradigma fundiário, há dificuldades de sua implementação. A postura ativa dos governantes locais é, primordialmente, essencial para a implementação do (novo) direito urbanístico (FERNANDES, 2002). Essa nova visão sobre o espaço urbano está

Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando assim um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do paradigma conceitual de reconhecimento e interpretação desse direito. Mais do que nunca, cabe aos municípios promover a materialização do paradigma da função social da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística municipal (FERNANDES, 2002: 8-9).

Todavia, identificam na prática a falta de enfrentamento político no desenvolvimento urbano pelo *mundo jurídico*,⁷² destacando a necessidade de uma perspectiva interdisciplinar para o embate e construção de solução para aquilo que eles leem como *crise urbana*. Portanto, colocam suas perspectivas de solução por meio de um olhar, de certo modo politizado, sobre

⁷² Nesse sentido, Ermínia Maricato indaga a dificuldade do *meio jurídico* de promover a implementação dos mandamentos do direito urbanístico; faz uma provocação sobre as relações de poder e o significado da não efetivação de certos direitos sociais, problematizando, assim, que não é por uma falta de legislação que certas medidas não são tomadas. Portanto, entender “por que instituições, como o judiciário, os legislativos, os executivos, Ministério Público e Cartórios de Registro de Imóveis resistem em aplicar o Estatuto da Cidade, significa entender a sociedade brasileira. Um processo que valoriza a ação pedagógica de compreensão de todos os conflitos forma sujeitos críticos” (MARICATO, 2011: 97).

o objeto da política pública urbana que consiste em dar resposta às demandas populares – isto é, procedem, de certa maneira, a uma ideia de *politização do direito*.⁷³ Fernandes afirma que:

Embora avanços significativos nesse sentido tenham sido promovidos nos últimos dez anos por número crescente de seminários, congressos, publicações e linhas de pesquisa, que têm, de maneira cada vez mais direta, estabelecido essa ponte entre as leis e a cidade, o futuro desse movimento vai depender fundamentalmente do desfecho de um embate conceitual e político que tem se verificado no país entre dois paradigmas conceituais jurídico-políticos distintos acerca do lugar que o Direito tem ocupado no processo de urbanização, inclusive na determinação do padrão vigente de segregação socioespacial (FERNANDES, 2006: 125).

Invocando a relevância de uma proposta interdisciplinar, o autor defende uma perspectiva crítica para o direito, no que se refere à tentativa de ultrapassar a exclusão socioespacial: que se tenha uma perspectiva do direito nos *estudos urbanos*. Assim, “e por mais que o papel do Estado, dos movimentos sociais e das ONGs no processo de urbanização já tenha sido destrinchado, ainda existe um longo caminho a percorrer no que toca à compreensão teórica crítica do lugar do Direito nesse processo” (FERNANDES, 2006: 126). O autor assinala que o direito não pode ser pensado como uma disciplina neutra, pois essa perspectiva não combate, mas até auxilia, o que ele denomina “como um instrumento de dominação e segregação para manutenção de um *status quo* excludente; seja na visão dominante, como mero instrumento técnico, objetivo e neutro que se presta tão-somente a resolver problemas e solucionar conflitos” (FERNANDES, 2006: 126).⁷⁴

O combate à denominada exclusão socioespacial que a literatura identifica como *irregularidade* (a ilegalidade como oposto ao que é regular e legal) deveria ser intermediado, portanto, pelos atores públicos, mas também de maneira ativa pela população. Assume-se,

⁷³ No âmbito dessa discussão analiso o estudo de caso o Programa Pólos de Cidadania (ver capítulo 4).

⁷⁴ Edésio Fernandes ainda afirma que há algumas décadas surgiram estudos sociojurídicos, tais como os estudos de Santos sobre o conflito fundiário no Recife, gerado por uma ocupação em propriedade fundiária privada (SANTOS, 1983), bem como os estudos sobre a história sociojurídica e práticas jurídicas não legais – pluralismo jurídico – para a resolução de conflito dos moradores de Pasárgada, pseudônimo para a favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro – estudo realizado para o doutoramento do autor concluído em 1973 (SANTOS, 1990, 2010). Nos anos 1970 e 1980, os cientistas sociais brasileiros realizaram muitas pesquisas sobre a emergência dos movimentos sociais que questionavam a exclusão socioespacial e invocavam o que hoje pode ser denominado por *direito à cidade*. Tais objetos de pesquisa perduram atualmente. Ermínia Maricato (2011) compreende, também, que, nos anos 1970, alguns juristas no Rio de Janeiro promoviam uma reflexão crítica sobre o valor absoluto da propriedade fundiária, assinalando, assim, a moradia como um direito e não como mercadoria. Foram então editadas umas brochuras, nos anos 1970, denominadas por *Direito Insurgente*, que, “promovido pelo centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH), procurava traduzir para integrantes de movimentos sociais, especialmente aqueles ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, por meio de análises marxistas, quais eram as bases e origens do direito burguês e da propriedade privada, tentando desmitificá-los com instituições privadas” (MARICATO, 2011: 117). Entre esses juristas estavam Miguel Baldez e Jacques Távora Alfonsin, que influenciaram muitos dos autores citados neste capítulo, segundo Ermínia Maricato

portanto, um desenvolvimento da política urbana de habitação como o combate à irregularidade e à exclusão. Em Belo Horizonte, por exemplo, desde o começo dos anos 1990, desenvolve-se a política municipal de habitação, que promove ações de execução de planos urbanísticos, impulsionando a (re)urbanização nos assentamentos consolidados que são instituídos por Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) (ver Capítulo 3). A finalidade dessa política municipal é fomentar a integração desses assentamentos ao seio da cidade, construindo equipamentos urbanos, implementando serviços públicos e, caso seja necessário, construindo unidades habitacionais, a partir de uma maior flexibilidade normativa. Por fim, legalizar esses assentamentos que antes seriam *precários* e *irregulares*, passando a ser um bairro da cidade como outros.⁷⁵

A irregularidade é vista como falta de cidadania ou *cidadania de segunda classe* (ALFONSIN, 2000), pois sua existência é sinônimo de falta de direitos sociais e falta de acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos: saneamento básico, água, energia elétrica e acesso a correspondência postal. Especificamente no caso de Belo Horizonte, com a criação e a execução de plano de urbanização, pretende-se a inclusão social dos moradores dos *assentamentos precários* (consolidados pela formulação de Zonas Especiais de Interesse Social). Fernandes e Pereira (2010) afirmam que há uma contradição entre efetivação dos *direitos fundiários* dos moradores das *favelas* e resolução de um *problema social*, destacando que há uma dificuldade do governo do município em configurar o sentido do direito urbanístico constitucional, que é consagrar esse direito por meio da política (social) urbana e não agir de modo assistencialista, como será visto no Capítulo 3.⁷⁶

A política que combate a exclusão socioespacial assume a ideia da urbanização como meio de enfrentamento da *desigualdade e exclusão social*. Na prática, ela identifica a *irregularidade urbana* como questão a ser enfrentado. Diversos autores, como Edésio Fernandes (2002 e 2008), Betânia Alfonsin (2006) e Alfonsin e Fernandes [s.d.], destacam que a *irregularidade* cresce mais do que as políticas de regularização fundiária. Betânia Alfonsin ressalta a importância de haver uma maior política urbana de habitação e não só

⁷⁵ Edésio Fernandes (2003) destaca que as políticas de (re)urbanização foram muito mais bem sucedidas do que os processos de regularização fundiária propriamente, isto é, de regularização jurídica.

⁷⁶ A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável pelas políticas urbanas de habitação em Belo Horizonte, compreende as questões fundiárias como direito. Todavia, coloca várias dificuldades orçamentárias, burocráticas e legais para o cumprimento do objetivo da regularização fundiária (conforme entrevistas com duas funcionárias da URBEL).

tentativas de se resolver o problema do *acesso à cidade a posteriori* ou num caráter emergencial, ao dizer que:

[...] não pode deixar de observar que para além dos muitos problemas enfrentados para implementar esta política, a cidade informal não parou de crescer enquanto a regularização fundiária era lentamente desenvolvida, pelo contrário, em muitas cidades as irregularidades cresceu. O fato constatado em muitos estudos é que na última década os programas de regularização fundiária, como política pública, superaram em muito, os programas de prevenção da produção irregular (ALFONSIN, [s.d.1]).

Assim, a autora ressalta que, para que a função social seja respeitada, o *interesse público* não pode ser suprimido em relação ao *interesse privado*, podendo-se, assim, promover o *direito à cidade*. Desse modo, Betânia Alfonsin afirma que o Estatuto da Cidade trouxe:

[...] avanços e instrumentos *necessários* para combater o problema da irregularidade, mas os mesmos não são *suficientes*, será a gestão da política urbana e habitacional das cidades que, segundo a distribuição constitucional de competência consagrada pela Constituição Federal, terá de gerar novos instrumentos capazes de inibir o moto-contínuo “irregularidade-regularização” (ALFONSIN, [s.d.1]).

A solução para a questão urbana, especificamente no que se tange à exclusão socioespacial, é dada pelo *planejamento urbano*, assumido tanto pela literatura de direito urbanístico como pelo poder público. Não se trata de uma solução nova, pois o urbanismo modernista brasileiro utilizou o planejamento urbano como preceito ideológico no desenvolvimento das cidades (ARANTES, VAINER e MARICATO [org.], 2011; MARICATO, 2008 e 2011; CALDEIRA e HOLSTON, 2004). A literatura de direito urbanístico atual destaca que o planejamento urbano participativo é o instrumento para assegurar a função social e a busca pelo *direito à cidade*, como já mencionado – veja-se, por exemplo, Saule Júnior (2004). Esse instrumento é tido como modo de combater a irregularidade e consagrar os direitos fundiários da população dos assentamentos *irregulares*. Esse preceito centra-se no “atendimento da finalidade democraticamente escolhida para a satisfação do bem comum” (PIRES, 2008: 384). A interpretação dessa nova ordem urbanística vai criticar os princípios patrimonialista-civilistas e identificar o papel do poder local na efetivação da função social e da justiça social urbana com intuito de promoção do *direito à cidade*. Portanto,

[...] o Direito Urbanístico dispõe de um conjunto de normas que procuram garantir os interesses da comunidade, disciplinando o uso, a ocupação e o parcelamento do solo; ordenando o desenvolvimento urbano, estabelecendo os parâmetros jurídicos de gestão urbana, definindo as formas de implementação da função social da propriedade, da posse, da cidade. Em suma, disciplinando os processos de fruição do espaço urbano (PIRES, 2008: 385).

A mesma autora afirma a importância da articulação em torno de uma busca por uma gestão mais democrática das cidades e a possibilidade de efetivação dos direitos sociais em nível urbano, a suposta democratização dos *acessos à cidade*. Portanto, o direito urbanístico é um mecanismo de garantia para outra *geografia social e urbana* nas cidades, no qual é entendida a importância da participação popular para a implementação desse mecanismo: tanto para participar da gestão como para exigir da municipalidade a sua aplicabilidade.

Ao Poder Público, em geral, e aos municípios, em especial, apresenta-se a matriz para a aplicação de instrumentos de inclusão, fazendo depender de cada esfera a política urbano-social adequada. Se as comunidades não se articularem em torno da cidade, o Estatuto, ou a bíblia dos municípios, nem sequer será aberto. Se o for, o salmo tão alentado do direito de toda a cidade sustentável será mera página de exposição (PIRES, 2008: 403).

Como visto, os autores consultados destacam o direito urbanístico como solução para a consagração dos direitos fundiários da população de assentamentos precários, ou seja, o direito urbanístico será um modo de implementação de cidadania para parcela da população que a teve negada.⁷⁷ Neste trabalho, tomo como centro em dois instrumentos jurídico-urbanísticos: a regularização fundiária e o planejamento urbano. Ambos são importantes mecanismos de reconhecimento dos direitos fundiários ou da tentativa de impedir a *espoliação urbana*, como será visto nas duas próximas subseções seguintes. Tais instrumentos são utilizados e invocados em Belo Horizonte nos processos de regularização fundiária.

Assim, os autores de direito urbanístico consideram central promover um diálogo entre sociedade civil e administração pública, principalmente a administração local, para o cumprimento da função social, pois é de interesse e de responsabilidade do administrador público local o planejamento urbano e a regularização fundiária (FERNANDES, 2006; SAULE JÚNIOR, 2004, 2007; PIRES, 2008; DIAS, 2008). Por essas razões, para cumprir estes novos preceitos jurídico-políticos, para o enfrentamento do problema da exclusão socioespacial, são invocados, juntamente com o diálogo entre os movimentos sociais,

⁷⁷Letícia Marques Osório e Jaqueline Menegassi (2002) destacam o neoliberalismo no Brasil com a contramão no processo de construção e de consolidação do direito urbanístico, que colocam o papel da intervenção jurídico-política na questão fundiária pós-1988. Nessa perspectiva, o *direito à cidade* dialoga com um ato de protesto contra o enxugamento de direitos sociais e econômicos dado pelo neoliberalismo e privatizações, por exemplo, ligado em particular com a perspectiva de Harvey (2009a e 2009b). Assim, o neoliberalismo foi e é uma solução, uma posição político-ideológica, não somente *técnica*, como é defendida pelos seus partidários (CHAUI, 2007). O combate ao neoliberalismo é um ato de resistência e de luta pelo *acesso ao espaço urbano*. O planejamento urbano dentro da gramática neoliberal vem sendo chamado de *planejamento estratégico*, que promove a ideia de *cidade-empresa*, partindo muito do modelo catalão inspirado por Barcelona, originado por perspectivas estadunidenses de Harvard (ARANTES, VAINER e MARICATO [org.] 2011; MARICATO, 2008; LIMA JÚNIOR, 2003).

associações de moradores, lideranças comunitárias (lutas e reivindicações sociais e políticas) e outras esferas da denominada *sociedade civil*, as ideias de reforma urbana, de democratização do *acesso à cidade* e a necessidade de promover uma responsabilidade do administrador público local (FERNANDES, 2006; PIRES, 2008; DIAS, 2008).

1.3.1. Perspectivas sobre a regularização fundiária

A regularização fundiária é um meio para o reconhecimento da moradia considerada como *irregular*, ou *ilegal* ou, ainda, *clandestina*, opondo-se a *legal* e *regular*. Considerada um instrumento de reforma urbana, está em conformidade com a ideia de *direito à cidade*, reconhecendo outro modo de aquisição da terra para moradia. Segundo Betânia Alfonsin, a regularização fundiária é atualmente entendida como regularização urbanística, jurídica e social, portanto o seu conceito não significa somente *regularização jurídica* (que equivale a segurança da posse). Assim, a autora destaca os objetivos, as delimitações e a significação da regularização fundiária a partir das conquistas legislativas e da construção do (novo) direito urbanístico, como se segue:

A emenda da reforma urbana cumpriu com o papel histórico de trazer ao centro do debate sobre a Política Urbana brasileira a proposição de uma série de instrumentos urbanísticos e jurídicos tendentes a dar ao Poder Público maior poder de intervenção no solo urbano, a fim de corrigir as distorções do processo de urbanização, garantir o cumprimento da função social da propriedade, bem como distribuir de forma mais equânime os ônus e benefícios da urbanização. Mais do que propor uma série de instrumentos, a legislação que estava sendo gestada traria uma série de novos *direitos difusos e coletivos*, tais como o direito ao reconhecimento da composesse para fins de moradia como base para titulações coletivas, tanto em áreas públicas como privadas; o direito ao planejamento urbano; à gestão democrática da cidade e o direito à *ordem urbanística*, passível de tutela via ação civil pública (ALFONSIN, [s.d.]).

Para a autora, mesmo havendo um grande esforço para a reforma urbana, existem vários entraves, como o interesse do grande capital que tem o intuito de retrair ou procrastinar a conquista de várias demandas populares, que pretenderam instrumentalizar legalmente o mecanismo de auxílio ao processo da reforma urbana, como é o caso da regularização fundiária. A literatura assinala o embate entre os *interesses privados* e os *interesses públicos e sociais*, uma tensão que muitas vezes não privilegia o possível *bem comum* ligado à ideia de

interesse social. Mas, sim, os interesses da especulação imobiliária, por exemplo, com o intuito de fazer perdurar privilégios e interesses econômicos.⁷⁸

Destaco que a irregularidade é identificada como causa e efeito da exclusão socioespacial. Esse diagnóstico é desenvolvido a partir dos dispositivos do direito civil e, como ele concebe aquisição de propriedade fundiária, tradicionalmente falando, a moradia é vista como propriedade, segundo crítica de Betânia Alfonsin (2006). A literatura de direito urbanístico promove assim um exercício para reversão dessas prioridades. Para Alfonsin (2000: 195) “[d]e que, afinal, estamos falando quando falamos em *segregação* e em *regularização fundiária*? Em outras palavras: por que a regularização fundiária deve ser assumida como política pública habitacional, com papel de destaque na política urbana das cidades contemporâneas?”. Para refletir sobre esse tema, Alfonsin (2006) destaca que, a partir de 1850, com a denominada Lei das Terras no Brasil, a aquisição da *terra* passou a ser cumprida por transações de cunho econômico. Têm-se, como exemplo, os contratos de compra e venda. Assim, afirma que essa mudança foi fundamental para a exclusão socioespacial e para a irregularidade urbana. Logo, a Lei das Terras de 1850 é um importante marco de mudança do modelo de aquisição de terras no Brasil. A ideia traçada é a modificação do sistema das Sesmarias para a propriedade fundiária privada, como frisa João Pedro Stedile (2005).

O que se modificou, no entanto, com a Lei das Terras? A gramática colonial do modelo de aquisição das terras de Sesmarias foi modificada para uma gramática liberal-civilista, ou seja, a nova gramática dá continuidade a esse modelo. Estrategicamente, a Lei das Terras veio para impedir que negros libertos pudessem adquirir terra (STEDILE, 2005), o que, no fundo, não era diferente do sistema anterior, além de ser declaradamente escravocrata (racista). Assim, esse ordenamento proibiu institucionalmente, de maneira explícita, a ocupação como modo de aquisição da propriedade fundiária. Desse modo, depois da Lei das Terras, em geral a aquisição dá-se pela compra e venda; abstratamente, todo cidadão brasileiro poderia ser proprietário fundiário, mas, na prática, a lei impedia os ex-escravos de adquirirem terras, continuando a lógica colonial/da colonialidade mesmo após a independência (1822) e a abolição formal da escravatura (1888) (MARICATO, 2011;

⁷⁸ O relatório do Pólos (RIBEIRO *et al*, 2008) identifica na literatura de direito urbanístico a importância de ultrapassar delimitações bastante formalistas do direito, que estão muitas vezes imbuídas de concepções do direito privado. Tais concepções proporcionam uma proposta e interpretação bastante liberais dos mandamentos legais, não possibilitando uma tentativa crítica de resolução de conflito fundiário no sentido de ultrapassar os interesses econômicos de uma elite econômica e política.

QUIJANO, 2005).⁷⁹ Nesse contexto, as posses e ocupações de terrenos baldios com a finalidade de moradia, são um modo extralegal de aquisição das terras, não sendo consideradas como parte da cidade, ou melhor, como parte da *cidade legal*. Dessa maneira, Betânia Alfonsin afirma que a questão da irregularidade serve como uma justificativa de não *investimento* em áreas onde ocorreram ocupações consideradas irregulares/ilegais.⁸⁰ Isso contribui, segundo a mesma autora, para a *subcidadania* e a *injustiça urbana*, uma situação que poderá ser modificada com a perspectiva da função social da cidade e da propriedade fundiária.

Alfonsin (2006) assinala, portanto, que a regularização fundiária é um modo de reverter essa situação, devendo ser ligada ao planejamento urbano. A autora afirma que os programas de regularização fundiária para combater a subcidadania e para promover a justiça urbana devem incluir o papel de (re)urbanização, ou seja, construção de equipamentos urbanos e melhoria das condições da *habitabilidade* do assentamento. Tais pressupostos de (re)urbanização consistem em 1) introduzir um novo plano para as vias públicas com abertura e alargamentos de logradouros; 2) construção de áreas de lazer para a população do *assentamento precários*; 3) reestruturação dos projetos dos lotes/casas, em que o excedente seria utilizado para fins de interesse público; 4) realojamentos de moradias, onde o poder local reconheça espaço estratégico para o plano de urbanização; 5) construir novas habitações, quando necessário, ou seja, quando a habitação estiver deteriorada ou em localização inadequada; 6) salvaguardar equipamentos urbanos pré-existentes ao processo de (re)urbanização, tais como creches.

A regularização fundiária é centrada na regularização jurídica dos lotes e na urbanização dos assentamentos precários e irregulares, com o intuito de regularizar urbanística e juridicamente esses assentamentos;⁸¹ por conseguinte, tem-se que a

⁷⁹ Em 1850 proíbe-se o tráfico de escravos para o Brasil. Em 1871, foi promulgada a Lei do Ventre Livre, que garantia que os filhos da população negra escravizada (hoje afro-brasileiros) nasceriam libertos. A abolição da escravidão no Brasil foi um processo que se desenvolveu no século XIX, muito por pressões inglesas, culminando na Lei Áurea, de 1888, que a aboliu na prática (STEDILE, 2005).

⁸⁰ É uma justificativa da Prefeitura de Belo Horizonte no caso da Vila Acaba Mundo.

⁸¹ Maricato (2011) reflete que a *legalização* das fraudes para a usuração da terra foi constantemente reconhecida e regularizada. Sua análise está, em certa medida, em conformidade com o estudo realizado por James Holston (1993) sobre a legalização de terrenos adquiridos por meio de fraude/*grilagem*. Em compensação, o procedimento de reconhecer o direito social de moradia não tem sido tão simples. Assim, por exemplo, até a década de 1980 havia um grande processo de *desfavelamento* no Brasil, “apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra pouco avançou concretamente nesses anos de conquista 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,

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população (ALFONSIN, [s.d.1]).

Alfonsin (2000: 218 e ss.) delimita alguns dos instrumentos jurídicos para a implementação da regularização fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),⁸² que têm por finalidade regularizar a posse ou propriedade sobre o imóvel para o morador, como a concessão do direito real de uso e a Usucapião Especial Urbano.⁸³ Segundo Nelson Saule Júnior (2004: 331-436), os instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária em assentamentos informais e favelas são as leis de parcelamento do solo urbano, Zonas Especiais de Interesse Social, Usucapião Especial Urbano, concessão de Uso Especial para fins de moradia, Concessão de Direito Real de Uso.⁸⁴ Edésio Fernandes (2003), como Betânia Alfonsin, relata que o artigo 4º do Estatuto da Cidade especifica alguns instrumentos urbanísticos regulados, dando grande relevância ao planejamento urbano e aos instrumentos como a usucapião especial de imóvel urbano e a regularização fundiária (FERNANDES, 2003: 200-201).⁸⁵ Portanto, a regularização fundiária é uma junção de instrumentos urbanísticos, jurídicos e políticos, com o objetivo de reconhecer os direitos fundiários e assegurar a posse à população que não possui o título de propriedade privada, é

[...] um programa de regularização tecnicamente adequado e baseado em um quadro político-jurídico consistente; a combinação entre as políticas de legalização e a legislação urbanística mais ampla; e a combinação de ambos com mecanismos político-institucionais progressistas que permitem a participação das comunidades no processo de gestão das cidades (FERNANDES, 2003: 199).

A regularização fundiária, conseqüentemente, não é só o entendimento de titulação ou mecanismo de assegurar a posse, pois é pensada como meio de ultrapassar as injustiças urbanas e assegurar o direito à moradia, promovendo, assim, a reforma urbana; tem, porém, que estar interligada a uma política (social) urbana que também promova a (re)urbanização.

2011: 95-96). Portanto, esses autores citados fazem uma denúncia de como é procedido o acesso à terra, no caso em questão, a terra urbana.

⁸² O significado do instrumento ZEIS será aprofundadas no Capítulo 3.

⁸³ A Lei federal de nº 9.785/99 altera em parte a Lei de nº 6.766/79.

⁸⁴ Neste trabalho, são mais abordadas as Zonas Especiais de Interesse Social e a Usucapião Especial Urbana como mecanismo de busca pela regularização fundiária, pois são os instrumentos discutidos e colocados no estudo de caso em Belo Horizonte.

⁸⁵ O artigo 2º da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) especifica normas especiais para o reconhecimento da moradia, tida como irregular, da população de baixa renda, respeitando a função social da propriedade privada e da cidade, como já foi citado. Edésio Fernandes relata que os recursos para a implementação dessas políticas urbanas devem sofrer o controle por parte da sociedade, ou seja, garantindo “a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (FERNANDES, 2003: 201).

Assim, a ideia de *direito à cidade* está em conformidade com a função social da cidade e da propriedade fundiária, em que o valor civilista-patrimonialista será limitado para a promoção da reforma urbana. Nesse sentido, a regularização fundiária promoverá a inclusão social, consubstanciando, assim, a cidadania, e promovendo, portanto, o *direito à cidade*. Nesses aspectos, então se encontra o sentido da regularização fundiária como um mecanismo de desenvolvimento do *direito à cidade/ acesso à cidade* (LEFEBVRE, 2012; HARVEY, 2002, 2009a e 2009b).

Assim, a regularização fundiária é vista de forma positiva, pois alteraria favoravelmente a vida dos habitantes das vilas e aglomerados (ALFONSIN, 2006, [s.d.], [s.d.1]). Mas, Edésio Fernandes (2008) assinala que a regularização fundiária não deve ser somente um mecanismo de transmissão da propriedade para os ocupantes: o autor alerta que se a regularização fundiária for pensada somente por esse parâmetro – de mera solução jurídico-legal – pode não atingir sua finalidade, que é assegurar o direito à moradia. Desse modo, ao invés do reconhecimento dos direitos fundiários, por exemplo, de uma população de uma vila ou aglomerado (*favelas*, uma das modalidades de *assentamentos precários*), o processo de legalização pode acarretar a expulsão indireta pela especulação imobiliária da população do antigo assentamento – uma expulsão legal, identificada por *expulsão branca*, não se cumprindo, então, o objetivo da regularização fundiária de interesse social.

Consequentemente, esses posicionamentos estão marcadamente ligados à urbanização, como o plano de urbanização dos assentamentos precários e as Zonas Especiais de Interesse Social. Como assinalado mais especificamente por Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes [s.d.], a regularização fundiária está dividida em etapas que se sucedem e complementam e inicia-se com o plano de urbanização. Na prática, realiza-se a urbanização do assentamento e, por fim, a regularização jurídica, com a entrega da titulação, que pode garantir a posse ou a propriedade do imóvel.⁸⁶ Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) entendem que titulação não é sinônimo de regularização fundiária e que se deve considerar se a titulação pela transmissão da propriedade fundiária (um modo de regularização jurídica) seria a melhor hipótese. Em relação ao tema, Betânia Alfonsin (2000, 2006, [s.d.], [s.d.1]) e Betânia e Fernandes [s.d.] defendem que a regularização jurídica deve ser feita conjuntamente desde o

⁸⁶ Sigo o conceito de Betânia Alfonsin (2000, 2006, [s.d.], [s.d.1]) sobre regularização fundiária, o qual está em consonância com o entendimento de Edésio Fernandes, que a compreende como um processo de intervenção urbanística, jurídica e social nos assentamentos precários, como já venho expondo. Destaco que é uma perspectiva equivalente dentro do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte e que é seguida também pelo Programa Pólos de Cidadania.

momento de implementação da urbanização, pois a sua não realização pode gerar insegurança jurídica à população beneficiária dessas ações.⁸⁷ Para alcançar o fim que seria a regularização fundiária plena (numa perspectiva de regularização jurídica como sinônimo de titulação), pode-se recorrer à ação declaratória de usucapião coletiva, em que os posseiros, pelo fato de ocuparem a terra (privada) para moradia por pelo menos por cinco anos (conforme o Estatuto da Cidade e Código Civil Brasileiro de 2002), sem resistência e oposição, constituem o direito à posse e à propriedade, que será analisada pelo judiciário.⁸⁸ Todavia, a ação de usucapião é uma ação declaratória que proporciona o reconhecimento da moradia – regularização jurídica que reconhece a posse – não cumprindo por si só a regularização fundiária. A usucapião tem que ser conjugada com uma ação político-urbanística para cumprir o sentido da regularização fundiária (ALFONSIN, 2006; ALFONSIN e FERNANDES, [s.d.]; FERNANDES, 2003).

O Estatuto da Cidade é, como já indicado, um instrumento político e jurídico que regula e ordena, dentre outros temas, a regularização fundiária. Portanto, em termos formais e ideológicos, é uma regulamentação da Política Urbana e, em âmbito nacional, tem o intuito de constituir outra geografia urbana, social e política da cidade. Um dos exemplos, na esfera federal, de programas de regularização fundiária é o Papel Passado, como já mencionado, e o Minha Casa Minha Vida (II). O Estatuto da Cidade, assim, pretende ultrapassar a desigualdade social e alcançar a justiça social urbana, significando, de certo modo, um processo de *desmarginalização* dos *favelados* e das *faveladas*, por exemplo. Betânia Alfonsin (2006), nesse contexto, entende que o termo cidadania tem dois aspectos: *cidadania plena*, relativa ao espaço *legal* na cidade, e uma *subcidadania*, referente aos indivíduos que vivam em espaço *ilegal/irregular*. Desse modo, a regularização fundiária, em sentido mais jurídico, garante a segurança jurídica da posse, além de (re)urbanizar o assentamento, constituindo-se um dos mecanismos que assegura, na prática, uma ação que ultrapassa a *subcidadania*, pois promoverá a *legalização da posse*.

Ermínia Maricato (2011 [2000]) compreende que a regularização fundiária pode assegurar os direitos de cidadania. Assinala, contudo, que existem vários percalços e

⁸⁷ Concentro-me mais nas ocupações em terreno privado, pois elas correspondem, em geral, ao estudo de caso de Belo Horizonte. A regularização em terrenos privados pode ser ocasionada pelos instrumentos jurídico-urbanísticos usucapião especial urbana e regularização fundiária. A URBEL (empresa urbanizadora de Belo Horizonte), pertencente à PBH (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte), finaliza o processo de regularização fundiária com a transmissão da propriedade e a regularização jurídica: a titulação, no entanto, pode ocorrer somente depois de findo o processo de urbanização, pois, em Belo Horizonte, dá-se após a execução do plano global específico (PGE).

⁸⁸ Todavia existe a Lei Federal de nº 11977/09 que prevê a usucapião administrativa.

dificuldades para a sua implementação, refletindo que a concessão de direitos sociais não basta para a efetivação dos direitos fundiários, por exemplo, da população de vilas e aglomerados. Em outras palavras, a autora reflete que somente a legislação não possibilita a alteração da *exclusão socioespacial*, como segue:

A regularização fundiária, que em última instância asseguraria os direitos de cidadania, também tem enfrentado muitas dificuldades em todo o Brasil, mostrando o abismo entre legalidade e a ilegalidade urbanística (o mesmo que se verifica nas outras esferas da vida). As experiências bem-sucedidas são poucas e pontuais. Mesmo quando o município logra alcançar uma legislação includente – ZEIS, HIS – sua aplicação dificilmente extrapola as experiências pontuais e mesmo nesses casos encontra dificuldade em vários níveis (MARICATO, 2008: 94).

Uma questão a frisar é que a regularização fundiária pode ser significativa para assegurar a posse e sua segurança. O planejamento urbano, no entanto, é colocado como um instrumento que possibilita ultrapassar a irregularidade e garantir a função social da cidade como um todo, por meio de políticas urbanas, enquanto a regularização fundiária é diagnosticada como uma medida única, incipiente ou emergencial. Em outras palavras, a regularização fundiária é identificada como um mecanismo paliativo inserido dentro do planejamento urbano; enquanto este é pensado globalmente, a regularização fundiária é vista como um instrumento específico de concessão dos direitos fundiários e de facilitação da reforma urbana, no intuito de persecução do *direito à cidade*. Conseqüentemente, os “programas de regularização têm que ser combinados com novas opções de habitação social construídas pelo poder público, em todos os níveis, e com a abertura de novas linhas de crédito, sobretudo para a população mais pobre que tem sido tradicionalmente excluída do acesso ao crédito oficial” (ALFONSIN e FERNANDES, [s.d.]).

1.3.2 Planejamento urbano e práticas de participação política

Os autores com que venho trabalhando assinalam, visando à consolidação do *direito à cidade*, a importância de um diálogo entre a denominada *sociedade civil* e a administração pública – principalmente pelo poder local – para a construção do planejamento urbano e para a regularização fundiária. Mas que modelo de participação foi colocado em prática para assegurar o *direito à cidade*? Edésio Fernandes (2006) identifica a Constituição de 1988 como um marco institucional no aprimoramento da *democracia representativa* e a conjugação dela com as práticas de participação. Para ele, a própria Constituição delimita o sentido da

democracia e amplia o acesso à justiça e aos direitos que ultrapassam a esfera individual, reconhecendo os interesses difusos e coletivos como sujeitos de direito. Essa perspectiva é muito importante para o direito urbanístico, pois, hoje, o seu entendimento está estreitamente ligado aos interesses difusos e coletivos, para além dos interesses individuais, o que possibilita a reivindicação no judiciário da efetivação do direito urbanístico. O autor assinala que o aprimoramento da política urbana e a busca pelo *direito à cidade* devem ser construídos coletiva e participativamente. Não obstante, Ermínia Maricato (2008) problematiza como é efetuada a participação na construção e desenvolvimento da política urbana. A *participação democrática* é muito discutida em órgãos, organismos, congressos internacionais, inclusive e especificamente pela literatura de direito urbanístico. Mas será que se faz um aprofundamento do significado da *participação*? As práticas de participação conseguem ultrapassar a exclusão socioespacial? Ela auxilia o processo de politização das instituições, ou seja, da própria democracia? Será que ela foge à lógica *tecnocrática* ou é incorporada por ela? Formalmente, as práticas de participação pretendem a inclusão social; todavia, Ermínia Maricato questiona se elas conseguem cumprir essa função, e se, na prática, a participação na gestão urbana cumpre esses objetivos. Portanto, o modelo participativo na gestão urbana consegue (re)configurar o papel da democracia? Questiono se ele enfrenta as relações de poder e ultrapassa o valor ideológico do conceito formal de democracia, possibilitando concretamente o combate à exclusão socioespacial. Pergunto se as práticas de participação foram criadas e são praticadas para o questionamento e processo de alteração das relações de poder.

A *participação* é tida como uma possibilidade de *empoderamento*⁸⁹ das *classes populares*. No entanto, Ermínia Maricato (2008) questiona se essa parcela da população consegue inserir e colaborar para outra lógica dos jogos de poder por meio das práticas de participação. A mesma autora assinala que as lideranças comunitárias e a população, de modo geral, passam a jogar dentro dos procedimentos burocráticos, em vez de estabelecerem uma crítica à lógica estatal e burocratizada. Esse fenômeno vem a ser denominado por *patologia da participação* (SANTOS e AVRITZER, 2003). Assim, Ermínia Maricato destaca o seguinte:

⁸⁹ A autora não fala explicitamente de *empoderamento*, mas é um termo muito em voga na reflexão de mobilização e participação de *camadas populares*. Problematizo a utilização do termo *empoderamento*, pois geralmente é utilizado numa acepção que pode dialogar com a politização das camadas populares, ativação de pessoas à margem, excluídos e possuidores de déficit social. A problematização dessa utilização coaduna numa perspectiva de crítica do conhecimento acadêmico como superior, pois empoderar, conhecer seus direitos e saber o mecanismo de luta por eles, compreende, também, conscientização.

Nossa experiência em administrações municipais e também nos movimentos sociais mostrou que estes dificilmente apresentam propostas que vão além das demandas pontuais por moradias, saúde, transporte etc. Muitos deles, mesmo quando formados pela população pobre ou por operários fabris, fazem reivindicações que são conservadoras, relacionadas à defesa da propriedade privada ou à condição de privilégio para suas comunidades, associações e movimentos, resultado de séculos de cultura clientelista (MARICATO, 2008: 73).

O modelo instituído para a construção e desenvolvimento do direito urbanístico é o planejamento urbano participativo e a gestão urbana democrática. É um mecanismo assumido como garante da função social da cidade e da propriedade. O Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano exemplificam os instrumentos que configuram concretamente o planejamento urbano. O Plano determina normas para a organização de grandes áreas da cidade, desde habitação, passando pelas questões referentes ao trânsito, até áreas verdes. É, assim, um instrumento para colocar em prática a nova ordem urbanística, “em primeiro lugar, porque subordina a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social no contexto urbano; em segundo, porque traça o caráter nitidamente urbanístico do plano diretor” (MENDONÇA, 2000: 154).⁹⁰ Jupira Mendonça ilustra que, a partir da Constituição do Brasil de 1988, houve um diferencial dos objetivos dos Planos Diretores, destacando que eles passam a instituir a função social, já que possuem um caráter claramente urbanístico. Portanto, passam a gerir ações de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos *precários*, também, impondo limites à propriedade fundiária privada. A autora exemplifica que muito dos Planos Diretores da década de 1990 seguiram essas diretrizes, caso do município de Belo Horizonte que, em 1996, promulgou o Plano Diretor, e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em conformidade com a ordem jurídico-urbanístico-constitucional. Assim, foi estabelecida uma política municipal de habitação construída nas últimas duas décadas com o intuito de assegurar o *direito à cidade*.⁹¹

Até que ponto o planejamento urbano e as práticas de participação permitem a *democratização do acesso à cidade*? A literatura dá grande relevância ao planejamento

⁹⁰ Publicação anterior à promulgação do Estatuto da Cidade.

⁹¹ Todavia, Edésio Fernandes (2003) e Edésio Fernandes e Pereira (2010) defendem que Belo Horizonte ainda tem poucas regularizações fundiárias cumpridas e que a atual política municipal de habitação (de regularização fundiária), o Programa Vila Viva, está de certa maneira na *contramão* do direito urbanístico e do Estatuto da Cidade, como será analisado no Capítulo 3. A Vila Acaba Mundo (um aglomerado favelado) é um caso emblemático de dificuldade de regularização fundiária em Belo Horizonte, mesmo sendo uma Zonas Especiais Área de Interesse Social (ZEIS) e possuindo um plano de (re)urbanização, chamado Plano Global Específico. Consequentemente, ainda que seja um município que vem promovendo o planejamento urbano dentro dos mandamentos constitucionais desde os anos 1990 (já nos anos 1980 promovia a regularização de favelas), Belo Horizonte tem dificuldade de concluir a regularização fundiária no modelo definido pela literatura de direito urbanístico (FERNANDES e PEREIRA, 2010).

urbano, assumindo duas características: 1) analisa criticamente as ações de regularização fundiária,⁹² pois considera que elas são modos paliativos de resolução do problema fundiário e da exclusão socioespacial, como já referido; mesmo assim, destaca a dificuldade de concluir a regularização fundiária, principalmente nos aspectos jurídicos; 2) a possibilidade e importância da participação popular na gestão urbana para ultrapassar a irregularidade (PIRES, 2008; ALFONSIN e FERNANDES: [s.d.]). O modelo elaborado para o combate à exclusão socioespacial pressupõe a importância da colaboração da população na construção e desenvolvimento de uma política urbana carregada de *justiça social*, que consista na ideia de reforma urbana e direito à terra (como moradia), coadunando-se com os princípios da função social. A ideia de planejamento urbano é impedir a irregularidade (a *exclusão socioespacial*), promovendo, porém, o reconhecimento do direito à terra da população, com o intuito de garantir a moradia pela população de *baixa renda*.

As perspectivas e diagnósticos seguidos pela ordem jurídico-urbanístico-constitucional sugerem que a regulação urbana irá garantir a efetivação dos objetos das lutas e movimentos por reforma, pelo direito à moradia e pelo reconhecimento jurídico-político da terra, em que a participação, institucionalizada, será uma mais valia para a consagração do *direito à cidade* pelos mecanismos regulatórios. Portanto, o planejamento urbano participativo conseguirá promover uma outra estrutura urbana que reconhecerá os direitos fundiários e impedirá o crescimento irregular da cidade dentro dos parâmetros da função social. Porém, ao mesmo tempo, aponta-se que o modelo regulatório, desenvolvido em grande parte do século XX, privilegiou a especulação imobiliária em detrimento de grande parte da população brasileira.

A história da segregação nas cidades está intimamente ligada, principalmente neste século, à história da legislação urbanística. Evidentemente, não se pode adotar uma perspectiva reducionista, como todos os fatores econômicos, sociais, históricos, culturais e políticas que influenciam a configuração territorial das cidades e que foram minimamente mencionados aqui, mas, sem dúvida, é necessário reconhecer o papel cumprido pela legislação ao longo do tempo na formatação desse território (ALFONSIN, 2000: 205).

Nesse sentido, Ermínia Maricato (2008, 2011, 2011 [2000]) assinala que não foi por falta de legislação que houve a exclusão da terra por grande parte da população brasileira e reflete sobre o caminho conduzido pela institucionalização. Tal análise não desmerece a importância e suas conquistas, coloca limites e possibilita a crítica de uma perspectiva ideológica sobre o

⁹² Eles referem a literatura como mecanismo de democratização do acesso à terra e ampliam o sentido da regularização fundiária. Assinalam que ele tem de ser um mecanismo conjugado com o planejamento urbano, no intuito de cumprir seus objetivos, que são: assegurar o direito à moradia e buscar o *direito à cidade*.

Plano Diretor (ARANTES, 2011). Seguindo essa linha de raciocínio, Maricato, também, recorta os limites e o caráter ideológico do Plano Diretor, apesar de ele carregar, a partir de 1988, perspectivas limitadoras a respeito da propriedade fundiária privada, questionando se ele altera a geografia urbana.

Da mesma forma, não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as câmaras. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre as suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado (MARICATO, 2011: 96).⁹³

Maricato (2011 [2000]) destaca, ainda, que o movimento de luta pela moradia dava importância a instrumentos específicos que tinham o intuito de implementar a reforma urbana em vez do abstrato Plano Diretor. A autora assinala que o Plano Diretor não era a bandeira dos movimentos de reforma urbana, a autora faz uma crítica à denominada exclusão socioespacial, por considerar que ela não é ocasionada por falta de legislação – ao contrário, muitas vezes, causada até por ela própria. Essa análise remete a um questionamento sobre as relações de poder como algo que possibilita a exclusão social e política de determinados grupos em favor de uma elite. Desse modo, possibilita perguntar se há regulação e um modo (ideológico) de solução para a denominada *crise urbana*. Destaco, assim, como muito pertinente esta visão crítica da autora que, apesar de compreender a importância do planejamento urbano participativo como possibilidade de encontro com o *direito à cidade*, problematiza o seu *potencial transformador*. Destaco também a sua crítica à ideia de *atraso* (relativo ao desenvolvimento da modernidade) como responsável pela exclusão socioespacial, colocando, de certo modo, a resposta institucional ligada à ideia da regulação para o combate a essa exclusão.

É no contexto desta discussão que o estudo de caso desta tese seja em Belo Horizonte é justificado também pela prática do planejamento urbano instituído na política municipal de

⁹³ Apesar da sua crítica e do exercício ideológico conduzido pela ideia do planejamento, a autora defende que o planejamento urbano pode garantir a ideia de justiça social (urbana): “concluimos, portanto, que apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro para as cidades sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento?” (MARICATO, 2000 [2011]: 178).

habitação. Apesar de Belo Horizonte promover esse percurso, o município possui um intenso conflito fundiário e encontra muitas dificuldades para assegurar o direito à moradia da população através da transferência dos títulos de propriedade que garantem juridicamente a propriedade. Na prática, ainda ocorrem remoções (indiretas) que o município justifica como um modelo de reassentamento, que é feito mediante pagamento de indenizações pela avaliação da construção (benfeitorias), não se pagando pelo valor da terra, assim, essas indenizações são pagas por um valor muito inferior ao praticado pelo *mercado imobiliário*. Essas questões devem ser analisadas quando se repete que o Plano Diretor, o planejamento urbano e a execução de planos urbanísticos são soluções para a exclusão socioespacial por meio da inclusão social. Trago análises e reflexões críticas sobre esse modelo, a partir de perspectivas teórico-analíticas que debatem e refletem o papel do planejamento urbano no discurso do processo de urbanização no Brasil (ARANTES, VAINER e MARICATO [org.], 2011) e da crítica ao papel da inclusão social (SANTOS, 2002 e 2006; D’SOUZA, 2010) como solução para a questão urbana e persecução da ideia de cidadania.

Analisarei, nos Capítulos 3 e 4, as benesses e o sentido do planejamento urbano na prática da política urbana de Belo Horizonte, que promove massivamente o planejamento urbano desde o início da década de 1990. Analisarei também os sentidos do direito empregados por essa literatura, vislumbrado no meu caso de estudo como uma acertada solução para o enfrentamento da questão urbana. Finalizo este capítulo apresentando as minhas reflexões centrais sobre os diagnósticos realizados pela literatura do direito urbanístico e como as relações de poder são enfrentadas, na sua invocação do *direito à cidade* e o combate à exclusão socioespacial.

1.4 Diagnósticos da exclusão socioespacial e soluções adotadas para ela

A modo de síntese, o principal diagnóstico da literatura de direito urbanístico que identifiquei compreende como pressuposto a falta de regulação do poder público no processo de ocupação da cidade e a relevância do valor civil-patrimonialista nas relações sócio-jurídicas no Brasil. Tal ideia foi ideologicamente reforçada pelo Código Civil brasileiro de 1916, que partiu, muito marcadamente, dos princípios da liberdade individual e da perspectiva patrimonialista. Nesse regramento jurídico-civilista, não havia o princípio da função social da propriedade

privada, que considerava a propriedade fundiária como valor absoluto, como já citado. Tal ordenamento jurídico foi revogado com a promulgação do novo Código Civil Brasileiro de 2002, que, apesar de ser um regramento civilista, assume um pouco parte da perspectiva da função social consagrada na Constituição de 1988. Portanto, a literatura de direito urbanístico considera que não houve uma preocupação por parte do Estado com a regulação do urbano, identificando que o desenvolvimento urbano do Brasil foi gerido pelas *leis do mercado*, o que ocasionou a exclusão socioespacial e a irregularidade, que só foi modificada de 20 anos para cá. Um dos diagnósticos da literatura refere-se à importância da regulação urbana para o combate à exclusão dentro dos parâmetros constitucionais e do direito urbanístico fundado a partir deles (PIRES, 2008; FERNANDES, 2003; MARICATO, 2008).

Todavia, vejo a *irregularidade* como um efeito dentro da lógica da suposta *regularidade*. Portanto, a má distribuição de renda e a falta da política urbana são os efeitos assinalados que geraram a irregularidade urbana. Quando afirmo que parte da literatura vê a irregularidade como causa da exclusão socioespacial, acredito que seja pelos percalços do modelo da *cidadania* dentro dos parâmetros do paradigma da modernidade/colonialidade. Assim, assinalo que só existe *irregularidade* dentro da lógica da regulação e do controle social. Desse modo, o processo de urbanização brasileira tido como *excludente* não o é por falta de legislação e de política urbana, mas sim, pelo próprio modelo de regulação, que excluiu parcela da população, ocasionando a *espoliação urbana* (MARICATO, 2011 [2000]), não sendo só uma falta de um modelo *includente* do urbano. A exclusão foi gerada dentro da lógica do paradigma da modernidade e não, pelas falhas, ou seja, o colonialismo/colonialidade, a *racialização* (consequentemente, a escravidão) compostos dentro do processo da modernidade (*colonialidade do poder*) geraram e deram continuidade à colonialidade e aos racismos que impediram grupos de ter acesso ao poder e aos bens, enquanto outros mantiveram com acesso. Os processos de independência e constituição da república não reverteram estruturalmente a sociedade – as lógicas da colonialidade – nem romperam com o sistema político instituído, o colonialismo. Portanto, não superam, mas, institucionalizam o que Aníbal Quijano (2005 e 2010) denomina como *colonialidade do poder*.

O que isso tem a ver com a questão urbana no Brasil? Dentro da construção do diagnóstico da questão urbana, há uma certa evasão do problema de que o processo de urbanização no Brasil continuou com a lógica da colonialidade, ou seja, que não abarca

estruturalmente o modelo desenvolvido de exclusão socioespacial, sendo uma questão política (como, também, de gramática e epistemológica). De certa maneira, está em conformidade com o paradigma da modernidade. Apesar da crítica e da proposta de reconhecimento do irregular, não se problematiza explicitamente o privilégio de uma elite, suas relações e estruturas de poder. Mas, a meu ver, se propõe, com o reconhecimento do direito à moradia de grupos que dantes foram excluídos, a consagração de uma inclusão social que, propriamente, não altera a estrutura social, a alteração da visão do morador da *favela* como portador de déficit social e caminhar no sentido de enfrentamento dos privilégios de determinados grupos sociais. Concretamente, mesmo a literatura afirmando que há uma mudança jurídico-político do direito urbanístico, os direitos fundiários – o direito à terra e a permanência a ela – não vem sendo privilegiado como modo precípua da política urbana. Ocorre que a implementação do plano de urbanização pretende a integração da população à cidade, dentro da perspectiva ideológica da inclusão social na efetivação dos direitos sociais e na construção de um *sistema viário* no *assentamento precário*, que, de fato, pode não reconhecer os direitos fundiários da população moradora das *favelas*.

Aponto desse modo que, a partir dos próprios diagnósticos da literatura de direito urbanístico, não se consegue alcançar o reconhecimento do direito à moradia nas práticas da política urbana. Consequentemente, há dificuldade de alcançar o *direito à cidade*. Assinalo que a pergunta deveria ser como se pode construir a reforma urbana e a consagração do *direito à cidade*. Pois, na prática, apesar do reconhecimento formal do direito social à moradia, da institucionalização do *direito à cidade* e da implementação das políticas urbanas, o que se modificou? Houve a concessão dos direitos fundiários dos moradores dos aglomerados nas experiências de regularização fundiária? Respeitaram-se os interesses dessas populações? O instrumento das práticas de participação contribuiu para a construção de uma política urbana realmente participativa e colaborada pela população interessada? Qual é a preocupação fundamental da concessão do direito à moradia? É de fiscalização e combate à irregularidade? Quem se beneficia com as obras de implementação dos planos urbanísticos? De maneira mais geral, pergunto, qual é o entendimento de cidadania nesses processos de regularização fundiária? Essa ideia de cidadania combate o morador da favela como pessoas que possuem *deficit social* e necessitam medidas de *empoderamento*? Há uma problematização desse estigma? É problematizada, historicamente, a tida exclusão socioespacial? Algumas dessas questões são problematizadas pela literatura de direito

urbanístico, bem como, o Programa Pólos de Cidadania. Para contribuir para as discussões assinalo que é necessário um processo de politização do direito, que possibilita vislumbrar que a exclusão foi fruto do projeto da modernidade e do direito moderno (direito burguês) (MARX, 2010; ver também, SANTOS, 2002a, 2003, 2006), privilegiando uma camada da população em detrimimento da outra, sendo determinado por vários critérios como raciais (QUIJANO, 2005, 2010).⁹⁴ Assim, mexer na estrutura de poder é identificar que a igualdade e a democracia praticada⁹⁵ não enfrentam claramente perspectivas de *autoritarismo social* (DAGNINO, 2004a[1994]),⁹⁶ ou seja, a *praxis* política institucionalizada não necessariamente combate os *processos de exclusão* efetuados para privilegiar determinados grupos. Assim, ela não combate os efeitos da *colonialidade do poder* como preceito ideológico (QUIJANO, 2005, 2010). Portanto, a ideia de inclusão social na prática não altera essas questões, não combate a *colonialidade de poder*, mas sim, pretende *incluir* grupos *excluídos* que podem ser excluídos novamente no futuro (SANTOS, 2006; D'SOUZA, 2010). Pois não há uma mudança política estrutural. No caso em questão a implementação de planos urbanísticos, por si só, dificilmente irá problematizar e rechaçar a ideia de *inclusão* e *exclusão*, mas sim, promover a *regulação* (e a normalização) como modo de fazer política e combater a questão urbana, pois seguem o diagnóstico da gramática moderno-liberal para a solução da *exclusão socioespacial*.

Esta crítica já foi iniciada pelos diagnósticos da literatura de direito urbanístico que politiza, de certa maneira, a questão urbana por criticar a neutralidade do direito. Desse modo, ultrapassando a questão técnica e vislumbrando a questão política para a exclusão socioespacial, verifico que ainda *fissuras* que são apontados, por exemplo, pela *pouca* identificação do planejamento urbano como algo ideológico (especificamente na literatura de direito urbanístico). Também, destaco que as discussões sobre o *direito a ter direitos*⁹⁷ promove um enfrentamento das relações de poder (da *colonialidade do poder*), isto é, como a formação da cidadania está atrevesada pela formação racial e a sua interrelação das classes sociais, possibilitando politizar o direito sendo um contributo da sociologia jurídica.

⁹⁴ Tal perspectiva é muito destacada por Milton Santos (2012 [1987], 1996/1997), no seu conceito de *cidadania mutilada*, no qual identifica que a população não tem o gozo de seus direitos de cidadania plenos. Nesse mesmo sentido, Renato Emerson dos Santos (2012) aponta que a exclusão socioespacial é fruto da exclusão racial.

⁹⁵ Desse modo, verifico a importância de problematizar essa gramática e sua construção para iniciar um processo de enfrentamento das relações de poder (da *colonialidade do poder*).

⁹⁶ Tal conceito será trabalhado no Capítulo 2.

⁹⁷ A ideia de *direito a ter direitos* nesta tese é construída a partir das reflexões da literatura das ciências sociais que estudou a *emergência dos movimentos sociais* nos anos 1970 e 1980, também, sigo reflexões mais atuais sobre direito a ter direitos de Dagnino, 2004a, 2004b e 2004c; Santos, 2005 e 2006; Santos, 2005 e 2006; Santos e Avritzer, 2003; Gohn, 2010 (ver Capítulo 2).

O mapeamento das *causas e efeitos* da exclusão socioespacial privilegia como problema central à *irregularidade urbana*, ou seja, a crise urbana é identificada como o crescimento da *irregularidade urbana*. Portanto, o conflito fundiário, a demonstrada exclusão socioespacial vista como fruto da desigualdade social⁹⁸ e a falta de uma legislação jurídico-urbanística fundada no princípio da função social são consequências da tida segregação espacial e social. Assim, esse diagnóstico do *efeito* da exclusão socioespacial possibilita que a inclusão social seja o mecanismo que enfrentará a questão urbana. O planejamento urbano e a regularização fundiária, então, assentados no princípio da função social, serão os meios de efetivação, com objetivo de construir *outra cidade* e de promover o encontro com a *cidadania*. A leitura efetuada pelo direito urbanístico assume, assim, uma postura mais política em relação à questão urbana que pretende a efetivação do *outro* preceito de cidadania. Com esse posicionamento, embora a legislação urbanística e a política urbana politizem de certa maneira a questão urbana, apontam que a inclusão social ainda é o instrumento de persecução para o seu enfrentamento. Logo, o modelo construído não problematiza explicitamente as estruturas de poder como processo de construção e desenvolvimento do que é denominado como *segregação socioespacial*. A perspectiva de inclusão social não combate os privilégios construídos historicamente, e ainda hoje continuados, mas pretende incorporar dentro da lógica dos direitos sociais e econômicos a população que foi excluída anteriormente desses direitos, em vez de problematizar o desenvolvimento histórico dessa *exclusão* e sua continuação. A interpretação e o objetivo do direito urbanístico são que a política urbana deve estar em consonância com a função social, ou seja, que ela tem de promover uma justiça social por meio dos instrumentos jurídico-urbanísticos e ações. Contudo, a *função social* é um conceito extremamente abstrato e formal, que será demarcado pelo Plano Diretor. Pergunto se na prática ele enfrenta de maneira política a questão urbana.

Assim, pergunto se *as práticas de participação* e o *planejamento urbano*, no que tangem a questão urbana, alteram a chamada *cultural politics* (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000), mesmo se partindo do preceito da *função social* conjugando a reforma urbana. Questiono qual é o sentido do *direito à cidade*, se este não questiona as relações de poder ou se a forma como é interpretada pelos diagnósticos da literatura questionam-o. O *direito à cidade* é um *mote* para a concepção do *acesso à política* e ao *poder*; digo isso por toda a conotação do sentido e chamamento *político* sobre o *direito à cidade*, pois ele assume a

⁹⁸ A ideia do mito fundador da desigualdade e do processo de atraso brasileiro é questão pontuada de maneira crítica por Marilena Chaui (2000) e Jessé Souza (2009).

luta por *direito a ter direitos* na questão fundiária e no desejo de reforma urbana que é reproduzido na construção do direito urbanístico e da política urbana. Mas a literatura, mesmo reconhecendo todo esse processo e afirmando que o objeto da política urbana é dar uma resposta aos processos de luta, por exemplo, do reconhecimento da moradia e da reforma urbana, traduz essas reivindicações como sinônimo de inclusão social, que é construído por meio do aparato burocrático do Estado. Em outras palavras, reforça a importância dos mecanismos como planejamento urbano participativo para garantir esse processo de reconhecimento, podendo assim pouco problematizar a ideologia do plano como modelo suficiente para resolução da questão/*crise urbana*.⁹⁹ Considera que as populações dos aglomerados (*favelas*), por exemplo, são excluídas da cidade e necessitam de ações de inclusão. Portanto, pergunto se essa ideia de *inclusão* instrui uma noção de *acesso* à construção e modificação da política, ultrapassando a percepção desses sujeitos como meros destinatários de uma política pública, ou seja, colocando-os a parte nesse processo político e de politização da questão urbana. Acredito na necessidade de uma percepção epistemológica para problematizar certa gramática, possibilitando assim trabalhar criticamente sobre as perspectivas que partem da inclusão e das desigualdades sociais como suficientes para pensarem sobre as relações de poder assimétricas.

No meu estudo de caso em Belo Horizonte (Capítulos 3 e 4), problematizarei essas questões,¹⁰⁰ compreendendo-se a importância do planejamento urbano e a invocação do direito como modo de consagração de cidadania, por meio do enfrentamento da questão da irregularidade urbana. Nessas discussões em que o direito e os instrumentos jurídico-urbanísticos são importantes como soluções à questão urbana, levanto reflexões que interpretam a questão ideológica do planejamento urbano (MARICATO, 2008, 2011, 2011 [2000]; ARANTES, VAINER, MARICATO, 2011), a ideia de inclusão social (SANTOS,

⁹⁹ Essa questão propõe que o aparato burocrático coadunando com a ideia do *conhecimento-regulação* (SANTOS, 2002 e 2003) como caminho de exercício político, no qual pode não consubstanciar para, por exemplo, um processo de *acesso à cidade* nos moldes de Harvey (2009a e 2009b) ou de consagração da *cidadania política* (2004a e 2004b).

¹⁰⁰ O Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG é uma ação que problematiza o direito e o invoca como um processo de enfrentamento da exclusão e para a consagração dos direitos sociais, assim dialogando com o direito urbanístico para a defesa dos direitos fundiários da população dos assentamentos precários, sendo um modo de consagração da cidadania/do *direito à cidade*. Portanto, o trabalho de extensão universitária do Pólos realiza suas ações por meio da pesquisa-ação e refletindo sobre o objetivo da universidade e da pesquisa acadêmica, em que entende que elas têm que se coadunar como um processo tido como de *transformação social* ou de consagração dos *direitos humanos e fundamentais* (conforme a gramática desse programa de extensão universitária). Nesse sentido, a análise dessa prática de extensão universitária que (re)pensa o papel do direito é muito relevante para o desenvolvimento dessa tese, agindo nos processos atuais de regularização fundiária em Belo Horizonte.

2000, 2006; D'SOUZA, 2010) e a segregação sócio-racial (SANTOS, 2012; SANTOS, 2006/2007, 2010 [1987]).¹⁰¹ Assim, essas perspectivas possibilitam uma reflexão, que colabora para um enfrentamento das estruturas de poder, ao indagar se a inclusão propicia esse processo ou se ela questiona os privilégios mantidos por uma *elite*. No estudo de caso, analiso se houve efetivação do direito à terra como moradia, conjugados pelos preceitos da função social que ultrapassarão o modelo de exclusão e a mudança da geografia social da cidade e que, assim, possibilitariam a cidadania ampliada (DAGNINO, 2004a, 2004b, 2004c; SANTOS, 2005, 2006; SANTOS e AVRITZER, 2003). A própria nomeação do morador (*favelado*) como *pobre* e a não afirmação tácita do racismo coadunam – dentro de um paradigma moderno/da colonialidade (QUIJANO, 2005 e 2010) – com a configuração de que o problema é a desigualdade social que será resolvida pela efetivação de direitos sociais e luta contra as práticas de clientelismo, poder público e neste caso academia.

Posso dizer se os autores de direito urbanístico estudados colaboram para um posicionamento de politização do direito. Em âmbito mais primário, sim, pois reconhecem a importância dos processos abertos pelos movimentos sociais e problematizam neutralidade do direito, assumindo tanto a relevância de um posicionamento político para o direito, como, também, a importância da política urbana em assumir as demandas populares. Todavia, é assumido que esse processo seja construído pela regulação urbana como modo de resolução e caminho discussão do *direito à cidade*. Então, a interpretação para o *problema da questão urbana* (segregação) é a visualização dos *efeitos específicos* do processo de modernização e urbanização e invoca a falta de uma regulação, consolidando a questão da *irregularidade* e exclusão socioespacial e o *subdesenvolvimento brasileiro* como causas dessa *crise*. Portanto, no segundo plano, considero que a literatura não problematiza conceitos chave como *cidadania, função social e participação*. A literatura compreende a boa aplicação do direito como suficiente, ou seja, não há uma análise explícita da construção dos privilégios históricos, mas quase a sua naturalização, apesar da crítica à visão civilista-patrimonialista. Assim, se o enfrentamento das relações de poder é assumido pela ideia de que o direito urbanístico vem modificar a *geografia social* da cidade ao reconhecer os direitos fundiários na tentativa de consagrar a noção da reforma urbana, qual é a posição da literatura de direito urbanístico e o significado possível do *direito à cidade*? Procedendo esse enfrentamento na prática, ele possibilita uma reflexão crítica das relações de poder? Para adentrar nessas

¹⁰¹ Renato Emerson Santos (2012) aponta que o conceito de *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005, 2010) dão pistas para compreender e analisar a segregação socioespacial.

questões em concreto e em experiências locais analiso o processo de regularização em Belo Horizonte e seus desdobramentos (como exposto na introdução), que se demonstra adequado ao meu objeto de estudo, pela perspectiva do processo de regularização de favelas e pela construção da política urbana fundada na Constituição do Brasil de 1988, que hoje representa uma política urbana específica nesse sentido. Também adequado do ponto de vista do Programa Pólos, que reflete o papel e a importância do direito para o combate à exclusão socioespacial e para a perseguição do *direito à cidade*. Portanto, dois atores aqui conjugam o *direito à cidade* com os processos de luta por *direito a ter direitos*: a política urbana, que tem a função de cumprir o objeto das demandas populares, e a reflexão do direito, que tem como intuito a consagração da ideia de *cidadania, direitos humanos*, colaborando com o processo de *inclusão social*.

Antes de adentrar, portanto, mais especificamente no meu estudo de caso, é necessário trazer à tona o percurso do *direito a ter direito* e os significados interpretados pela literatura das ciências sociais antes da promulgação da Constituição do Brasil de 1988, bem como os entendimentos político-acadêmicos assumidos sobre o caminho possível entre a ligação do direito e a cidadania no Brasil após a Constituição. Pretendo também delimitar o significado do direito, que, em parte, já foi situado neste capítulo, no que tange a questão urbana como mecanismo de construção e efetivação da cidadania, além das mudanças aclamadas no processo de redemocratização do Brasil e da consolidação da democracia pós-1988. Essas questões são relevantes, primeiramente, porque a literatura de direito urbanístico assinala a importância de se conhecer o direito urbanístico e o papel dos juristas no caminho de enfrentamento da questão urbana como acabamos de ver; em segundo lugar, pela importância do direito urbanístico e seus instrumentos para a construção da política urbana, visando ao encontro com o *direito à cidade*; finalmente, para a invocação do direito como proposta de efetivação da cidadania na prática da extensão universitária. Para isso, também, é necessário discutir as significações do direito e sua proposta para construção da cidadania como meio de enfrentamento do *status quo* e os limites e significação do termo politização do direito.

Capítulo 2. As ciências sociais brasileiras e os significados do “direito a ter direitos”

A literatura do direito urbanístico, analisada no Capítulo 1, destaca a importância dos movimentos sociais para a configuração desse direito, que lhes acolhe as reivindicações e enfatiza a importância para a ressignificação e compreensão da política urbana. A luta pela reforma urbana se reconfigura e ganha força com simultaneamente com o processo de redemocratização do Brasil e interfere diretamente na escrita da Constituição de 1988. Desse modo, as ciências sociais têm atendido ao processo de emergência dos movimentos sociais, caracterizado pela luta por *direito a ter direitos* (SADER, 1988; DAGNINO, 2000, 2004a, 2004b, 2004c), e a sua influência na construção do (novo) conceito de cidadania política (DAGNINO, 2000 e 2004a; SANTOS e AVRITZER, 2003; PAOLI, 1991). Esse processo exerce influência na configuração do direito e da cidadania, por exemplo, auxiliando a conquista dos direitos fundiários estabelecidos pela construção da ordem jurídico-urbanístico-constitucional pós-1988. Desse modo, os movimentos de luta pela moradia deixam de ser reivindicações isoladas para formarem demandas mais amplas (GOHN, 1991), situação ilustrada pelo (Fórum) Movimento Nacional de Reforma Urbana, que enviou a emenda de reforma urbana para a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).

No âmbito das ciências sociais, a relevância desses processos e coloca que o direito (sua interpretação) deve assumir um papel crítico que colabore para uma outra *sociedade* (SOUSA JUNIOR, 2002). Pretende-se, assim, discutir o ensino jurídico e a importância da interpretação do direito para o diálogo com os movimentos sociais. No que se refere à questão urbana, o direito urbanístico, de certa maneira, caminha em conformidade com essas perspectivas no seu enfrentamento do *status quo*, criticando o valor absoluto da propriedade fundiária, conforme visto no Capítulo 1. Nesse sentido, o Programa Pólos de Cidadania assume, em Belo Horizonte, um papel de (re)pensar o ensino jurídico e o direito para um processo de construção prática de outro direito. O direito urbanístico, a sociologia jurídica e o Programa Pólos de Cidadania destacam a importância das lutas por *direito a ter direitos* e suas influências no papel e construção do sentido localizado do direito. Esses atores entendem que o direito não deve ser um instrumento de manutenção das relações de opressão, especificamente, nas questões fundiárias, e assinalam o direito urbanístico como um modo de democratização do acesso à terra como moradia dentro das limitações da legislação urbanística. Esse enfrentamento, portanto, tem uma visão política do direito. No contexto de Belo Horizonte, além de existir o Programa Pólos de Cidadania como parâmetro crítico do

direito, há um desenvolvimento prático da regularização de favelas desde os anos 1980, quando se iniciou o programa que implementa essa regularização. Posteriormente, e em 1990 (ver Capítulo 3), adotou-se, também, a regularização urbanística como modo de proceder à regularização fundiária. Portanto, existe formalmente o reconhecimento dos direitos fundiários dos moradores de assentamentos consolidados dentro dos limites legais. Portanto, o município de Belo Horizonte é reconhecido, no contexto brasileiro e internacional, não só pela promoção de práticas urbanísticas inovadoras, como também, pela ativa participação popular na construção dessas políticas.

Considerada essa realidade, o objetivo deste capítulo é analisar criticamente como a literatura das ciências sociais identificou a influência dos movimentos sociais no processo de democratização do Brasil, pois explicita que os movimentos contestam direta ou indiretamente o jogo político, além de problematizar o modo de *fazer política* e o aparato burocrático e a instituição pública como espaço privilegiado do político. Portanto, essas significações da emergência dos movimentos sociais promovem o entendimento de que há um enfrentamento do modelo *mais tradicional* e elitizado do modo de fazer política. Assim, aspectos *culturais* são incorporados na política e, dessa maneira, a leitura possível é que o processo de democratização ultrapassa o significado de apenas abertura democrática, havendo, sim, uma ideia de reformulação que influencia o processo de abertura democrática. Essas ideias coadunam-se com o conceito de *cultural politics*, o qual vem sendo identificado pelos autores que continuam trabalhando com movimentos sociais, cidadania e direitos (DAGNINO, 2000 [1998]; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]; BAIERLE, 2000). Tais autores destacam a importância dos movimentos sociais para o desenvolvimento de projetos alternativos ao modelo hegemônico, já que contribuíram para abertura e ampliação arena política. Assim, interpreta-se que os movimentos sociais questionam as estruturas de poder, enfrentando o poder estabelecido, dentro de seus processos reivindicatórios e identitários, lutando por uma mudança social, na qual o cultural integra-se ao político, identificando esse processo como *cultural politics*.

Desse modo, neste capítulo, trabalho os sentidos possíveis para o que se denomina politização do direito e a sua interface ao *direito a ter direitos*, partindo de algumas notas do período de democratização do Brasil e após a promulgação da Constituição, diferenciando assim os contextos de pré e pós-institucionalização do *direito à cidade*.

2.1 As ciências sociais interpretam as lutas sociais nos anos 1970–1980: as significações possíveis do “direito a ter direitos”

Para iniciar o entendimento o processo de democratização no Brasil e os sentidos empregados sobre cidadania, é importante percorrer as lutas por direitos dos anos 1970 e 1980 no processo identificado por luta por *direito a ter direitos*. Nesse intuito, percorro o sentido trazido por parte da literatura das ciências sociais que trabalham (e trabalhavam) a emergência dos movimentos sociais. Para iniciar essa análise, destaco parte do discurso proferido, em 1980, por Luiz Inácio Lula da Silva, após a greve em São Bernardo dos Campos, citada por Silvio Caccia Bava (1988) que se segue:

São Bernardo-80 marca um salto de qualidade do novo sindicalismo (...) Nossa campanha salarial deixou claro, para todos os trabalhadores, de que lado estão os patrões e o governo. Desmistificou o discurso das autoridades, que queriam ser tutoras do povo. Obrigou os empresários tidos como liberais a arrancarem a máscara. Mostrou aos trabalhadores que eles terão que lutar muito para conseguir as coisas. A luta não deverá ser apenas ao nível reivindicativo, econômico. Deverá ser também ao nível social e político (...) daí a necessidade de a gente se organizar sindical e politicamente. Temos de conquistar nossos direitos e nossa liberdade. Não vamos ganhar nada de ninguém (SILVA, 1980 *apud* BAVA, 1988: 301).

O discurso de Luiz Inácio Lula da Silva demonstra a entonação da leitura dos movimentos sociais que estavam *aparecendo* na cena política brasileira, no período de transição ou abertura para a democracia. Proferido por Lula, na época metalúrgico e sindicalista, recém-saído da prisão por causa das greves de 1980, em São Bernardo do Campo¹⁰² (São Paulo), esse discurso tem uma grande importância na leitura de parte das ciências sociais. Resume o sentido do *direito a ter direito* e o processo de interpretação da politização não só dos movimentos sindicais, bem como dos movimentos de bairro, pela sua relevância na cena política brasileira de um enfrentamento do *status quo*, um recharçamento do modo recorrente de fazer e contra o período ditatorial.

Portanto, a *emergência dos movimentos* sociais representa um sentido político nas reivindicações das denominadas *classes populares*, no seio da sociedade brasileira, ainda comandado pelas forças ditatoriais. Sendo assim, é um período importante para a interpretação e o entendimento do *direito a ter direito*, da politização dos direitos e da incorporação da cultura dentro da política (*cultural politics*) (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]), que delimita o sentido empregado, no Brasil, pela literatura de ciências sociais, e possibilita o entendimento ampliado e *novo* do termo cidadania (SADER,

¹⁰² As principais lideranças da greve de 1980 de São Bernardo do Campo foram presas, inclusive Luiz Inácio Lula da Silva (BAVA, 1988).

1988; DAGNINO, 2000 [1998]; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]; SANTOS e AVRITZER, 2003; PAOLI, 1991; TELLES, 1999; PAOLI e TELLES, 2000).

Parece claro que a sociedade brasileira dos anos recentes [aproximadamente década 1970], fruto de uma nova coalizão de forças, está penetrando numa conjuntura mais permeável não só ao debate mas, sobretudo, ao embate sobre problemas que, certamente, passam pelas questões da exploração do trabalho e da espoliação urbana, (...), parece claro que o encaminhamento dos problemas sociais não é de natureza técnica mas, ao contrário, tem um sentido eminentemente político, pois decorre da capacidade que as camadas subalternas tiveram de conquistar maiores espaços numa arena necessariamente contraditória e conflituosa. Na medida em que isto ocorrer, serão recolocadas as modalidades de um processo cujos resultados a poucos tem beneficiado e cujo preço tem sido altamente oneroso pra aqueles que levam adiante as engrenagens de um sistema econômico que tem apresentado feições nitidamente selvagens (KOWARICK, 1982b: 47-48).

Nos anos 1970 e 1980, é marcante a *emergência dos movimentos sociais* e os estudos desses movimentos pelas ciências sociais, em especial, pela atenção dada aos movimentos urbanos que também foram identificados como *movimentos populares*. Esse período é caracterizado pela transição, do regime ditatorial para a democracia, que se inicia em meados dos anos 1970 e vai até 1985, quando ocorrem dois fenômenos: a emergência desses movimentos e o olhar das ciências sociais em direção a eles. Portanto, ocorrem nesse período três processos diferentes, mas que estão intimamente relacionados: a democratização do sistema político, o olhar de parte das ciências sociais para a relevância da emergência dos movimentos sociais e a emergência dos movimentos sociais que significam lutas por *direito a ter direitos*.

O processo de democratização tem características muito específicas, e a mais importante é o fato de que a transição política é longa, gradual e controlada pelo regime ditatorial militar. A surpreendente e esmagadora vitória da oposição nas eleições para o Senado Federal em 1974 é vista como o começo do fim da ditadura. Todavia, somente 15 anos depois – em 1989 – ocorrem as eleições diretas para presidente da república (chefe de Estado e de governo do ente federativo da união nacional). Nesse período de 15 anos, ocorrem avanços lentos e controlados pela ditadura: a controversa Lei da Anistia – de opositores e de criminosos do regime – em 1979; as eleições diretas para escolha do chefe do executivo estadual (eleições para governadores dos Estados-membros) em 1982 com vitória da oposição nos principais colégios eleitorais; a derrota no Congresso Nacional, em 1984, da enorme mobilização popular por eleições diretas para a presidente da república denominado *Diretas Já*; em 1985, a ditadura militar é oficialmente finalizada com a eleição de forma

indireta de um opositor, Tancredo Neves,¹⁰³ para presidente da República; em 1988, três anos depois, é promulgada a Nova Constituição do Brasil.

Ressalte-se, por importante, que a ditadura inicia e controla o período denominado por transição democrática. Portanto, a abertura proposta pelo regime militar não contempla o interesse dos trabalhadores, como assinala Silvio Caccia Bava (1988: 300), “[c]rise que repercute no parlamento e desmascara para os trabalhadores tanto os partidos assim chamados ‘de oposição’ como o processo de redemocratização proposta pelos militares, a famosa ‘abertura’”. O mesmo autor destaca que o processo institucional de abertura democrática, no Brasil, foi conservador sem enfrentar os privilégios, principalmente por ter sido controlado pelos militares, conjuntamente, com o apoio das elites, ou seja, o pacto social para o (re)estabelecimento da democracia, dentro dos parâmetros institucionais, foi conservador, tendo excluído trabalhadores e suas reivindicações. A emergência dos movimentos sociais surge nesse período.

A emergência dos movimentos sociais é muitas vezes caracterizada por *movimentos populares*, que surgem na cena política como nova forma de mobilização. Ruth Cardoso (2011 [1983]) ressalta que a leitura dos problemas parte da *vivência da pobreza*, característicos dos movimentos de bairro. A antropóloga identifica três *objetivos* dos movimentos sociais que são: 1) lutar contra o Estado autoritário, reivindicando outro modelo político; 2) pretender o reconhecimento da exploração e de seus direitos; 3) construir-se como outros atores na cena política, possibilitando diferente tipo de diálogo com os partidos, com o objetivo de ultrapassar as práticas clientelistas e populistas. Assim, Ruth Cardoso resume, conforme se seguem, as características da emergência dos movimentos sociais:

1. seu caráter local: organizam-se segundo relações internas aos bairros das grandes cidades, criando uma identidade local;
2. seu caráter fortemente reivindicativo: os grupos discutem formas de ação que lhes permitem obter serviços públicos inexistentes no bairro;
3. o apoio que receberam de profissionais liberais, estudantes e agentes eclesiásticos, que lhes forneciam informações ou emprestavam locais para as reuniões¹⁰⁴ (CARDOSO, 2011[1989]: 339).

¹⁰³ Tancredo Neves falece e quem assume é o seu vice-presidente, José Sarney, sendo esse último, o primeiro presidente civil depois da ditadura militar brasileira.

¹⁰⁴ Esta assertiva “(...) forneciam informações ou emprestavam locais para a reunião” traduz um pouco a análise e o entendimento que tenciono fazer das relações de poder nesta investigação e que se refletem no estudo de caso. Nesse estudo, o Projeto de Extensão universitária Pólos de Cidadania atua como um agente que auxilia o processo de *politização*, como atuavam, de certa maneira, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). É identificada a influência de conhecimento especializado (ligado especificamente ao conhecimento acadêmico), como forma de informação e auxílio na estratégia, assumindo a importância do papel de transmissão do conhecimento para camadas *mais populares*.

A autora analisa o motivo de as ações coletivas dos anos 1970 e 1980 serem consideradas inovadoras, justificando que “ocupam os pequenos espaços abertos após 1974 (primeiras eleições legislativas que levaram ao sucesso da oposição), enquanto a repressão que caracterizava o regime começava a diminuir” (CARDOSO, 2011 [1989], 339). Ela afirma que os sociólogos, nos 1970 e 1980, fizeram uma leitura *exagerada* (tendo uma visão utópica das ações) dos *movimentos populares* que surgiram nesse período, no que se refere ao papel destes como *transformadores do político*.

Paul Singer (1982[1980]) na virada da década de 1970 para 1980 publica um artigo sobre o surgimento dos movimentos urbanos dos anos 1970, especificamente os movimentos de bairro, como ações coletivas, cuja luta é contra a má distribuição de renda, que gera desigualdade social. Essa obra¹⁰⁵ é um marco da mudança de rumo das análises das ações coletiva pelas ciências sociais. O autor compreende que é um movimento que, de certa forma, faz frente ao *acelerado e desregulado* processo de urbanização. Em outras palavras, esses movimentos se fizeram frente à *exclusão socioespacial* e à falta de equipamentos nos assentamentos urbanos categorizados pela administração como *irregulares*. Singer reconhece o movimento de bairro como um ator que pressiona o poder público a realizar medidas que possam garantir uma melhor distribuição de renda e *qualidade de vida*, porque questiona a desigualdade social como ponto central do desenvolvimento da exclusão; no caso em análise, da exclusão socioespacial. Nesse sentido, o autor pondera:

Na cidade capitalista, a desigualdade na repartição da renda se reflete em diferenças de consumo não só individual mas também coletivo. A escassez relativa dos serviços urbanos básicos é inteiramente sofrida pelos que têm pouco dinheiro para dispensar com a moradia, porque o que ganham tem que ser gasto com alimentos, vestuário e condução. Quanto maior esta escassez, tanto maior a privação dos mais pobres. Estes portanto têm todo interesse na expansão daqueles serviços, o que os leva, sempre que possível, a se organizarem para pressionar o poder público no sentido de aumentar a parcela dos investimentos e gastos públicos dedicada a este fim. Daí os movimentos de bairro, que surgem como resultado da aglutinação dos moradores das áreas pobres da cidade para fins de ajuda mútua e passam, em certas circunstâncias, a mobilizar a população para reivindicar maior participação no usufruto do que se pode denominar de “bens coletivos” da comunidade (SINGER, 1982 [1980]: 85).

O autor complementa, assim, a sua perspectiva sobre os movimentos urbanos e a luta por *direito a ter direitos*, no caso do Brasil, entendendo as demandas populares, especificamente, como uma luta por *sobrevivência*. Essa luta é também política e diz respeito às questões concretas do *cotidiano*. Sendo uma luta pelo direito à moradia e por construções e melhorias

¹⁰⁵ Não só o artigo de Paul Singer mas toda a obra Singer e Brant (1982 [1980]).

de equipamentos urbanos, equivale à reivindicação pelo espaço do urbano, pelo trabalho e pelos supostos benefícios do urbano (que não são distribuídos igualmente):

Movimento desta espécie se verifica em todos os países de economia capitalista, em que a propriedade privada do solo urbano dá lugar a um mercado no qual a 'acessibilidade' aos serviços passa a ter um preço, sob a forma de aluguel ou 'valor' dos imóveis. Mas os movimentos urbanos são mais importantes nas cidades dos países não desenvolvidos – como o Brasil – nas quais o rápido incremento da população urbana torna aguda a escassez destes serviços, tornando insuportáveis as condições de vida da maioria pobre de seus habitantes (SINGER, 1982 [1980]: 85).

Num período demarcado pela luta pela democratização, ocorre o interesse das ciências sociais pelas lutas sociais urbanas de cariz *popular*, bem como outros movimentos sociais conhecidos como *identitários* (*libertários*) (CARDOSO, 1986; 2011 [1983]; GOHN, 1991).¹⁰⁶ A emergência dos movimentos sociais é, então, caracterizada por:

[...] uma nova forma de conflito, ligado à organização coletiva do modo de vida. Eles são movimentos de resistência da população às condições de vida a que está submetida. O que caracteriza estes movimentos são as contradições que eles carregam em seu bojo, contradições estas que assumem múltiplas formas organizatórias, abarcando diversos tipos de reivindicação e diversas respostas do aparelho estatal. A análise das contradições urbanas torna-se fundamental para a sua compreensão (GOHN, 1982a: 13).

Desse modo, essas investigações sobre a emergência dos movimentos sociais representam a autocrítica do isolamento acadêmico e de certo engajamento da academia. Os movimentos sociais urbanos aparecem, portanto, como um dos principais objetos de pesquisa nos anos 1970.¹⁰⁷

Os movimentos urbanos constituem tema que só recentemente ganharam maior envergadura de pesquisa, sem que tenha deixado de ser extremamente complexas, entre as quais, o caráter das lutas (de classe) por eles desenvolvidos, suas (des)articulações com partidos políticos ou seus antagonismos em relações ao Estado. Outros estudos questionam seu significado cultural em termos de gerar novas formas de sociabilidade e valores que se contraponham ao elitismo tão marcante presente na sociedade brasileira. Ou ainda, questionam seu significado político no processo de transição, iniciando no decorrer da década de 70, para um regime mais aberto e democrático. Finalmente, além da questão de riquezas altamente excludente, tematizam a cerca do potencial de radicalidade das lutas urbanas, cujo horizonte não esgotaria nos parâmetros de uma sociedade capitalista (KOWARICK, 1987).

Assim, Eder Sader e Maria Célia Paoli (1986) destacam a grande relevância política dos estudos dos movimentos sociais, tomando como estudo as greves dos metalúrgicos no fim dos

¹⁰⁶ Não é minha intenção fazer sua diferenciação entre *novos* (questões mais identitárias) e *velhos* (envolvendo questões classistas, movimentos de bairros, por exemplo), pois o argumento de grande parte dos autores é que os objetivos dos movimentos sociais se misturam (GOHN, 1991). Concentro-me mais no que as ciências sociais denominam como movimentos urbanos que têm um cariz mais *popular*.

¹⁰⁷ Noção demarcada na literatura a partir dos anos 1980.

anos 1970, e destacam a greve de 1978 como um ato político em um processo de *luta de classe*. Esses autores apontam o livro organizado por Paul Singer e Brant (1982 [1980]), *São Paulo em Movimento*, como representante de uma mudança de olhar nas ciências sociais e que pode ser interpretado como olhar de politização das denominadas classes populares.¹⁰⁸ Sader e Paoli assinalam a diferença e a importância dessa obra acadêmica para o momento dos anos 1980 nas ciências sociais, pois, “enquanto grande parte dos estudos procuram explicar a ausência das classes populares na cena política, o livro em questão ‘trata de sua presença’. Rechaçando os paradigmas existentes [...], pretendiam ver como as classes populares emergiram [...] enquanto movimentos sociais” (SADER e PAOLI, 1986: 58). Consequentemente, esses diagnósticos representam uma crítica à visão estereotipada, monolítica, estanque e única das *classes populares*, da qual as interpretações estabelecidas seguem padrões já construídos (pelo *discurso competente*) (CHAUI, 2007 [1981]). Assim, Sader e Paoli refletem a ideia de Chauí:

Apontando as armadilhas do imaginário que se institui como história “eficaz”, ela mostra como os processos vividos da classe aparecem pelos filtros da lógica do poder, exatamente para dela desaparecerem, como ineficazes. Veio também de Marilena [Chauí] a explicitação crítica de questões ‘metodológicas’ que fundamentavam o intento das ciências sociais diante deste *objeto* – as classes populares – na história brasileira: a exigência de homogeneizar as imagens esparsas da prática popular para poder caracterizá-los como classe única; e de achar uma fórmula que abrisse todos os segredos de uma estrutura em seus múltiplos níveis, de modo que tudo ficasse visível em uma única ordem; a de dar conta do saber alienado dos outros e, nesse movimento, reafirmar-se a si como saber geral e positivo da sociedade (SADER e PAOLI, 1986: 55-56).

Esses estudos buscam enfrentar as relações de poder, mesmo com todas as suas limitações e deficiências, como qualquer outra prática (que parte de um modelo instituído e ligado à ciência moderna), possibilitando uma reflexão mais aprofundada dos estudos acadêmicos. Esses pesquisadores se colocavam de maneira distinta na forma que interpretavam os seus sujeitos de análise. Assim, o pesquisador buscava rejeitar a capacidade única e exclusiva de esclarecimento dos fenômenos sociais e identidades, passando a encarar os *informantes* (*trabalhadores, favelados, mulheres, operários*) como sujeitos que produzem percepções de si próprios e não, como mera *matéria-prima* (SADER e PAOLI, 1986). Mais tarde, Sader

¹⁰⁸ O termo *classes populares* é um conceito para generalizar os sujeitos que enfrentam o *status quo*. É um conceito generalizador que amplia o conceito e a ideia de classe operária, interligando com os movimentos de bairro e outros trabalhadores e trabalhadoras. Sim, é um conceito generalista que tem o intuito de diferenciar a elite e também a classe média, composta muitas vezes de *profissionais liberais*. É um conceito que possibilita à literatura verificar aspectos políticos dentro desses sujeitos, ou seja, as ciências sociais vislumbram esses movimentos nas suas reivindicações como uma luta de classe que conceitua alargadamente a ideia de classe operária. Esse termo é justificado no Brasil pela ideia de especialidade na construção e desenvolvimento (processo de modernização), perspectiva muito lida pelas reflexões de Ruth Cardoso (2011 [1983]).

(1988) considerará estes movimentos de forma *distintas* de manifestações, pois eles aconteceram na prática do cotidiano, pela luta por *melhoria das condições de vida*. Como dito antes, a distinção também está caracterizada pelo próprio olhar das ciências sociais, ou seja, é identificada uma virada nos anos 1970 e 1980 da visão da própria academia em relação à imagem das *classes populares* como uma camada social politizada e da sua presença na cena política brasileira.

Portanto, a literatura das ciências sociais, de modo geral, identificou essas reivindicações como políticas (SADER, 1988), destacando-se a sua denúncia do Estado e sua política de má distribuição de recursos. Mesmo no processo de modernização e industrialização, não se promoveram políticas sociais, pois o progresso econômico gerado pelo (mito do) *milagre econômico* não enfrentou (ou até aumentou) as disparidades econômicas. Assim, não combateu e até proporcionou um aumento da concentração de renda (KOWARICK, 1982b; EVERS, MULLER-PLANTENBERG e SPESSART, 1982). Teresa Sales (1994) destaca que o Brasil é visto como o *país das desigualdades* e da grande concentração de renda em poucas pessoas, então as ações coletivas são articuladas para o enfrentamento dessa péssima distribuição. Nesse contexto, Kowarick afirma a proposta dos movimentos sociais pela seguinte assertiva:

Repensa-se, assim, a questão do antagonismo social a partir das classes populares, vastos e variados segmentos da população pauperizada, excluídos dos benefícios de uma sociedade que se industrializava rapidamente, avolumando crescente contingente de trabalhadores em bairros destituídos de infraestrutura e serviços básicos. Seu antagonismo: o Estado (KOWARICK, 1987).

Segundo o mesmo autor, a eclosão dos movimentos urbanos é identificada como um processo de confronto pelas *classes populares* com o massivo crescimento urbano, dissociado de investimentos sociais, e pelas más *condições de vida*, ou seja, a carência de políticas sociais para a efetivação do *direito à cidade*. Desse modo, o processo de urbanização foi obrigando as *classes populares* a morarem cada vez mais afastadas do centro, pela proibição de cortiços e pela falta de muito espaço nas *favelas*, formando, assim, as denominadas zonas dormitórios, fenômeno muito característico na cidade de São Paulo. Tal processo gera a *espoliação urbana*, que é caracterizada, por exemplo: 1) pelas moradias localizadas em *assentamentos precários* (loteamentos clandestinos, ocupações de terrenos afastados, construção e desenvolvimento de *favelas* – aglomerados e vilas), não havendo nesses assentamentos infraestrutura nem equipamentos urbanos; 2) pela falta ou más condições de transportes coletivos e o longo e demorado trajeto de casa para o trabalho.

Os investimentos públicos dirigidos às *classes média e alta*, em detrimento das *classes populares*, são questionados pelos movimentos sociais. Portanto, Lucio Kowarick interpreta o contexto dos anos 1970 como um contínuo motor da segregação espacial, em que as lutas e movimentos sociais questionam esse modo de produção e desenvolvimento do espaço urbano, gerando a *espoliação urbana* (KOWARICK, 1982a, 1982b, 2009). No mesmo sentido, Maria da Glória Gohn (1991)¹⁰⁹ assinala que as ciências sociais identificam que os movimentos e lutas sociais nesse período são caracterizados pela falta de condições urbanas, falta de infraestrutura, pauperização, aspectos ligados à ideia de *espoliação urbana* (ver também: KOWARICK, 1982a 1982b; EVERS, MULLER-PLANTENBERG e SPESSART, 1982);

As *classes populares*, portanto, são lidas pelas ciências sociais brasileiras, no contexto dos 1970 e 1980, pelo processo de alteração da luta classista e identificação do *novo sindicalismo* que é a reinvenção da *clássica/tradicional* luta do movimento operário por meio da luta dos movimentos de bairro, em que se cria um novo/outro espaço de luta política, promovendo o combate aos congelamentos dos salários e seus impactos nas *condições de vida* (SADER, 1988; BAVA, 1988; KOWARICK, 1982a, 1982b; GOHN, 1991).¹¹⁰ Portanto, a ideia do *novo sindicalismo* possibilita a denominação e construção do sentido empregado por essa literatura do conceito de *classes populares*, determinando um ator social de luta política que não é somente demarcado pelo movimento sindical, que sofria um grande controle do aparato ditatorial estatal. Logo, há uma correlação e uma interligação entre os movimentos de bairro e os sindicatos, que não interferem direta ou claramente na autonomia um do outro, mas sim, na soma de objetivos (NUNES e JACOBI, 1982; ver também: SADER, 1988). Para exemplificar seus argumentos, os autores invocam uma das importantes greves dos anos 1970.

Deve-se explicar este apoio, tanto pelo que representam as greves de 78 em diante no processo político brasileiro, como por uma certa identidade de interesses dos dois movimentos, por se baterem contra um opositor comum (guardando as mediações específicas do Estado em cada um dos casos) e principalmente contra as condições em que esta oposição se dá. Em outras palavras, o apoio pode ser visto como um protesto contra a atual forma de inserção dos setores subalternos nos direitos de cidadania (NUNES e JACOBI, 1982: 179).

¹⁰⁹ Nessa obra Maria da Glória Gohn faz um balanço geral dos movimentos sociais de luta pela moradia nos anos 1980.

¹¹⁰ Perspectiva muito destacada na obra de Sader (1988) que estudou rigorosamente os movimentos dos anos 1970 e 1980, que somente em 1988 foi publicado o fruto dessas pesquisas compilado na sua tese de doutoramento.

Ruth Cardoso argumenta que o conceito de *classes populares* é o termo que ressignifica o conceito marxista generalizado identificado como *proletariado* (*classe operária*), compreendo-o de certo modo como uma metáfora, “pois sintetiza a ideia de grandes contingentes (massas) de baixa renda que, apesar de indefesos, guardam a capacidade de distinguir suas necessidades básicas e irromper de tempos em tempos, reclamando maior igualdade” (2011 [1983]: 253). Assim, ela vê que o conceito de *classes populares* refere-se a setores sociais empobrecidas no processo do desenvolvimento (modernização) da urbanização que estão excluídos das decisões políticas, mas emergem para reivindicar direitos e participação. Assim, a autora destaca:

A teoria da marginalidade já demonstrara que o setor operário era minoritário em nossas metrópoles e estava cercado por vários tipos de trabalhadores assalariados e autônomos. Todos compartilham as mesmas péssimas condições de vida urbana. Mas, enquanto os analistas da marginalidade esperavam uma explosão dos ‘excluídos’, a classe popular que se manifesta nos anos 70 luta para que a maior sociedade política a reconheça. E é como parte desse sistema que reclamam maior igualdade e mais participação. Isolados em seus bairros, os cidadãos enfrentam o Estado como grupos de pressão fragmentados e que competem pelos mesmos recursos. A unidade desses demandantes (que não podem ser qualificados como uma classe) é dada pelo Estado, que é ao mesmo tempo inimigo e legitimador. E sua força, dada por uma ‘cultura’ própria em que se preservou a rebeldia.

Poderíamos dizer que a expressão *classes populares* se refere, em geral, à presença de setores sociais que empobreceram com o modelo de desenvolvimento em curso e que estiveram excluídos das decisões políticas. [...]. Foi privilegiando a dimensão política que se definiu esse novo ator, que não luta apenas por melhores salários, mas generaliza suas reivindicações e busca, assim, uma sociedade mais democrática (CARDOSO, 2011 [1983]: 253-254).

Consequentemente, segundo a autora, o conceito de *classes populares* é mais adequado ao contexto brasileiro, pois o mesmo conceito caracteriza especificidades no processo de modernização, o qual constata que o setor operário estava em menor quantidade, comparativamente com outros trabalhadores assalariados e autônomos.

As classes populares atuam com base em duplo jogo, que pretende, ao mesmo tempo, lutar pelo reconhecimento de seus direitos como cidadão e viabilizar suas demandas, diminuindo suas carências. Se aceitarmos esse duplo caráter do movimento reivindicativo, podemos compreender as oscilações que ocorrem em todos eles, entre momentos de maior e menor participação e também a coincidência entre pronunciamento altamente crítico sobre o governo e as negociações contínuas com os funcionários encarregados dos contatos com o público (CARDOSO, 2011 [1983]: 256).

Os espaços mais privilegiados onde ocorriam os protestos sociais passaram a ser os bairros,¹¹¹ ainda que os objetivos dessas manifestações estivessem ligados mais diretamente ao

¹¹¹ Silvio Caccia Bava (1988) assinala que as greves de São Bernardo do Campo de 1978, 1979 e 1980 são marcantes dentro do processo denominado como emergência dos movimentos sociais e na determinação do significado, dentro do estudo de caso, do termo *novo sindicalismo* e sua conjunção com os movimentos de

movimento sindical. Como dito, nos bairros, que eram espaços *menos* vigiados pelas forças repressoras, os diferentes movimentos e interesses se misturam, pois há um objetivo comum, que é a luta pelas *melhores condições de vida*, que também se interliga aos objetivos da greve (SADER, 1988; GOHN, 1991; BAVA, 1988).

As *classes populares*, desse modo, é uma nomenclatura abstrata e pouca precisa para identificar os sujeitos dos movimentos sociais ultrapassando, assim, a ideia dos sujeitos pertencentes aos sindicatos (operários/metalúrgicos que formalmente tem um setor que os defende, isto é, os sindicatos), que formalmente é um órgão de defesa desses grupos. Essa nomenclatura, como dito, produz o efeito da luta desses sujeitos (também não-sindicalizados), configurando eles como atores no cenário político daquele período, ou seja, as lutas não seria feita somente pelos sindicatos e pelo instrumento da greve, por exemplo. Também, esse conceito é utilizado com intuito de delimitar que os agentes desses movimentos não são a *classe média e alta* (por exemplo os profissionais liberais, terminologia pouco clara),¹¹² isto, as elites. Portanto, *classes populares*¹¹³ é uma delimitação usada pela literatura das ciências sociais que estudou a *emergência dos movimentos sociais*, que configura a construção dessa nova cidadania por esses *movimentos (classes) populares*.¹¹⁴ Esse conceito é utilizado então para a “construção coletiva de uma noção de direitos”, principalmente demarcado pelos movimentos de “caráter comunitário” (movimentos de bairro, por exemplo), como resume por Jacobi, na assertiva abaixo:

Os movimentos populares urbanos têm tornado manifesta uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos, que, relacionada com a ampliação do espaço de cidadania, dá lugar ao reconhecimento público das carências. Esta situação verifica-se principalmente nos movimentos coletivos de caráter comunitário, que dando ênfase à noção de coletividade produzem ruptura em relação aos padrões e nos planos da cultura política (JACOBI, 1987: 13).

bairro, ou seja, a relevância dos movimentos de bairro como importantes apoiadores da greve. É importante destacar também que o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, representa a reivindicação das classes trabalhadoras. Portanto, ele surge diretamente dos movimentos dos trabalhadores: “[e]m São Bernardo, o PT aparece para boa parte dos trabalhadores como uma continuidade das lutas que já haviam marcado profundamente a consciência de uma expressiva parcela dos moradores desta cidade” (BAVA, 1988:310).

¹¹² Essa terminologia também é pouco precisa pois *invisibiliza* o racismo no desenvolvimento da *classificação social*. Não explicita a *racialização* como critério de *classificação social*.

¹¹³ A configuração de *classes populares*, também, é muito utilizada pelo *senso comum* para definição de setores sociais como trabalhadores (trabalhadores informais ou com baixo salários), não-trabalhadores e moradores de favelas e periferias dos centros urbanos. Assim, no meu estudo de caso as *classes populares* por essa perspectiva construída pela literatura das ciências sociais nos anos 1970 e 1980 e os seus desdobramentos é um modo de *classificação* (abstrata) dos moradores das *favelas*.

¹¹⁴ Esses termo influencia o conceito de cidadania, por exemplo, influencia diretamente a conceituação de cidadania construída e praticada pelo Programa Pólos de Cidadania.

Assim, Gohn, efetua uma apanhado geral (conclusivo) dos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 no início dos anos 1990, assim a autora classifica esses movimentos como: 1) serem manifestações de *classes populares*; 2) serem fenômenos novos na sociedade; 3) delimitarem-se, em sua grande maioria, na esfera dos bens de consumo, por exemplo, referente ao movimento das *condições de vida*; 4) partirem dos bairros, sendo movimentos de bairro; 5) serem geralmente espontâneos; 6) serem autônomos; 7) serem interpretados por possibilidades de transformação social em médio prazo; 8) emergirem das contradições sociais das *classes populares*; 9) serem geralmente contra o Estado e verem o Estado como inimigo (1991: 33). Desse modo, a autora critica a homogeneidade interpretada por parte dos estudos dos anos 1970 sobre os movimentos sociais; porém identifica alguns fatores – o desemprego, recessão econômica,¹¹⁵ inflação, falta de infraestrutura nos bairros periféricos – como pressupostos da emergência dos movimentos sociais periféricos (ver também GOHN, 1982a). Quando, por exemplo, Sader, 1988, invoca o termo *emergência dos movimentos sociais*, o significado não exprime o surgimento deles nos anos 1970; denota, sim, o modo como se manifestam, suas articulações e os pressupostos e como a própria ciências sociais os lê. Portanto, a *novidade* é muito caracterizada pela sua luta por meio de ações do cotidiano das pessoas envolvidas na organização, nos atos de protesto sociais e políticos, além de seus aspectos (lidos como) políticos interligado com as *novas* metodologias das ciências sociais. Assim, uma das características identificadas da emergência desses movimentos foi o descrédito das instituições político-partidárias, como identificada por Nunes e Jacobi:

A emergência dos movimentos populares urbanos com um novo caráter pautado pela autonomia tem como eixo determinante das suas lutas os crescentes processos de exclusão dos benefícios da urbanização. Neste contexto, o papel do Estado tem sido fator fundamental no processo espoliativo, em decorrência da orientação excludente da política de investimentos públicos, tornando-se gradativamente o principal responsável pela precariedade da vida da população, que cada vez mais estava sendo relegada a uma situação de ‘moradores subalternos’ sem direito ao usufruto das benesses da urbanização (NUNES e JACOBI, 1982: 178).

Assim, os movimentos constroem mecanismos próprios de autonomia e de lutas, possibilitando *outra* leitura sobre *espaço público*. Desse modo, esses contornos de luta por *melhores condições de vida* compõem a ideia de luta por direitos na vivência do cotidiano, possibilitando o desenvolvimento e (re)construção do termo de *direito a ter direitos*. A invocação desse termo é, pois, usada na interpretação contra a estrutura de poder pelos

¹¹⁵ Que se dá após o identificado *milagre econômico* brasileiro, que não gera distribuição e redistribuição, somente acumulação dos setores produtivos. O *milagre econômico* é identificado com o aceleramento (crescimento) econômico do Brasil em poucos anos (NUNES e JACOBI, 1982).

movimentos urbanos, em seus atos de protestos e organização, por exemplo. Em suas reivindicações é questionado o modo *mais tradicional* de fazer política: apresentam seus interesses, suas necessidades, ampliando os jogos políticos (SADER, 1988).

Portanto, a interpretação que se faz é que a luta por *direito a ter direitos* influencia o processo de redemocratização. Em outras palavras, a *emergência dos movimentos sociais* em suas lutas reivindicatórias por direitos adquire relevância no processo de abertura democrática, por incorporar (e sendo aqui interpretado) um caráter político, no qual o Estado – na construção dessa *nova república* – passará a institucionalizar algumas demandas desses movimentos (GOHN, 1991). Perspectiva que será pontuada já mais tarde por Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (2000 [1998]), os quais refletem que há um enfrentamento das relações de poder, no qual aspectos da cultura passam a integrar a política (*cultural politics*). Consequentemente, a entrada da *cultura* na política significa o reconhecimento de *outras realidades* e sua participação na possível construção de direitos – esse era o significado dos movimentos sociais em grande parte dos autores que se debruçaram sobre o tema. A incorporação da cultura à política promove uma crítica ao modelo instituído de construção política e o modo como esse aparato mantém o privilégio de determinados grupos. Assim, Vera da Silva Telles aponta:

Por tudo isso, é possível dizer que durante os anos 70 foram construídos um espaço e uma linguagem comuns, pelos quais se fez possível trabalhadores/moradores se reconhecerem e se fazerem reconhecíveis como sujeitos políticos no tempo de seu aparecimento. Dessa perspectiva, a história dos anos 70 poderia ser vista como a *constituição do social com o espaço político*, por onde se elaborou e foram objetivados sinais e marcas, códigos e referências de uma identidade que articula experiências diversas e que era elaborada por oposição ao Estado e à realidade instituída com os quais todos se enfrentam (TELLES, 1988: 279, *grifo no original*).

Apesar do alargamento do entendimento de política pela construção da ideia de sociedade civil (DAGNINO, 2000 [1998] e 2004a [1994]), como será visto na Seção 2.2, há um desencanto com o resultado das lutas, ou seja, ilusões em algumas leituras no que vislumbra que não houve um rompimento mais generalizado do poder estabelecido, mas sim, uma ampliação da política, conforme refletem Ruth Cardoso (2011 [1989]), Eder Sader (1988) e Vera da Silva Telles (1988). Em suma, os movimentos de embate estudados que viam o Estado como inimigo – sobre tudo até o início dos anos 1980 –, representam a luta contra a *exclusão política e social* e a violência estatal em desfavor grande parcela da sociedade. Portanto, a esse respeito, Vera da Silva Telles (1988) explicita que os *erros de avaliação* referem-se ao fato de que a *sociedade civil* não conseguiu suprimir o Estado – não houve uma

alteração do sistema político. Todavia, afirma que a emergência dos movimentos sociais mostra que as decisões políticas podem ser construídas para além do aparato burocrático e institucional do Estado. Apesar de ampliação do espaço público, ele continua privilegiado dentro do aparato institucional do Estado. Nesse sentido, os *erros de avaliação* são construídos pelo clamor de que a *sociedade* seria o espaço privilegiado de construção do político – um espaço alternativo – o *lugar* privilegiado para a libertação, perspectiva que concebe a sociedade civil (DAGNINO, 2004a [1994]).

Em linhas gerais, assim, a literatura analisada aponta que houve, no começo dos anos 1980, um processo de institucionalização das demandas, ou seja, que houve reivindicação por institucionalização, assim, há negociações dos movimentos com Estado com o intuito de sua consagração pela via da regulação – reflexão efetuada em especial por Maria da Glória Gohn (1991) e Ruth Cardoso (2004 [1994]). Os movimentos sociais nos anos 1980 passam a exigir a efetividade de suas reivindicações, passam a ver o Estado como possível *aliado*. Diferentemente dos movimentos dos anos 1970 e início dos 1980, como dito por Maria da Glória Gohn (1991). Tais fenômenos dão-se pelo contexto político e social, demarcado, por exemplo, no ano 1983, segundo Jacobi (1987), que identifica uma tensão entre o caráter de inovação e de institucionalização, e uma maior interação com o Estado, que deixa de ser o inimigo comum, como era nos anos 1970. Assim, no período final do regime militar, destaca-se o fato de que os movimentos sociais conseguem fazer articulações como estratégia de sucesso de suas lutas, que passam a ser de institucionalização, possibilitando o caminho da regulação como mecanismo de sucesso de suas demandas (GOHN, 1991). Nesse mesmo sentido, Jacobi pontua que as reivindicações requerem que suas demandas sejam inscritas no rol de direitos sociais do Estado, para que elas possam ser efetivadas, como se segue:

Talvez o aspecto que mais necessita de reflexão seja o da inscrição das demandas expressas pelos movimentos sociais urbanos na agenda de questões do Estado e dos partidos políticos. Referimo-nos à nova cultura política presente em diversos movimentos, onde avanço social representa o que Oliveira (1985) denomina de inscrição no campo dos direitos, retirando-os do campo das reclamações e reivindicações (JACOBI, 1987: 19).

Gohn identifica também que os movimentos deixam de ter reivindicações isoladas e passam a formar plataformas mais amplas – constituição de grandes blocos –, como é o caso do (Fórum) Movimento Nacional de Reforma Urbana. Ocorre, assim, a união de várias demandas mais isoladas e o desaparecimento de outras, conforme a mesma autora. O caso da luta pela moradia é um exemplo bem-sucedido da construção de demandas e agendas mais

amplas e organizadas, isto é, “[o] desemprego, o aumento dos aluguéis, (...), o esgotamento dos espaços disponíveis as favelas, entre outras, levaram às invasões coletivas de áreas urbanas e à constituição de movimento de luta pela moradia” (GOHN, 1991: 13).

Em outras palavras, isso significa uma nova percepção: com a mudança do regime militar ditatorial para a institucionalização da democracia, surge uma possibilidade de que o Estado possa tornar-se um parceiro. Ocorrem, assim, mudanças estratégicas, “cristalizando-se em novas formas de manifestação de identidades coletivas que carregam consigo as contradições entre a conquista de uma cidadania ampliada e a permanência de uma situação de exclusão” (JACOBI, 1987: 19). Desse modo, a institucionalização e os desejos de efetivação das demandas e seus desdobramentos possibilitaram a criação e o desenvolvimento de novas práticas nos finais dos anos 1980 e anos 1990, como a construção e desenvolvimento dos Orçamentos Participativos. Aqui, portanto, o Estado deixa de ser o inimigo comum dos movimentos sociais. Esse diagnóstico faz-se sentido com a reabertura democrática do Brasil em 1985 e a esperança de aprofundamento da ideia de democracia.

Portanto, não houve, de fato, uma alteração radical das estruturas de poder nem a negação do sistema político, mas um processo de abertura lenta e gradual para a democracia, controlado pelo pacto das elites. Apesar do controle, muitos direitos sociais foram conquistados e várias demandas, como é o caso da luta pela reforma urbana e a institucionalização do *direito à cidade*. Houve, também, um olhar *diferente* das ciências sociais para as *classes populares* na identificação do sentido do *político (cultural politics)*, proporcionando a ampliação do conceito de cidadania, seus sentidos e correlações com direitos. Especificamente, a relevância do trabalho de Eder Sader (1988) configurou explicitamente o conceito de *direito a ter direitos* por meio das leituras e dos pressupostos de surgimento da *emergência dos movimentos sociais*. Essa visão possibilita o alargamento do sentido da política pela emergência dos movimentos sociais, significando uma *mudança* (um olhar cuidadoso) paradigmática do conceito de política, destacadamente da academia das ciências sociais.

Ao observarmos as práticas desses movimentos, nós nos damos conta de que eles efetuam uma espécie de alargamento do espaço da política. Rechaçando a política tradicionalmente instituída e politizando questões do cotidiano dos lugares de trabalho e de moradia, eles “inventaram” novas formas de política. Mas a história dos movimentos sociais não é apenas a sua história interna. Os trabalhadores são o resultado não somente de suas próprias ações, mas também da sua interação com outros agentes. A “política reinventada” dos movimentos teve de se enfrentar com a “velha política” ainda dominante no sistema estatal (SADER, 1988: 20-21).

Desse modo, o contexto brasileiro de emergência dos movimentos sociais e seus processos de lutas (re)construiu a ideia de *direito a ter direitos*, que não significa somente a invocação e luta por direitos, mas também a própria interferência dos movimentos sociais no sentido da política. Assim, essa ampliação do sentido da política incorpora outras necessidades e contextos (SADER, 1988).¹¹⁶

2.2 “Novos” parâmetros e limites da consagração da cidadania dentro do contexto de formulação de uma agenda social

A partir da retomada das análises sobre a *emergência dos movimentos sociais* pela literatura de ciências sociais, no *calor do momento* – simultaneamente, nos anos 1980, ou somente alguns anos após os protestos –, tenho como intuito aqui apresentar alguns limites e significações do processo de reconhecimento de direitos e o aprofundamento da ideia de *direito a ter direitos* a partir da mudança de paradigmas construídas nos anos 1970 e 1980 e demarcado pelo divisor de águas que foi a Constituição de 1988. Para isso, passo a analisar como, nos anos 1990 e 2000, essas leituras influenciaram as interpretações sobre direito, cidadania, política e cultura e suas interligações, apesar de ser um contexto muito diferente da década anterior. Desse modo, são marcantes os limites práticos de configuração dessa agenda, apesar da institucionalização e ampliação de direitos sociais e econômicos. Assim, Chauí (2007 [1981]) reflete que, apesar dessas conquistas, ocorrem práticas neoconservadoras que dominam a política como modo ideológico de preservação do *status quo*, após a promulgação da Constituição de 1988.

Nas leituras sobre a construção de uma agenda social e sobre a ampliação do significado da cidadania, identifico que são construídas por autores que continuam estudando os movimentos sociais partem da análise dos anos 1980 para desenvolver seus argumentos. Portanto, delimitam e expõem a significação do *direito a ter direito* e possibilitam a compreensão de uma perspectiva *crítica* sobre o direito. Os estudos dos movimentos sociais influenciam a interpretação da cidadania e sua ligação com o direito. A literatura das ciências sociais traduz esses processos como politização desses agentes, que se colocam como sujeitos de sua própria história (SADER, 1988; PAOLI, 1991). Em outras palavras, as ciências sociais *passam* a vê-los, *mais nitidamente*, como sujeitos de suas próprias histórias. Portanto, uma

¹¹⁶ Nos anos 1990 e 2000, Evelina Dagnino aprofunda o conceito e a ideia de *direitos a ter direitos* como será visto na próxima seção.

das leituras efetuadas é que as conquistas dos movimentos sociais possibilitaram reconhecer direitos de maneira coletiva e não só individuais (PAOLI, 1991).

Evelina Dagnino (2000 [1998]: 63-79), assim, compreende que algumas mudanças teóricas, influenciadas pela obra de Antonio Gramsci, possibilitaram a ruptura de algumas abordagens marxistas mais tradicionais sobre a visão pejorativa da inter-relação entre cultura e política, alterando perspectivas mais convencionais da esquerda latino-americana. A autora aponta três influências da obra de Gramsci: a primeira refere-se à identificação do poder “como uma relação entre forças sociais que deve ser tomada” (2000 [1998]: 67); a segunda é sobre o “caráter de construção histórica de transformação social” (2000 [1998]: 67), que possibilita outra visão e que enfrenta a ideia do processo predeterminado, a qual é corroborada com a noção de *sujeitos* e a possibilidade de interpretação das subjetividades ligado aos caracteres *identitários* dos demandantes; a terceira influência possibilita que a *sociedade civil* seja vista como espaço para a luta política, onde os *atores sociais* podem ser vislumbrados como *agentes políticos*, ao invés de serem vistos somente como *massa de manobra*, isto é, como atores que sofrem processos denominados por clientelismo e populismo. Dagnino compreende que essa terceira leitura, dada pela teoria de Gramsci, possibilitou um rumo no qual a cultura influenciaria a política, “implicando não somente uma revisão do papel até então atribuído ao Estado, como também uma ampliação do terreno político e da pluralidade das relações de poder” (Dagnino, 2000 [1998]: 67). Portanto, com bases nessas influências e perspectivas teóricas, ela aborda a renovação da *esquerda latino-americana*, a partir de meados dos anos 1970, e suas conquistas, mais destacadamente a partir dos anos 1980. Em particular, a autora destaca o importante papel desempenhado pelos movimentos sociais, por exemplo, no processo de democratização do Brasil, como visto na seção anterior.

[...] a nova percepção do significado político da cultura, sua imbricação constitutiva com a política, foi, em larga medida, uma consequência de mudanças na percepção geral sobre o significado da própria política: onde, como, por quem e sobre o que a política deve ser feita. Com todas essas interrogações postas, as novas respostas proporcionadas, tanto pela teoria como pela prática, trouxeram uma compreensão nova da relação entre cultura e política. Quando o terreno da cultura é reconhecido como político e como lócus da constituição de diferentes sujeitos políticos, quando as transformações culturais são vistas como alvos da luta política e a luta cultural como instrumentos para a mudança política, está em marcha uma nova definição da relação entre cultura e política (DAGNINO, 2000 [1998]: 78).

A entrada de novos atores (*personagens*) na cena política influencia a (re)construção do político, que problematiza alguns conceitos, sujeitos e aspectos mais *tradicionais* do modo de *fazer* política, mudando, assim, essa visão do Estado, citando-se um exemplo. Essas

perspectivas são identificadas na ligação entre cultura e política. O reconhecimento (pelo Estado, pela academia) dessa abordagem possibilita a percepção do termo em inglês *cultural politics* (*cultura política* e *política cultural*) coadunando numa perspectiva de enfrentamento das relações de poder.¹¹⁷ Portanto, as discussões da incorporação de aspectos *culturais* ajudam a ampliação do sentido do político, pois os movimentos sociais, em seus atos reivindicatórios, questionam as perspectivas dominantes e *tradicionais* de *se fazer* política, ou seja, buscam, de certo modo, a redefinição do *poder social*.

Em suas lutas contínuas [os movimentos urbanos] contra os projetos dominantes de construção da nação, desenvolvimento e repressão, os atores populares mobilizam-se coletivamente com base em conjuntos muito diferentes de significações e objetivos. Dessa forma, as identidades e estratégias coletivas de todos os movimentos sociais estão inevitavelmente *vinculadas à cultura* (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]: 23).

É considerado que, na prática, os movimentos sociais contestam o modelo liberal de democracia, que privilegia a representação como ideal de construção política. Assim, os movimentos sociais possibilitaram uma crítica dos limites desse modelo instituído que representa um não enfrentamento massivo do *status quo*. Conseqüentemente, os movimentos sociais proporcionaram o aprofundamento da democracia e a própria *democratização da sociedade*; colaboraram para a interligação entre cidadania e direitos, efetuando, assim, uma busca por redefinição do aparato burocrático e institucional da política. O diálogo entre as leituras dos movimentos sociais e da *cultural politics* possibilitou uma leitura de questionamento das hierarquias sociais referente à classe, à raça e ao gênero, que impedem certos grupos étnico-raciais e sociais marcados de aceder a direitos. E mais, seus questionamentos são interpretados não somente por uma reivindicação ligada à ideia de inclusão social, mas também problematizam como o poder é exercido (BAIERLE, 2000 [1998]; ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000 [1998]). Em suma, essas questões representam o enfrentamento do autoritarismo social. Algumas das características que demarcam o autoritarismo social¹¹⁸ são as práticas clientelistas, o populismo e a visão das

¹¹⁷ Como já referido na introdução e no Capítulo 1 *política cultural* aqui empregado não significa a implementação de política pública da cultura. A utilização desse termo *cultural politics* “significa que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter cultural ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados” (DAGNINO, 2000 [1998]: 85).

¹¹⁸ Sigo a delimitação e conceito de autoritarismo social empregado por Evelina Dagnino (2000 [1998], 2004a [1994], 2004b e 2004c), dialogando com a concepção da violência produzida pelo Estado e pela sociedade brasileira, como exemplo, por Marilena Chaui (1993, 1994 e 2007 [1981]), Vera Telles (1999), Telles e Paoli (2000 [1998]) e Teresa Sales (1994). Sumariamente, esse termo é definido pela seguinte assertiva: “[p]or

elites sobre os *pobres*. Essas reflexões demarcam que ser *pobre* no Brasil é um sinal de inferioridade, e aquele que possui essas características tem tido negado o acesso aos direitos, sendo excluído da esfera da cidadania (DAGNINO, 2000 [1998]. 2004a; ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000 [1998]; PAOLI e TELLES, 2000 [1998]; TELLES, 1999; SALES, 1994).

A luta por direitos representa, desse modo, um enfrentamento dessa *exclusão*, por quem pretende não só ter os seus direitos atendidos, como também ter o seu reconhecimento como ator político que interfere nos *jogos políticos*. Portanto, o *direito a ter direitos* significou, dentro dessas interpretações, uma tentativa de rompimento com a *exclusão* e com o *autoritarismo social*, por meio das ações coletivas. A luta por *direito a ter direitos* é identificada por três elementos: o primeiro elemento dessa luta possibilita a reflexão que o direito não se limite a sua inscrição em leis, assim, as invocações e interpretação de direitos são construídas por meio de lutas políticas e sociais concretas; o segundo elemento é a incorporação gradual dos setores excluídos dentro do que se entende como cidadania, uma estratégia do Estado reconhecendo os atos reivindicatórios das *classes populares*; o último elemento é a construção de um conceito de cidadania ampliado, não se limitando à percepção liberal de cidadania, portanto tal conceito significa “a reivindicação do acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado [...], de fato, é o direito a participar na própria definição do sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de nova sociedade” (DAGNINO, 2004b: 207-208). Assim, “[o] reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder” (DAGNINO, 2004c: 104), revelando por assim:

As origens da atual noção redefinida de uma nova cidadania podem ser parcialmente encontradas na experiência concreta dos movimentos sociais no final da década de 1970 e nos anos 80. Para os movimentos sociais populares urbanos a percepção das carências sociais como direitos representou um passo crucial e um ponto de inflexão em sua luta. Para outros movimentos sociais, [...] a luta pelo direito à igualdade e à diferença encontrou claro apoio na noção redefinida de cidadania. Uma parte significativa dessa experiência como foi constituída pela elaboração de novas

autoritarismo social designamos uma matriz cultural, vigente no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, que preside a organização desigual e hierárquica das relações sociais, no âmbito público e privado. Baseada em diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social que impregnou historicamente a cultura brasileira, estabelecendo diferentes categorias de pessoas hierarquicamente dispostas em seus respectivos ‘lugares’ na sociedade, essa matriz reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os níveis, subjazendo às práticas sociais e estruturando uma cultura autoritária” (DAGNINO, 2004c: 103).

identidades como sujeitos, como portadores de direitos, como cidadãos iguais (DAGNINO, 2000 [1998]: 83).

A noção de *direito a ter direitos* possibilita a *integração social* dos setores excluídos – *marginalizados* – e o enfrentamento do monopólio da decisão política tradicionalmente reconhecida como aparato institucional. Assim, na prática, propõe uma crítica aos jogos de poder. Um dos exemplos práticos dessas tentativas foram municípios brasileiros governados pelo PT¹¹⁹ terem implementado diálogos, como os movimentos sociais, e consolidado práticas de participação, sendo o Orçamento Participativo uma dessas práticas mais bem sucedidas (DAGNINO, 2000 [1998], 2004b; SANTOS e AVRITZER, 2003; PAOLI e TELLES, 2000 [1998]; BAIERLE, 2000).¹²⁰ Portanto, nos anos 1990, como resultado das lutas dos movimentos sociais, a noção de cidadania se constrói a partir de uma perspectiva ampliada e difundida (DAGNINO, 2000 [1998], 2004a[1994], 2004b e 2004c).¹²¹¹²²

Essa (nova) percepção da cidadania é uma proposta de consolidação da democracia ligada à ideia de transformação social que possibilita, assim, o desenvolvimento da interligação entre cultura e política. Esses entendimentos sobre cidadania, *direito a ter direitos*, suas experiências práticas e seu diálogo com o conceito de *cultural politics* não ultrapassaram as *dificuldades reais* de concretização desses preceitos, ou melhor, podem não possibilitar resultados concretos no que tange ao enfrentamento das relações de poder e a alteração na estrutura social e de poder. Portanto, o que está em questão é que os movimentos sociais ampliam o conceito de política, e sua ampliação já é destacada como um sucesso de suas demandas, pois o desenvolvimento dessa agenda problematiza o conceito mais *tradicional* de política. Ou seja: essas demandas populares não só reivindicam direitos, mas também questionam a própria maneira de fazer política, politizando a busca por direitos, como reflete Evelina Dagnino:

Ao formular uma visão ampliada de democracia e operacionalizá-la em termos de luta pela cidadania, os movimentos sociais também transmitem uma visão alternativa do que é considerado político nas sociedades latino-americanas. [...] Ao

¹¹⁹ Experiências como Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte, por exemplo, são emblemáticas.

¹²⁰ Essas práticas não deixam de ter um caráter institucional, porém, incorporam a participação popular e integram os militantes no governo, tentando promover uma maior participação popular nas decisões dos governantes.

¹²¹ Perspectivas também identificadas por Boaventura de Sousa Santos (2005 e 2006), Santos e Avritzer (2003); Maria Célia Paoli (1991); Vera da Silva Telles (2004 [1994], 1999); Paoli e Telles (2000 [1998]); Sergio Baierle (1992, 2000) e Feltran (2008).

¹²² O surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e sua interligação com os movimentos sociais é considerado relevante para este processo, e o partido colocará em prática essas perspectivas em suas administrações municipais (FELTRAN, 2008; ver também: DAGNINO, 2000 [1998]).

politizar o que não é concebido como político, ao apresentar como público e coletivo o que é concebido como privado e individual, eles desafiam a arena política a alargar seus limites e ampliar sua agenda. Para além das considerações dos sucessos ou fracasso que possam resultar deles, os efeitos culturais de tais esforços sobre essa disputa e sobre o imaginário social devem ser reconhecidos como políticos (2000 [1998]: 95).

Um dos diagnósticos, dos anos 1980 tentado colocar em prática após a promulgação da Constituição, é que se criaram espaços públicos plurais, além de uma ampliação do conceito de cidadania e sua perseguição muito marcada por um campo institucionalizado através das práticas de participação e das políticas sociais.¹²³ Portanto, há a construção de uma agenda de universalização de direitos sociais por meio da importância de políticas sociais (YAZEBEK, 2003), pretendendo unir dentro da ordem democrática os aspectos de cidadania por meio da exigência legal da participação popular na administração pública, que tem como marco a Constituição do Brasil de 1988 (PAOLI e TELLES, 2000 [1998]). Assim, reconhecem grupos anteriormente *excluídos* em categorias de sujeitos de direitos (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]). Portanto, as ações coletivas e seu diálogo com o poder público e outros atores possibilitaram tensões, controvérsias e lesões de direitos, ganhando destaque na cena pública e possibilitando reconhecimento de identidade e de direitos (PAOLI e TELLES, 2000 [1998]; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]).

Assim, há duas questões gerais na década de 1990: uma que traz no bojo dos direitos sociais, muitos deles conquistados por demandas populares institucionalizado por leis de caráter social, em que obriga o Estado construir políticas sociais para efetivação desses direitos (YAZBEK, 2003 e 2009); a outra, que se refere ao neoliberalismo como um mecanismo de aprofundamento da *pobreza* e *exclusão* (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000 [1998]; CHAÚÍ, 2007 [1981]); dentro do diagnóstico da *confluência perversa* (DAGNINO, 2004b e 2004c); como uma prática autoritária e neoconservadora (CHAUI, 2007 [1981]; DAGNINO, 2004b, 2004c; PAOLI e TELLES, 2000 [1998]). No entanto, esses processos de superação do autoritarismo, conquistas dos movimentos sociais, possibilitam o desenvolvimento de uma arena pública, que propõe um diálogo entre a sociedade e o Estado, no qual os conflitos não são apagados, “permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros

¹²³ Maria Celia Paoli e Vera da Silva Telles (2000 [1998]) destacam que a Constituição de 1988 é um marco da *modernidade (modernização)* democrática e a proposta de rompimento com o regime autoritário instituído. Todavia, identificam que essas promessas de *nova ordem democrática* não foram cumpridas em sua totalidade.

públicos que reinventam a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos” (PAOLI e TELLES, 2000 [1998]: 116)

No decorrer da tentativa de colocar em prática a agenda social, foram colocados vários limites de desenvolvimento dessa agenda social que são identificados por Evelina Dagnino (2004b e 2004c) como *confluência perversa*. Assim, apesar da possibilidade de “uma partilha na definição e regulação de direitos” para a construção e persecução de uma cidadania ampliada e que expurga *violências simbólicas e reais* há processos que o impeçam de realizar. Desse modo, Evelina Dagnino identifica dois projetos antagônicos, em que a leitura de suas propostas (mesmo antagônicas) se confundem. Então, se dá uma *confluência perversa* por certo caráter *superficial* (ou confusão ou *perversidade*) no uso de termos.¹²⁴ Seus desdobramentos são a perversidade da noção da construção dos direitos como algo impeditivo (ligado à ideia de atraso) do *desenvolvimento*, estando dentro dos preceitos ideológicos do neoliberalismo e neoconservadorismo. A perversidade também é notada mesmo com a ampliação do político, dado pelas outras práticas de participação, problematizando os limites do modelo instituído e, assim, a democracia representativa é reafirmada como o modelo mais adequado de realização política. Portanto, mesmo a construção de possibilidades e as críticas ao monopólio da decisão política pelo poder instituído, no sentido de: esse monopólio é reafirmado. Nesse sentido, Paoli e Telles apontam o seguinte sobre a tradição da cultura brasileira:

Neste aspecto, é sem dúvida fascinante perceber quão enraizada é a tradição da cultura governamental brasileira e conceber o poder como tendo donos, para evocar a expressão de Raimundo Faoro. De fato, desde que o país instaurou-se como independente e, depois, republicano, a história e os historiadores brasileiros têm chamado a atenção para o estilo brasileiro de se exercer o poder de governar o qual, independente do regime político adotado, faz o que pode para afastar-se do ideal republicano: concebe a modernidade como uma sociedade que caminha ordenadamente para o futuro através da clarividência governamental, portanto protegida e pacificada dos perigos desestabilizadores do conflito social. E, sem

¹²⁴ Na verdade, ligado a certos paradigmas e terminologias e suas interpretações e ao caminho a ser seguido pela sociedade. Portanto, essa confusão dos termos a que me refiro não existe, pois, mesmo os projetos da esquerda ou da direita podem estar ligados a perspectivas semelhantes no que se refere dentro da ideologia do paradigma da modernidade/colonialidade e aspectos gerais do caminho a ser seguido pela sociedade. Assim, a esquerda pode estar imbuída de uma noção mais *eurocêntrica* do mundo, que de fato não combate a *colonialidade do poder e do saber* (QUIJANO, 2005, 2010; MIGNOLO, 2003, 2005; DUSSEL, 2005; GROSFUGUEL, 2010; MALDONADO-TORRES, 2010). Pode ser que, no fundo, o caminho a ser seguido por essas posições seja distinto, mas vindo de uma mesma referência ligado ao paradigma da modernidade/colonialidade. Quando digo isso, refiro-me a uma não problematização do desenvolvimento da modernidade e sua ligação com o colonialismo e o racismo, e com o uso de terminologias que não falam por si próprias. Assim, se os objetivos dessas ações e reflexão são o enfrentamento das relações de poder as terminologias necessitam ser politizadas, como conceitos ligados às questões de direito (GOMES, 2010).

dúvida, grande parte da opinião pública tende a delegar aos governantes exatamente este papel, como boa depositária dos inúmeros dispositivos governamentais que a despolitizaram constante e intermitentemente em sua história moderna, fiel portanto ao autoritarismo pelo qual conheceu aqui que se chama “modernidade” no Brasil (CHAUI, 1985) (PAOLI e TELLES, 2000 [1998]: 130-131).¹²⁵

Os desafios são corroborados, desse modo, pela ideologia do neoliberalismo e seus desdobramentos. Um dos impedimentos é a *privatização* da coisa pública e a associação da cidadania com a solidariedade. Tal perspectiva pretende promover a ideia de responsabilização social das empresas e da classe média em ações de reinvenção da caridade por meio de trabalhos voluntários muito promovidos pelo terceiro setor (organização não-governamental), enfraquecendo, assim, uma agenda de fortalecimento da democracia e de perseguição da noção de cidadania política (*nova/ampliada*) (DAGNINO, 2004a [1994]).

Esses são limites apontados para uma agenda social de combate ao autoritarismo social, na qual se vem trabalhando uma ampliação e rediscussão do político, passando a se aceitar uma abertura do político, não só dentro de uma perspectiva de abertura democrática e ligada a representação política. O ponto relevante dessas discussões é a importância do termo politização como um processo de enfrentamento das estruturas de poder. Isso significa que a invocação de termos como cidadania, democracia e direitos, sem suas problematizações, não basta para um processo que pretende o enfrentamento do *status quo* e a construção de outro modelo político. Evelina Dagnino compreende que os processos que chocam o desenvolvimento dessa agenda, que vinham sendo desenhados desde os anos 1970, apesar de inúmeros desafios e conchavos da elite, promoveram certo aprofundamento da democracia e da ideia de *democratização da sociedade* que enfrentaria o autoritarismo da sociedade brasileira.¹²⁶

Destaco, assim, a importância de problematizar os conceitos, pois eles não se realizam sem o confronto de forças. Assim, a relevância de politização do direito é um instrumento crítico sobre a naturalização desses conceitos ligados à gramática moderna¹²⁷ e que também está alinhado a uma agenda de politização da questão urbana que busca o *direito à cidade*. Abrirei uma seção para falar de maneira sumária sobre algumas reflexões da sociologia

¹²⁵ Verificar críticas feitas na nota anterior.

¹²⁶ Perspectiva que é delimitada pelo que Evelina Dagnino destaca por *confluência perversa*, que pode confundir as agendas, representando, assim, a despolitização no caminho para a colisão de distintas agendas, propostas que proporcionam o despolitizar do processo de *aprofundamento da democracia*.

¹²⁷ Pois a citação de Paoli e Telles é sobre o desenvolvimento da modernidade brasileira e o seu processo autoritário, todavia, problematizo que as autoras não criticam a gramática moderna. Portanto, a sua crítica está em conformidade com essa gramática, verificando que o Brasil não atendeu os pressupostos dentro do paradigma (ideologia) do projeto da modernidade.

jurídica no Brasil e o papel crítico do ensino jurídico. Essas perspectivas estão em consonância com o desenvolvimento dessa agenda social. Tais reflexões sobre o direito e a luta por *direito a ter direitos* também contribuem para a reflexão do sentido da politização do direito no processo e contexto de ampliação do político. Portanto, a literatura de direito urbanístico, como visto no Capítulo 1, problematiza e invoca perspectivas política sobre a questão urbana, invocando o direito urbanístico. Esse processo também foi efetuado na reflexão crítica do direito (como um todo), a partir da importância de repensar o ensino jurídico como mecanismo de formação crítica dos futuros juristas, papel que é assumido pelo Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

2.3 A sociologia jurídica e seu encontro com a ideia de “direito a ter direitos”

No contexto das discussões sobre *direito a ter direitos* e sobre a significação da ideia de cidadania política, que interliga o direito e a cidadania no processo de luta por direitos, há uma visão assumida contra a continuidade de um modelo de *autoritarismo social*, a qual apresenta uma perspectiva de politização dos conflitos e de desenvolvimento de uma agenda social no Brasil. Assim, há também, em conformidade com essas discussões, um processo de reflexão crítica do direito, papel este assumido pela sociologia jurídica brasileira. Nesta seção, é proposto que, por meio das reflexões sobre o ensino jurídico e seus desdobramentos, desenvolve-se uma consciência que problematiza a neutralidade do direito. Essa perspectiva assume que o direito deve dialogar com o desenvolvimento da agenda social e com o aprimoramento da democracia, institucionalizados a partir da Constituição do Brasil de 1988.

A sociologia jurídica é uma disciplina que permite trabalhar com aspectos que interliga mais diretamente a sociedade e o direito, que preocupa com a efetividade do mesmo, problematizando a dogmática do direito e sua perspectiva normativa. Assim, incorporam outros métodos e técnicas de investigação que possibilitam estar em maior contato com atores e processos sociais. Para ajudar nesta análise, relato algumas dessas discussões, sobretudo a partir do trabalho José Geraldo de Sousa Júnior (2002) e seus diálogos com as contribuições da sociologia jurídica. Sumariamente, esta análise promove uma visão política do direito. O mesmo autor tenta demonstrar a importância do campo da sociologia jurídica e seus desafios pela ligação do direito com um maior comprometimento com a *realidade social*. Portanto, há um diálogo muito assente na análise do direito e as reivindicações dos movimentos sociais.

Em 1986, foi lançada uma obra em homenagem a Roberto Lyra Filho (LYRA [org.], 1986), um dos juristas brasileiros que vinha desenvolvendo uma crítica ao dogmatismo jurídico e à importância de vislumbrar o papel crítico do direito (LYRA [org.], 1986; SOUSA JUNIOR, 2002). Essa obra está em compasso com o processo de democratização do Brasil e com o papel dos movimentos sociais na luta por direitos, tendo contribuições de Marilena Chaui, Raymundo Faoro, José Geraldo Sousa Júnior, Boaventura de Sousa Santos, Tarso Genro, José Eduardo Faria, Cláudio Soto, dentre outros. Nessa obra, Marilena Chaui (1986) comenta o livro *O que é o direito*, de Lyra Filho, que parte da distinção entre o direito e a lei, entendendo a autora que o jurista pretende problematizar a lei como objeto de dominação e mostrar a importância dos movimentos sociais e seu embate à ordem instituída. A autora destaca que Lyra Filho efetua a diferenciação dos movimentos de *contestação* e *transformação*, compreendendo que a transformação não é simplesmente lutar por um *novo direito* (“uma nova justiça e uma nova lei”), mas por uma transformação social, dizendo que “a distinção feita pelo autor entre os pares opressor-oprimido e explorador-explorado é fundamental, não só porque assinala por onde poderá passar uma verdadeira transformação, mas também desfaz a identificação imediata do opressor e do explorador” (CHAUI, 1986: 24). A autora coloca assim a possibilidade de considerar os movimentos urbanos como revolucionários não só por contestar, mas por colocar em cheque a sustentação da dominação, a sustentação ideológica do *sistema político*: “[os movimentos populares] reivindicam direitos novos que criam sujeitos sociais e políticos novos, num contra poder social que questiona a heteronomia do direito enquanto produto do poder estatal” (*Ibid.*: 25). Em outras palavras, Chaui refere-se à problematização dos *mitos* (perspectiva que coaduna com a ideia de meritocracia)¹²⁸ do sistema de dominação colocada pelos movimentos sociais, que questionam a meritocracia e as estruturas de poder constituídas, como “o mito da competência (isto é, que a posse de um saber técnico, científico ou filosófico é, automaticamente, garantia de direito ao exercício do poder), ou o mito da administração como substituto da política (substituindo a práxis pela técnica)” (*Ibid.*).¹²⁹ Essas notas auxiliam na delimitação da noção do *direito a ter direitos* dentro do contexto de emergência dos movimentos.

¹²⁸ Perspectiva crítica semelhante à *classificação social* de Aníbal Quijano (2010).

¹²⁹ Tal perspectiva está em diálogo crítico com o termo meritocracia (SOUZA, 2009; BOURDIEU, 2011). Por exemplo, Jessé Souza (2009) reflete sobre a meritocracia que naturaliza as relações sociais e a classificação social, todavia, ela não entende que o racismo é a base desses problemas. Com a mesma crítica a despolitização, mas compreendendo o racismo como estrutural, Wendy Brown (2006) problematiza a despolitização do político em sua institucionalização. Essa despolitização significa o afastamento do político por meio da técnica que pode

Outra discussão fulcral é o diálogo com e a influência do pensamento de Boaventura de Sousa Santos, podendo traçar aqui algumas de suas perspectivas fundamentais: uma autocrítica do direito e do seu papel para a continuação de uma agenda mais social no Brasil, no sentido de dialogar com as perspectivas do processo de *direito a ter direitos* e seus desdobramentos. Então, há uma relevância para *outra* percepção do direito a partir das perspectivas de Roberto Lyra Filho, bem como dos diálogos acadêmicos no Brasil com Boaventura de Sousa Santos:

O que liga, pela mediação de condições sociais e de possibilidade teóricas, as perspectivas de “*auto-investigação*”, de que fala Roberto Lyra Filho e de “*auto-reflexividade*” a que alude Boaventura de Sousa Santos, pela abordagem do “*ângulo pessoal*” do primeiro, ou da “*atitude*” a que se refere o segundo, é a disposição de “*percorrer criticamente o caminho da crítica*”, enquanto vocação para pensar sociologicamente.

Com efeito, para Boaventura de Sousa Santos, em inflexão que deriva de sua concepção de “*auto-reflexão*”, a Sociologia Jurídica, enquanto projeção para além da teoria crítica a si do próprio o grau de exigência com que critica, quer, em última análise, ser autocrítica enquanto produz a sua crítica (SOUSA JUNIOR, 2002: 14).

O diálogo que José Geraldo de Sousa Júnior estabelece com Boaventura Sousa Santos (2002a) é importante na formação crítica do ensino jurídico, ou seja, numa reflexão do direito através da disciplina da sociologia jurídica, contribuindo para o que Santos assinala como construção *empírico-epistemológica*. Isso significa repensar o papel crítico do direito através de novas metodologias da pesquisa jurídica. Santos (2002, 2010) problematiza assim o direito e reflete que o mesmo foi um dos instrumentos do projeto da modernidade, um projecto que promove o *conhecimento abissal*, estando o direito, dentro da tradição ocidental, assinalando-o por *pensamento abissal*. Desse modo, seguindo a Santos (2003), podemos perguntar: será, então, o direito emancipatório? Essa pergunta é relevante nessas discussões, pois ela vem questionar se o direito é suficiente para um processo de transformação social. *A priori*, portanto, ele entende que não, mas coloca que pode existir usos contra-hegemônicos do direito por um processo de busca pela *emacipação social*. Esse questionamento de Santos (2002a, 2003) possibilita problematizar a naturalização do direito como algo que enfrenta automaticamente as relações de poder. Em outras palavras, esse mesmo autor aponta que a própria regulação social promoveu o que se pode chamar de *exclusão social*. Essas

gerar uma manutenção das estruturas sociais. Desse modo, essas colocações estão em conformidade com o conceito de classificação social de Quijano (2010) no qual é um modo de manutenção do *status quo* e naturalização da exploração e suposta caracterização da diferença do *outro*. Jessé Souza (2005 e 2009) problematiza a meritocracia como sistema legítimo de alcançar o poder e de conquistar certos privilégios dentro da sociedade, assim, nesse ponto estando em conformidade com Aníbal Quijano. Contudo, os argumentos dos dois autores se afastam completamente, quando Souza descarta o racismo como algo estrutural para a conquista do poder.

perspectivas estão assentes na crítica ao direito promovida pela sociologia jurídica. Sem usar a reflexão crítica da gramática da modernidade, a sociologia jurídica assinala que o direito foi um modo de manutenção dos privilégios, por exemplo nas reflexões efetuadas por José Geraldo (1990, 2002 e 2008).

A ideia e sentido de politização do direito, a meu ver, dialoga, por exemplo, com as reflexões de cidadania política promovidas pelo entendimento de *direito a ter direitos* de Evelina Dagnino (2000 [1998], 2004a, 2004b e 2004c) e com os diagnósticos de Santos (2002a, 2003, 2004, 2006, 2009, 2010) sobre o direito e a sua problematização do paradigma da modernidade; como também dialoga com alguns diagnósticos de Luís Carlos Arena (2004), César Rodríguez-Gravito e Luís Carlos Arena (2005) sobre a insuficiência da promulgação de direitos sociais (no que tange às questões indígenas na Colômbia) para assegurar o direito à terra, quando entende que sua institucionalização não é suficiente para o enfrentamento das relações de poder, por exemplo.

A minha compreensão da politização do direito abarca também a literatura que trabalha e trabalhou com os movimentos sociais no Brasil. Como dito, suas leituras sobre o sentido do *direito a ter direitos* possibilitam a compreensão a partir das demandas populares do enfrentamento do poder dominante, questionando o modo de fazer política, assim proporcionando o desenvolvimento do conceito de *cultural politics* (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR [org.], 2000 [1998]). Portanto, a correlação entre a sociologia jurídica e a politização do direito estão em conformidade com as suas críticas à neutralidade do direito, promovendo o questionamento dos privilégios e da hierarquia social. Assim, a sociologia jurídica e suas práticas tentam posicionar, por meio do direito, propostas de sua renovação, tendo em mente aspectos políticos para ele. Desse modo, Geraldo de Sousa reflete, a partir da obra de Santos (2002a), a crítica à naturalização da concepção moderna (burguesa) do direito, como se segue:

[...] de fato, indicando como ideologia do direito capitalista moderno uma concepção jurídica do mundo, assim a caracterizou [...]: a) é o direito que cria a sociedade; b) as relações sócio-econômicas se reduzem a relações jurídicas; c) o direito burguês é o ponto culminante da evolução histórica do direito.

Como consequência dessa auto-percepção, duas premissas são estabelecidas: 1) o direito limita-se a acompanhar e a incorporar os valores sociais e os padrões de conduta espontânea paulatinamente construídos na sociedade (garantia de arranjo harmonioso dos conflitos); 2) o direito é promotor da mudança social tanto no domínio material, como no da cultura e das mentalidades (expressão de interesse de classes e instrumentos de dominação econômica e política) (SOUSA JUNIOR, 2002: 24-25).

A sociologia jurídica, portanto, promove uma reflexão a partir do ensino jurídico como possibilidade de contribuição para a formação crítica dos juristas e possibilita o questionamento das relações de poder (mas não propriamente no sentido da *colonialidade do poder* e do *saber*, pois pode não a questionar), mas possibilitando um enfrentamento da *exclusão social*. É importante destacar o seu relevante papel no esforço de construir uma perspectiva *mais justa* do direito, na qual ele é o limite da *espoliação urbana*, por exemplo. Portanto, isso não é especificamente o que entendo como politização do direito, mas é um caminho de reflexão importante sobre o direito. Em outras palavras, a crítica da sociologia jurídica aos aspectos mais dogmáticos e normativos do direito não é propriamente a ideia de politização do direito. De certa maneira, a sociologia jurídica brasileira possui posicionamento que ultrapassa uma visão mais normativa do direito, tentando refletir mais criticamente problemas como *justiça social, direito e cidadania*.

Portanto, José Geraldo Junior faz um relato do andamento da sociologia jurídica no Brasil, alguns percursos históricos, antecedentes e da obrigatoriedade do seu ensino a partir da portaria nº 1.886/1994, bem como as discussões e experiências das três últimas décadas. Uma das experiências é o Direito Alternativo¹³⁰, em que

A perspectiva de alternatividade, de toda forma, tem mantido no horizonte crítico, não obstante o formidável movimento inaugurado pelos juízes do Rio Grande do Sul e pelos acadêmicos de Santa Catarina, entre os quais se destaca o impressionante trabalho de organização, difusão e sistematização conduzida pelo Instituto de Direito Alternativo dirigido por Edmundo Lima de Arruda Jr, a preocupação de preservar a passagem do discurso da crítica para o adensamento epistemológico de seu corpo teórico (SOUSA JUNIOR, 2002: 39).

Outra experiência destacada é o Direito Achado na Rua da Universidade Nacional de Brasília (UNB), que se remete com frequência ao diálogo com Roberto Lyra Filho e sua importância na construção do campo da sociologia jurídica no Brasil. Então, a importância da sociologia jurídica promove a crítica do direito por meio do ensino jurídico, do (re)pensar o ensino jurídico, como se segue na passagem abaixo:

¹³⁰ O uso alternativo do direito é uma perspectiva teórico-prática, que problematiza a neutralidade do direito e sua suposta *objetividade científica*, ou seja, questiona a ideologia assente no discurso jurídico. “O objetivo do ‘direito alternativo’ não é promover uma revolução pelas leis ou pela jurisprudência, mas interpor interpretações jurídicas mais progressistas, e, se não for criar, estratificar as conquistas políticas da classe dominadas. O uso alternativo do direito se revela revolucionário por desmiudar os conceitos de ‘ciências jurídicas’ e de ‘direito’ propalados pela burguesia e por questionar a ‘técnica’ de aplicação pelo Estado que, ‘fiel aplicador da lei’, faz juízes ‘neutros’ soldados do capitalismo. De qualquer sorte, é uma visão solidária ao que submetem sua forma de trabalho aos proprietários ou ao Estado; é uma ala do pensamento jurídico não dogmático e não ordenado na ideologia jurídica dominante; é uma distinção noção do progresso, não necessariamente vinculada à aquisição material ou à balança comercial; é, por fim, uma constante denuncia contra a imoral finalidade do direito que instrumentaliza a dominação de classes” (PAULON, 1990: 123).

Talvez o mais importante canal aberto na década de 1990 para essa interlocução tenha sido o debate e o movimento de reforma do ensino jurídico no Brasil, iniciado com o protagonismo da Ordem dos Advogados do Brasil e que acabou por mobilizar todas as energias utópicas constituídas no processo crítico de revisão dos paradigmas do Direito (SOUSA JUNIOR, 2002: 39).

Desse modo, o autor demonstra a importância do direito e a posição política acerca dele. Portanto, propõe uma posição crítica à dogmática jurídica que coaduna com as perspectivas de Roberto Lyra Filho¹³¹ e o com o pensamento de Marilena Chaui, manifestado no texto *Desordem e processo*, quando considera que “os trabalhos de Marilena Chaui estabeleceram um norte seguro à interpretação dessa ação transformadora, conduzida pela mediação do Direito, enquanto processo dentro do processo histórico” (SOUSA JUNIOR, 2002: 45). O autor destaca também que as perspectivas de um *direito mais comprometido* foram fortemente influenciadas pela emergência dos movimentos sociais. Destaca, fazendo referência direta a Eder Sader, que esse *novo sujeito coletivo* que lutou contra a *carência social*, contra a negação de direitos e a favor da cidadania, auxiliou a leitura crítica a neutralidade do direito. Essas reflexões colaboram para uma ressignificação de cidadania, vinda dos estudos dos movimentos sociais, a partir dos anos 1970, no Brasil. Contribuiu para a reelaboração de *novos* direitos e de novas posturas sobre o direito, possibilitando outra prática política que coaduna com a ideia de *cidadania política* de Evelina Dagnino (2004b, 2004c).

Assim, é destacado que a sociologia jurídica dialoga com a literatura brasileira que trabalha com os movimentos sociais, além de Eder Sader, Vera da Silva Telles e Maria da Silva Paoli. Portanto, Sousa Júnior afirma a importância desses estudos para exacerbar a luta social e política dentro do contexto do regime autoritário e a importância dessas demandas populares para a configuração de outra agenda política e social no Brasil, afirmando que

O fato é que a irrupção dos movimentos operários e populares, sobretudo a partir dos anos 1970, rompendo em ação coletiva o isolamento determinado por uma ordem autoritária que restringe a mobilização das organizações sociais, fez emergir uma nova sociabilidade, com a marca da autonomia que passou a caracterizar a ação dos sujeitos assim constituídos (SOUSA JÚNIOR, 2002: 45).

A ideia de *autonomia*, muito apregoada na literatura que trabalha com os movimentos sociais, possibilita o enquadramento teórico sobre a posição política da emergência dos movimentos sociais na redemocratização do Brasil. A perspectiva de *autonomia* auxilia a promoção da

¹³¹ Segundo José Geraldo Sousa, Roberto Lyra Filho vem, desde os anos sessenta, reformulando e questionando o dogmatismo do direito, “no qual formulou os fundamentos de uma concepção de Direito, livre dos condicionamentos ideologizantes dos modelos antitéticos do juspositivismo empiricista e do jusnaturalismo metafísico, entendido o Direito, assim, não como a norma em que se exteriorize, senão como ‘enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade’” (SOUSA JUNIOR, 2002: 44).

configuração da cidadania ampliada e do papel mais crítico do direito, que está em consonância com o reconhecimento de sujeitos políticos e a construção de um suposto processo de mudança social.

A ideia de *autonomia*, todavia, surge muitas vezes na construção do Estado-nacional, no desenvolvimento do direito nacional e no respeito à liberdade individual na segunda modernidade. Tal Estado foi construído ideologicamente pelo pensamento jurídico conjugado com o pensamento político e filosófico, na passagem do jusnaturalismo racionalista (iluminista) para as escolas do positivismo jurídico do século XIX. Assim, promove o afastamento do direito natural e a visão metafísico-teológica e, desse modo, pretende um direito ligado à autodeterminação, que parte de um amadurecimento *filosófico* do ser humano, consubstanciando posteriormente um amadurecimento *político* dos cidadãos (KANT, 1995). Portanto, a autonomia colabora com o preceito de democracia liberal, no qual o parlamento será o local encontrado para manifestar a *vontade geral* (ROUSSEAU, 1976, 2007),¹³² expressão utilizada no Código Civil francês – considerado um código moderno – que declarou a igualdade (formal) perante a lei.¹³³ O direito moderno possibilita a *emancipação* do burguês, a exclusão e a desigualdade de outros setores sociais e a ideia de modernização como meta a ser seguida (MARX, 2010), como processo adequado de emancipação (SANTOS, 2002a, 2006 e 2010). Como dito, no século XIX, Karl Marx (2010) já tinha efetuado a crítica ao *direito burguês* afirmando que esse direito auxiliou a *emancipação* da *burguesia*. Logo, o direito constituído e desenvolvido pelo Estado-nacional defende e assegura a *liberdade*, na ótica liberal-burguesa. A questão da autonomia é trabalhada no século XVIII e XIX, no sentido que coaduna com a ideia de liberdade individual desenvolvida também no século XX. Entretanto, a ideia de autonomia empregada pelos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980 no Brasil significa a construção da *sociedade civil* como sujeito político

¹³² Rousseau entende que a lei representaria a vontade geral, na qual se compreenderia que o povo diretamente deveria consubstanciá-la, não crendo nesse tipo de representatividade; o *poder político* deveria ser exercido diretamente pelo povo (ROUSSEAU, 1976).

¹³³ Mesmo uma igualdade falaciosa perante a lei, pois o direito político, de voto, era censitário, havia diferenças formais entre homens e mulheres, entre empreendedores, burgueses, não-burgueses, trabalhadores, indivíduos da metrópole e indivíduos das coloniais e os denominados *indígenas*, entre o europeu, preferencialmente do sexo masculino, e o não-europeu, colonizado, escravo, bárbaro, incivilizado, que é subalternizado nos processos de violência gerados pelo colonialismo. Então, destaco que, mesmo dentro da perspectiva formal, não podemos falar de *igualdade*, que é iniciada formalmente pela *Declaração do Homem e Cidadão* de 1789 e pelo Código Civil francês de 1804, também conhecido por Código Napoleônico. O pensamento político não vislumbra o mundo fora da tradição judaico-cristã, e o direito formado a partir dessa tradição, leva quase ao esquecimento do colonialismo e a sua repetida (é naturalizada) violência e busca da *ideia de progresso*.

(SADER, 1988; LACLAU, 1986), como modelo de promoção de suas identidades políticas e como busca pela alteração do *status quo*.

Portanto, a politização do direito não é somente uma busca por direitos e sua efetivação; sua ideia problematiza a noção de que o processo de construção de uma legislação e implementação de políticas sociais é suficiente para a alteração do *status quo*. O termo politização do direito é construído a partir do diálogo com uma literatura que trabalha com os movimentos sociais (que possibilita um próprio questionamento interno da academia) e que possui um viés de *transformação social* (CHAUI, 1986;¹³⁴ SANTOS, 2003, 2004; ARENA, 2004; RODRÍGUEZ-GRAVITO e ARENA, 2005; DAGNINO, 2004b, 2004c; SADER E PAOLI, 1986; SADER, 1988; QUIJANO, 2001;). A partir dessas perspectivas de reflexão da sociologia jurídica e da construção do sentido de politização do direito, esses autores questionam a construção dos privilégios desenvolvidos ao longo dos processos históricos e sociais e também a neutralidade do direito como manutenção desses privilégios. Assim, sua *aplicação de novos direitos* pode não enfrentar o poder dominante, mas sim, incorporar *excluídos* – conceder direitos para *esses novos cidadãos* (QUIJANO, 2005 e 2010; SANTOS, 2002 e 2010).¹³⁵ Concluindo, a minha invocação de politização do direito está dentro desses debates que contribuíram para a crítica às questões dos privilégios, possibilitando o alargamento do conceito de cidadania, que é dado a partir da luta por *direito a ter direitos*. Essas questões, assim, não significam apenas efetivação de direitos sociais, mas enfrentamento do poder dominante e possibilidades de *inclusão política*. Destaco, desse modo, que a perspectiva de (suposta) *politização* da sociologia jurídica problematiza o direito como uma *ordem* de manutenção do *status quo*, por exemplo, estando em consonância com a crítica de Karl Marx (2010) ao direito burguês.

A sociologia jurídica brasileira promove, então, um percurso de consolidação de uma agenda social por meio do direito, que conjuga com o sentido do emprego do *direito a ter direitos*. Uma das agendas sociais propagadas pelos movimentos urbanos foi a *agenda*

¹³⁴ A partir do diálogo de Marilena Chaui com Roberto Lyra Filho.

¹³⁵ Aníbal Quijano não trabalha com processos de luta por direitos, mas reflete sobre a perspectiva da *classificação social* como modo de construção e manutenção do que ele denomina como *colonialidade do poder*. Em diálogo com essas questões que delimitam o sentido das relações de poder, a perspectiva de politização, no meu caso, do direito, tem que visualizar questões que envolvam colonialidade, *linhas abissais*, paradigmas de modernidade no modo de problematizar a construção do privilégio no desenvolvimento de duas modernidades (SANTOS, 2010). Portanto, uma perspectiva crítica do direito que envolva a invocação da inclusão não problematiza esses processos e o próprio direito (dentro do paradigma da modernidade) como instrumento de *exclusão* e manutenção de privilégios, de certa maneira, perspectiva trabalhada por Boaventura de Sousa Santos (2002a), de certo modo continuada no ensaio, *Poderá o direito ser emancipatório* (SANTOS, 2003).

reforma urbana, que institucionalizou o *direito à cidade* na Constituição do Brasil de 1988. Assim, a literatura de direito urbanístico, dentro dessa gramática agenda social que usei, pretende a consolidação da cidadania na implementação do direito urbanístico, visualizando como meta (ideal) a ideia de *direito à cidade*. Visualizo, desse modo, o *direito à cidade* como proposta para a configuração do *direito a ter direitos*, que é um modo de configuração de outra sociedade na luta por direitos e no reconhecimento de direitos fundiários dos moradores dos assentamentos precários, no caso em análise. Destaco que esta seção teve o objetivo de demonstrar o meu entendimento sobre a politização do direito e a ideia do direito como meio de continuação da agenda social em construção no Brasil. Assim, justifica-se a importância da experiência do Programa Pólos de Cidadania como ator do meu estudo, que pretende o desenvolvimento dessa agenda social brasileira pela prática de extensão universitária do direito, como será visto em parte na próxima seção e mais pormenorizado no Capítulo 4.

2.4 As discussões da construção de uma agenda social e estratégias de efetivação no contexto de Belo Horizonte

Antes de aprofundar propriamente no meu estudo de caso sobre o sentido do *direito à cidade* nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte, farei aqui uma breve nota sobre a justificativa da entrada do meu estudo de caso nesse arcabouço teórico e prático. Em Belo Horizonte, é possível refletir sobre a tentativa de consolidação de uma agenda social que tange a ideia de reforma urbana, tendo uma experiência que compreende o direito como um meio de busca de cidadania (do desenvolvimento da agenda social). Portanto, esses processos e contextos sobre a ideia do direito para a promoção do *direito à cidade* cabem muito adequadamente na análise dessa cidade. Dessa maneira, analiso como a municipalidade e a academia, por meio da extensão universitária, posicionam na construção do direito urbanístico, a politização da questão urbana e a consolidação da democracia no Brasil e seus limites. Percorri, então, a construção sobre o *direito a ter direitos*, a perspectiva de construção de cidadania ampliada, os limites de desenvolvimento dessa agenda e seu diálogo para outra (ampliação) do político, que pode ser nomeado por *cultural politics*. Discussões que enfrentam de certa maneira as estruturas de poder, por ter uma posição política acerca do direito e do sistema político, possibilitando os limites sobre a ideia de efetivação do direito. Essas discussões têm um diálogo muito assente com a construção do direito urbanístico brasileiro e a institucionalização do *direito à cidade* a partir da Constituição de 1988. Portanto, o *direito à*

cidade é um mote de (re)configuração da questão política, que pretende algo assemelhado ao *direito a ter direitos* (DAGNINO, 2004a e 2004c). Esse percurso de traz os processos e contextos sobre a politização da questão urbana e sua influência com toda a discussão da emergência dos movimentos sociais e a construção de outra agenda política, em que a reforma urbana e a reivindicação dos direitos fundiários na promoção dessa agenda seja algo destacado. Portanto, o *direito à cidade* ligado à ideia de *acesso à cidade* está intimamente conectado a essas percepções de cidadania ampliada e política. Essas questões são muito relevantes para discutir o sentido dos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte, dentro desse contexto de diálogo para possibilitar a construção de outra agenda política (urbana) no município.

Belo Horizonte, como já referido, apresenta um percurso de reconhecimento do *ilegal*, expresso em uma política urbana de regularização de *favelas*, sendo assim uma resposta aos processos de reivindicação. Maria da Glória Gohn (1982b) considera que, entre 1978 e 1982, o movimento dos *favelados* em Belo Horizonte ganhou força: a autora afirma que esse movimento tem uma alta organização e *consciência política*. A autora considera fundamental a atuação da Igreja Católica por meio da Pastoral de Favelas para esse processo político de luta pela posse da terra e que as principais reivindicações, no período estudado, eram ainda a luta contra os processos de *desfavelamento*. Essa prática era muito recorrente até então, na época da ditadura, e, somente nos anos 1970, esse ato passou a ser indenizado, pagando-se aos posseiros o valor das benfeitorias da construção, a título indenizatório.

Nos anos 1980, houve o reconhecimento das favelas e dos direitos dos moradores de ali habitarem por meio da política urbana municipal, pelo Programa de Regularização de Favelas (PROFAVELA). Nos anos 1990, a cidade entra numa agenda política de cariz social com a implementação de políticas sociais e práticas de participação que iniciam um desenvolvimento global de uma política urbana de reconhecimento da moradia que liga, formalmente, o plano de urbanização de um bairro à regularização jurídica. Esse reconhecimento fica evidenciado quando, em 1993, com a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo municipal de Belo Horizonte, promoveu-se uma política urbana nos moldes do Capítulo da Política Urbana da Constituição (BEDÊ, 2005). O objetivo era garantir o direito à moradia por meio do planejamento urbano com participação popular, criando vários instrumentos jurídicos e urbanísticos de participação e de enfrentamento à questão urbana na cidade.

Em conformidade com o desenvolvimento de políticas (sociais) urbanas, também, em Belo Horizonte, criaram-se práticas locais de reformulação e construção de uma agenda social e tentativa de aprofundamento da democracia. Igualmente, ocorrem experiências universitárias locais em respostas à reflexão sobre o direito e à universidade. Essas experiências acadêmicas estavam alinhadas com outras experiências de âmbito nacional, que também repensam o papel do ensino jurídico e do direito, como mecanismo de aprofundamento do aprimoramento da democracia e em conformidade com a *realidade social*. Promovem também a reflexão sobre a extensão universitária do direito como um modo de auxiliar uma agenda social no Brasil, por meio de uma construção crítica do direito na universidade (GUSTIN, 2004; SOUSA JUNIOR, 2008).

Na prática, essa reflexão crítica do direito trazida especialmente pela sociologia jurídica e seus diálogos (como a percepção dos protestos sociais e um processo em andamento de uma agenda social) possibilitou problematizar a extensão universitária de alguns cursos de direito. Essas novas experiências ultrapassam a extensão universitária do direito como prática recorrente de prestação de assistência judiciária e podem ser ilustradas pelo já referido Direito Achado na Rua da Universidade Nacional de Brasília (UNB) e pelo Programa Pólos de Cidadania e em Belo Horizonte, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (GUSTIN, 2004; MELENICK, 2008; SOUSA JÚNIOR, 2002, 2008).

Nesse contexto da importância da sociologia jurídica e de relevância constitucional da extensão universitária como uma das frentes das universidades brasileiras, nasce em 1995 o Programa Pólos de Cidadania, que seria conjugado com o ensino e a pesquisa. Esse programa de extensão universitária dialoga, a partir dos contextos de (re)pensar o ensino superior, especificamente com o ensino jurídico, tendo uma perspectiva interdisciplinar. O Programa assume uma responsabilidade social e integra-se, de certa maneira, ao desenvolvimento da agenda social do Brasil, tendo (institucionalmente) a sua investigação acadêmica, portanto, corroborando com a *emancipação social*, que ultrapassa a linha normativo-positivista do direito. Esse é um dos objetivos do Pólos de Cidadania (GUSTIN, 2004; SAULE JÚNIOR, 2008). Por conseguinte, esse programa de extensão tem como objeto destacar que a pesquisa deve estar imbuída em uma prática com a ideia de responsabilidade social, de modo que seus resultados voltem à sociedade. Assim, essa prática liga a noção de *transformação social* à experiência da pesquisa e da extensão universitária, utilizando a

metodologia da pesquisa-ação, o que coloca a universidade como uma prática política – politizando-a.

O meu estudo de caso é compreender os processos de politização do direito e sua relevância dentro dos processos sociais, especificamente no que tange à invocação do *direito à cidade* por meio dos processos de regularização fundiária. A questão do *direito a ter direitos* é um fator muito preponderante para o desenvolvimento do direito urbanístico (constitucional), no qual se contemplam processos de exclusão dentro da questão urbana. Assim, construído e desenvolvido muito a partir das reivindicações de *direito a ter direitos*, o direito urbanístico tem um papel importante para o enfrentamento do que é entendido como *negação da cidadania*, pois pretende promover a consolidação da cidadania no que se refere à questão fundiária. Então, a regularização fundiária está imbuída no discurso e na prática de uma mudança de atitude com a questão fundiária.

O que coloco é que as perspectivas da literatura de direito urbanístico analisada são muito relevantes por explicitar uma noção política do direito, compatível com a perspectiva da politização do direito. Todavia, meu objetivo é problematizar, dentro de um processo específico de regularização fundiária, alguns conceitos e as possibilidades de enfrentar as relações de poder que ligam as perspectivas de planejamento urbano – como pressuposto para a construção de inclusão social – à ideia de integração de grupos sociais excluídos espacialmente. Então, considero fundamental conjugar a problematização das relações de poder com perspectivas de *classificação social*, *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2010) e *linhas abissais* (SANTOS, 2010), da mesma forma que a perspectiva crítica da epistemologia ligada à ideologia eurocêntrica, em que problematizam a ideia das *desigualdades sociais*. Logo, essas perspectivas ajudam a compreender que os processos de acesso aos bens e ao poder são também baseados nas questões étnico-raciais marcadas, criticando os processos de naturalização nessas redistribuições e questionando o critério da meritocracia como justificativa política e social, dentro da lógica liberal. Assim, tais perspectivas ajudam a criticar a naturalização da ideia de modernidade tardia ou atrasada. Esses conceitos não trabalham especificamente a questão fundiária, mas problematizam critérios ligados à falta de conhecimento como superação do que se identifica como *déficit social*.

A (nova) ordem jurídico-urbanístico-constitucional dialoga com as relações de poder que envolvem a questão urbana e sua politização e, assim, o enfrentamento da questão urbana passa a ser discutido por outros atores como os moradores da *favela*. Para análise dessas

questões, portanto, trabalho a política municipal e a prática da extensão universitária na persecução do *direito à cidade* por meio da regularização fundiária em Belo Horizonte. A partir disso, pretendo fazer um percurso do discurso e da prática, com base no método de estudo de caso, que envolve a construção do *direito à cidade*, a partir da perspectiva de politização dos direitos, especificamente nos processos de regularização fundiária. Então, discuto a ideia do *discurso de autoridade* (autoridade política de autoridade acadêmica).¹³⁶ Para isso, parto de dois atores: a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e o programa de extensão universitária Pólos de Cidadania. Analiso, dessa maneira, o desenvolvimento da atuação desses dois atores quanto à questão urbana dentro do processo regularização fundiária, visando ao direito à cidade. Logo, pergunto se suas práticas podem ser identificadas ou estão em diálogo com a politização do direito na persecução do *direito à cidade* por meio da regularização fundiária. Porém, friso que politização do direito é um mecanismo de luta política, que pretende a modificação das estruturas de poder, sendo um mecanismo de crítica à lógica da neutralidade e suas consequências, por exemplo, a geração de violência (institucionalizada) e a segregação. Em outras palavras, o direito foi, também, mecanismo ideológico de manutenção das estruturas de poder e naturalização das *desigualdades*.

Essas desigualdades são efeitos do desenvolvimento histórico da modernidade/colonialidade pontuada por Quijano (2005 e 2010) no seu conceito de *colonialidade do poder*. Portanto, politização do direito liga-se, nos atos de reivindicação dos direitos, a uma postura que problematiza a ideia de que o direito é instrumento automático de limitação à violência e à segregação. Fiz, desse modo, uma breve e curta digressão de processos e contextos que se ligam à luta por direitos e conquistas político-jurídicas de reivindicações populares, no intuito de contextualizar as conquistas legislativas de promoção ao *direito à cidade*. Essa digressão, que serve para a identificação dessas lutas por *direito a ter direitos* e de suas conquistas, visa ultrapassar a perspectiva dogmática, abstrata e normativa do direito. Simplificando, a invocação do direito como algo limitador de uma prática autoritária, que não é sinônimo de politização. Destaco, ainda, que politização do direito não é igual à afirmação de que o direito é algo político (por ser parte integrante do Estado moderno). Então, politização do direito coaduna-se com a ideia de um processo a ser construído numa luta em concreto.

¹³⁶ Ligado à ideia do *discurso competente* (CHAUI, 2007) e dos Estudos Críticos do Discurso (VAN DIJK, 2008; 2010a; 2010b).

Capítulo 3. Os discursos e as práticas do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte

Neste capítulo, analiso algumas significações e práticas da regularização fundiária por meio da política urbana de habitação em Belo Horizonte. A proposta de regularização fundiária atual pode ser identificada pelo Programa Vila Viva, que é hoje o nome da proposta de implementação do Plano Global Específico. A cidade é um caso emblemático na construção e no desenvolvimento da política urbana por sua ligação com as práticas de participação. Nos anos 1980, instalou-se o Programa de Regularização de Favelas (PROFAVELA) que instituiu a proposta de regularização jurídica de assentamentos consolidados antes da Constituição de 1988. Os assentamentos que sofreriam esse processo de legalização eram demarcados por lei municipal, sendo na época denominados por Setor Especial (SE-4).

Nos anos 1990, o conceito de regularização fundiária foi ampliado. Nessa década, o município construiu a ideia da regularização fundiária alinhada com o planejamento urbano, com a urbanização e com a construção de equipamentos urbanos, dentro dos preceitos constitucionais. Desenvolveu-se, assim, a regularização fundiária, em conjunto com outras políticas sociais, por meio do planejamento urbano *participativo*, que não prioriza somente o planejamento urbano, mas também o modelo participativo por meio de suas práticas. O processo de regularização fundiária na cidade é finalizado com a transmissão da propriedade fundiária para os ocupantes do assentamento, e é importante destacar que esse processo só se dá, em regra geral, depois da execução do plano de urbanização. Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte procede à regularização fundiária na perspectiva de intervenção urbanística conjugada à implementação de outras políticas sociais. Nos anos 1990, essa proposta era denominada de Intervenção Estrutural e, nos anos 2000, foi identificada por Programa Vila Viva.

Os assentamentos que nos anos 1980 eram identificados e demarcados por Setor Especial (SE-1) passam a ser classificados em 1996, após a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), codificação considerada como um aprimoramento do instrumento instituído na década de 1980. As ZEIS têm destinação social e, no caso dos aglomerados identificados como favelas, chamam-se de ZEIS-1. Essa demarcação produz efeitos, pois gera condições especiais de zoneamento por ser uma área classificada de *interesse social*, possuindo proteção jurídico-política e previsão de regularização fundiária. Esse é o contexto no qual analiso o discurso e as práticas do

Programa Vila Viva em Belo Horizonte e a intervenção ou não-intervenção jurídico-urbanística ilustrada em três assentamentos: Vila Acaba Mundo, Aglomerado Santa Lúcia e o Aglomerado da Serra. Esses são territórios onde o Programa Pólos de Cidadania atua por meio de sua prática universitária, e são também, por esse motivo, centro da atenção especial pela (não-)execução da política urbana nesses locais.

Destaco que me interessa analisar o discurso da política urbana de regularização fundiária, ou seja, como ela é construída e praticada. Portanto, questiono a leitura e a prática adotadas por parte de *discursos de autoridade* (político-institucional e acadêmico). Analiso a construção desse discurso em relação com os diagnósticos e os discursos no âmbito do direito urbanístico e das ciências sociais já analisados nos dois capítulos anteriores, é que influência a prática dessas ações específicas que envolvem os processos de regularização fundiária. Nesse sentido, neste capítulo faço um mapeamento do contexto concreto de Belo Horizonte e levanto quais são as soluções encontradas para o diagnóstico, que pode ser ora de *irregularidade*, ora de *exclusão socioespacial*, quando, na verdade, vejo muito a interligação entre os dois diagnósticos. Por isso, conjugo os dois, trabalho com as suas semelhanças e seus efeitos lidos por esse discurso de exclusão socioespacial como irregularidade urbana, e suas soluções em Belo Horizonte pela implantação da política municipal de habitação, que pretende a promoção da regularização fundiária. Demonstro o caminho seguido, desde os anos 1990, para a execução da política urbana. Faço também algumas notas sobre a construção histórica da exclusão socioespacial e algumas estratégias de combate, além de analisar a atual política urbana. Para essa análise utilizei textos sobre a exclusão socioespacial e processos de lutas; diagnósticos sobre a construção da política urbana de Belo Horizonte; textos oficiais, como o Planos Global Específico e as leis municipais; finalmente, entrevistas com duas técnicas da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte) uma da divisão de Regularização Fundiária e a outra do Planejamento Urbano.

3.1 Belo Horizonte dentro do modelo de exclusão/inclusão socioespacial

Belo Horizonte é a capital do Estado de Minas Gerais. Atualmente, é a sexta maior cidade do Brasil, com a terceira maior região (área) metropolitana do país.¹³⁷ Para contextualizar seu

¹³⁷ Belo Horizonte teve um crescimento muito acentuado a partir dos anos 1940 a 1970, ou seja, duplicou a população de dez e dez anos. Nos anos 1970, passa a ter 1.230.030 de habitantes; nos anos 1980, a população é de 1.780.855; e, nos anos 1990, são 2.020.161 de habitantes. Pelo censo de 2000, a população de Belo Horizonte

cenário de inclusão e exclusão socioespacial, entendo que seja relevante passar brevemente por sua fundação. A cidade foi planejada e em seu projeto original já excluía os moradores do povoado ali existente (denominado Arraial Curral Del Rey), além dos operários que a construíram. Belo Horizonte foi criada para substituir a capital que, até o final do século XIX, Outro Preto. A cidade foi erguida em 1897 sob a responsabilidade do engenheiro Aarão Reis, que a projetou a partir de uma perspectiva *científica*, para uma população estimada de 200.000 mil habitantes. A nova capital foi desenhada por um traçado quadricular (igualado a um tabuleiro de xadrez), que facilitava o seu loteamento (COSTA e ARGUELHAS, 2008, OLIVEIRA, 2012). Portanto, sua construção seguiu o projeto republicano e de modernização do Brasil, sendo muito influenciado pelo contexto francês, ligando-se às ideias do positivismo, do republicanismo, da modernidade e do processo civilizacional.¹³⁸ Portanto,

Nesse contexto de enfraquecimento do regime monárquico, a República foi instaurada no Brasil. Para José Murilo de Carvalho, a Proclamação da República no Brasil propunha a implantação de um sistema de governo que traria a população para o centro da atividade política, assim como havia ocorrido na França após a Revolução de 1789. Dessa maneira, influenciada por princípios europeus e também americanos [estadunidenses], a República no Brasil pretendia construir uma nação moderna, branca e europeizada sob um regime monárquico, defunto, escravista e sincrético que equipararia a sociedade, a política, a economia e a cultura brasileira às sociedades civilizadas da Europa e dos Estados Unidos.

O novo regime se propunha libertário, branco, fraternal, igualitário e, portanto, civilizado como a Europa, colocando-se contra a nacionalidade espontânea, mestiça e bárbara da população do Antigo Regime. (COSTA e ARGUELHES, 2008: 111).

O planejamento urbano ocorreu, portanto, numa forma de *regulação biopolítica* (FOUCAULT, 1994, DUARTE, 2008) e da *colonialidade do saber e do poder* (QUIJANO, 2005, 2010), de imposição de uma organização social baseada em modelos ligados à ideia de *ordem e progresso* e à manutenção da classe privilegiada que possui a *cidadania* – o *espaço cidadão* (SANTOS, 2012 [1987], 1996/1997). Assim, neste contexto histórico, é importante destacar que:

Nesse contexto de epidemias e cidades insalubres que prejudicavam a reputação da sociedade brasileira e até mesmo do próprio governo republicano, a cidade de Ouro Preto, capital de Minas Gerais, apresentava seus problemas de ordem sanitária, administrativa, estética, econômica e social. Ouro Preto, cidade de estilo barroco que

era de 2.238.526 e, pelo de 2010, foi registrada com 2.375.151, ocupando uma área de 221.401 quilômetros quadrados (IBGE; SILVEIRA *et al*, 2003; CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008). O anexo 1 segue uma tabela demográfica da cidade desde os anos 1970 até 2010 e outra tabela com a porcentagem de crescimento do Brasil e de Belo Horizonte.

¹³⁸ O entendimento de que *processo civilizacional* é o modelo *europeu*: “[d]a descrição do Burton pode-se inferir que a situação geográfica, econômica e social da capital das Minas Gerais era das mais precárias, especialmente comparada às cidades europeias do período, que recebiam atenção nas reformas urbanas. A visão europeia sobre o Brasil demonstrava um abismo entre a sociedade brasileira, que estaria extremamente atrasada, e os países europeus, que representariam a civilização” (COSTA e ARGUELHES, 2008:112).

vivera seu auge econômico no século XVIII com a mineração, encontrava-se sem possibilidades de crescimento econômico devido à decadência da atividade mineradora e às suas condições geográficas.

A proposta de análise da exclusão social em Belo Horizonte, por meio do planejamento urbano da cidade, justifica-se com a constatação de que, em finais do século XIX, crescia entre as camadas dominantes brasileiras uma grande preocupação com relação ao comportamento das classes operárias e das classes mais baixas da sociedade. Para resolver os problemas criados pelas classes menos favorecidas nas capitais do país e de Minas Gerais, engenheiros, governadores e prefeitos passaram a elaborar reformas urbanas e a adotar uma política de controle social das classes baixas (COSTA e ARGUELHES, 2008: 115).

Os autores compreendem que desde sua fundação e no próprio projeto da cidade, os governos “promoveram a exclusão da parte trabalhadora da cidade por meio do planejamento urbano e de venda de lotes” (COSTA e ARGUELHES, 2008: 126). Desse modo, essa lógica de planejamento como máxima para a saída da *exclusão* é no mínimo falaciosa, pois o próprio modelo de planejamento no Brasil desenvolveu esses processos de exclusão socioespacial. No contexto específico de Belo Horizonte, o processo de urbanização proporcionou a criação e o desenvolvimento da cidade ilegal e o que se pode denominar por favela, assim:

As favelas de Belo Horizonte remontam à fundação da cidade, em 1897. O planejamento da nova capital não previa espaço de moradia para os operários, que foram obrigados a se assentarem ilegalmente na periferia. Assim, não só os conceitos de cidade formal e informal surgem juntos, um existindo apenas na presença do outro, como o avanço das duas dimensões de cidade também é paralelo: na década de 1940, as favelas cresceram ao longo de três grandes vias (avenidas Amazonas e Antônio Carlos e Anel Rodoviário), enquanto o restante se expandia igualmente.

Nas décadas de 1950 e 1960, as favelas atingem uma taxa de crescimento maior que o restante da cidade: os 36 mil habitantes que moravam em vilas em 1950 mais do que triplicaram 15 anos depois, chegando a 120 mil pessoas. Em 1985, a população nos aglomerados já era de 550 mil pessoas. “Esse crescimento aponta para a acentuação de um modelo de desenvolvimento da cidade que perpetua a segregação socioespacial”, analisou o historiador Samuel Rodrigues de Oliveira, no artigo “O movimento de favelas de Belo Horizonte e as representações do passado” (1960-1980)” (RODRIGUES e LAGES, 2009).¹³⁹

O planejamento urbano em si não é um modelo de *transformação social*, ele incorpora uma ação de segregação do *silenciamento* da exclusão ou de como ela é parte do próprio processo de racionalização do planejamento urbano, possibilitando uma ideia de manutenção e busca do funcionamento *normal* da cidade, segundo a ideologia da *coloniadade do poder*. Portanto, é importante problematizá-lo como instrumento hoje para superação da *exclusão socioespacial* (CALDEIRA e HOLSTON, 2004), como aclamado pelo município atualmente.

¹³⁹ A revista *Diversa* da UFMG não é uma publicação científica, cujos objetivos são expressos por sua linha editorial: “abordando a produção de conhecimento, o ensino e a extensão realizados pela Universidade, seja capaz de traduzir as diferentes faces da Instituição. Mostrar a variedade e a diversidade da vida universitária nas distintas dimensões do compromisso de uma instituição pública é, assim, o nosso principal objetivo” (*Diversa*).

Assim, Caldeira e Holston assinalam que no transcurso da urbanização e modernismo brasileiros, o modo de planejamento urbano modernista não ultrapassou a desigualdade social, nem o autoritarismo no espaço urbano, compreendendo que esse modelo não intencionava a inclusão social. Assim, esses mesmo autores assinalam que o modelo de *modernização nacional-desenvolvimentista* colapsou nos inícios 1980. Um dos fatores causadores foi a intensa demanda pela inclusão social, interligada com as lutas pela reforma urbana no contexto de democratização do Brasil. Os movimentos sociais urbanos contribuíram para o processo de democratização do Brasil, “a principal marca da democratização não era a política eleitoral, e sim, a explosão da participação política dos setores populares e o envolvimento intenso dos cidadãos no debate sobre o futuro do país” (2004: 234).

Neste sentido, Ana Costa e Delmo Arguelhes identificam que historicamente o processo de urbanização e seu desenvolvimento justificam-se a partir da manutenção e desenvolvimento do *privilégio* por meio de paradigmas da modernidade e da regulação. Desse modo, no processo eram utilizados mecanismos *higienistas* e racistas de segregação na construção e desenvolvimento de Belo Horizonte. Assim, o planejamento foi gerado para assegurar o privilégio e efetuar uma *limpeza urbana*, a dominação das elites com o intuito de manutenção da *segregação social*. Essa perspectiva é exemplificada pelos autores na análise do jornal na época, identificando o seguinte: “[o] ‘Diário de Notícias’ protestava contra a inércia da prefeitura de Belo Horizonte para limpar a cidade da infestação de mendigos que descaracterizavam os ares da modernidade” (COSTA e ARGUELHES, 2008: 127). Os mesmos autores problematizam a neutralidade do discurso científico e do planejamento urbano. Esse processo de modernização e republicanismo que simboliza a construção de Belo Horizonte não rompeu a ordem instituída no discurso da *colonialidade do poder* (Quijano, 2005, 2010) para o contexto latino-americano. Portanto, segundo Quijano (2005), o processo de independência nacional, neste caso, o processo de construção da república, não rompe com a ordem colonial(idade) e com a *racialização* e o racismo na construção e desenvolvimento da política pública e do desenvolvimento do paradigma da modernidade. Por isso,

O fato de o plano original de Belo Horizonte não prever um espaço adequado para os operários pode remeter à intenção de se negar um estilo de vida pré-existente, presente no sítio no qual se ergueu a cidade e na sociedade que finalizou o século XIX. A ênfase em uma estrutura urbana, notavelmente, diversa da que existia nas cidades coloniais, é indício de que se pretendia modificar também, a sociedade vigente até então. Trata-se de uma recusa a tradições históricas, respaldada por um encantamento científico de inspiração europeia, que, em muito, comprometeu o sucesso do projeto planejado no que se refere à acomodação das classes populares no espaço urbano da

cidade. Em suma, foi um projeto modernizador (COSTA e ARGUELHES, 2008: 133).

A questão levantada sobre a *desigualdade social*, como fator para exclusão socioespacial, é insuficiente. Assim, o próprio planejamento urbano constrói e desenha a cidade para um modelo adequado a alguns interesses, auxiliando a promoção de uma estrutura social e de poder. Todavia, a exclusão pela componente étnico-racial é muito consagrada para o modelo de urbano e social que persistiu, após a independência do Brasil, em 1822, e da proclamação da república, 1989, demarcando a insuficiência da *desigualdade social*. Desse modo, não houve um processo de libertação que rompesse com a perspectiva social ou de modificação da estrutura de poder – a luta pelos bens de consumo, pela terra, pelo poder continuava a ser *racializada* –, o próprio projeto da modernidade excluiu, por esses critérios, parcela da população (QUIJANO, 2005, 2010; SANTOS, 2012; SANTOS, 1996/1997 e 2002 [1987]). A componente étnico-racial foi relevante para a integração, ou não, dos trabalhadores, ou seja, o conceito de *classificação social* de Aníbal Quijano (2010) foi fundamental para a continuação do que ele denomina como *colonialidade do poder*.

Identifica-se portanto que a fundação de Belo Horizonte excluiu grande parcela de sua população do *acesso à cidade*. Mas a municipalidade compreende mais explicitamente que a falta de política urbana e de implementação da inclusão social são causadoras do diagnóstico da exclusão socioespacial, juntamente com a literatura de direito urbanístico brasileiro. Nesta breve contextualização histórica da fundação e planejamento de Belo Horizonte aponto a relevância de problematizar a naturalização das causas da exclusão ligadas à ideia de *atraso* e incompletude do processo de modernização, de desigualdade e falta de uma política pública de inclusão social, como impedimento da busca pelo que se identifica hoje por *direito à cidade*. Essa perspectiva mais crítica ajuda a questionar o entendimento de irregularidade urbana tida como *exceção* e vislumbrar algumas especificidades da fundação desse município. Tal ideia está muito assente não só na literatura de direito urbanístico consultada como também na visão da Prefeitura, que coloca o problema da exclusão socioespacial como responsável pelo processo de crescimento *desordenado*, em que o próprio planejamento urbano auxiliou consolidação da suposta segregação.

3.2 A contextualização histórica das políticas urbanas de regulação dos assentamentos “irregulares”

O projeto da nova cidade não dispunha de áreas para absorver a própria mão-de-obra utilizada no seu processo de construção; o perímetro urbano planejado para a cidade tornou-se, em pouco tempo, incapaz de suprir a demanda crescente de moradia. Com o tempo, o processo de industrialização da economia brasileira acelerou a ocupação informal das áreas vazias ou periféricas das grandes cidades, e Belo Horizonte não fugiu à regra. Esse fator, aliado à especulação imobiliária e à ausência de uma política para resolver o problema da exclusão da população do processo de ocupação da cidade formal, fez aumentar significativamente o número de favelas nas cidades (BRANDENBERGER, 2002: 157-158).¹⁴⁰

Segundo o informe elaborado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) e pelo funcionário da Secretária Municipal de Habitação (BRANDENBERGER, 2002) o intenso processo de urbanização atual (poucas décadas atrás) trouxe o *inchamento da cidade* (ver também: SILVEIRA *et al*, 2003). As técnicas da URBEL¹⁴¹ que entrevistei e os documentos analisados assinalam que a concentração de terra (os latifúndios) e o processo de industrialização contribuíram para o êxodo rural¹⁴² e proporcionaram o desenvolvimento da irregularidade urbana. Mas, como visto na seção anterior, na breve consideração sobre a fundação de Belo Horizonte, o processo de urbanização e planificação da cidade auxiliou (e criou, de certa forma) o que se denomina por irregular. A regularização fundiária pretende ultrapassar a ideia de falta da cidadania e a de como concedê-la aos moradores da *favela* (os pobres, os *não-cidadãos*), colaborando para o embate contra o *autoritarismo social* através construção pela política social (SANTOS, 1996/1997; TELLES, 1999, SALES, 1994, DAGNINO, 2004a, YAZBECK, 2003), no caso política municipal de habitação. A regularização fundiária será implementada, no caso em questão, pela concessão dos direitos fundiários e execução de planos urbanísticos.

A política urbana de Belo Horizonte busca combater a falta de equipamentos e infraestrutura urbana dos moradores favelados, além de melhorar as condições de moradia (SILVEIRA *et al*, 2003). Edésio Fernandes (2003) observa que mais de 20% da população de Belo Horizonte vive em favelas, e assinala que o desenvolvimento e crescimento das cidades no Brasil foram muito intensos nas últimas décadas. Assim, aponta que a *informalidade urbana (irregularidade urbana)* teve um crescimento muito intenso nessas últimas décadas. Desse modo, Edésio Fernandes (2003), Ermínia Maricato (2000) destacam que a proliferação

¹⁴⁰ Neste trabalho realizado por um funcionário da Secretária Municipal de Habitação de Belo Horizonte, identifica-se que quase 21% (mais ou menos 450.000 em um universo de 2.100.000 habitantes em 2002) da população da cidade moram nas 181 vilas, aglomerados e conjuntos habitacionais (tidos como *favelizados*) (BRANDENBERGER, 2002: 158). Esse é um trabalho que mostra o desenvolvimento da política urbana na cidade e suas conquistas.

¹⁴¹ Conforme a tabela de entrevista que segue no apêndice metodológico desta tese.

¹⁴² Identifica-se que esses trabalhadores saíam do campo para as cidades na busca de *melhores condições de vida*.

da irregularidade, por falta de alternativa, gera a exclusão socioespacial, sendo determinante no crescimento urbano de Belo Horizonte e também no Brasil. A lei é colocada como próprio mecanismo *elitista, individualista e excludente*, que contribuiu para a produção da ocupação *ilegal/irregular* e a falta de cidadania dos ocupantes dessas áreas. Edésio Fernandes defende que as discussões sobre a *irregularidade urbana* devem ser refletidas dentro do papel do direito, alegando que a legislação, os princípios jurídicos, as decisões e a própria estrutura do ordenamento jurídico foi determinante para o crescimento da irregularidade urbana e a exclusão socioespacial (FERNANDES, 2003).

As ocupações e a construção das favelas, em Belo Horizonte, deram-se em grande parte em terrenos privados (FERNANDES e PEREIRA, 2010). O conflito fundiário é bastante intenso, coexistindo com a construção e o desenvolvimento da cidade. A *favela* é a denominação da ocupação irregular de terrenos públicos ou privados dentro do perímetro urbano ou em suas mediações, para moradia. Geralmente, a favela não é loteada: as moradias vão-se aglomerando espontaneamente, sem ordem ou lógica. No caso de Belo Horizonte, estão geralmente em encostas de morros e, por isso, muitas vezes os *morros* são sinônimos de *favela*. Geralmente, as favelas possuem uma conotação de *desordem*, atribuída pelo poder público e por outros grupos sociais, e seu surgimento é justificado pelo déficit habitacional (OLIVEIRA, 2012).

Numa perspectiva histórica, assim, já na inauguração da capital de Minas Gerais houve tolerância com a *ocupação irregular* fora do perímetro planejado ou central; todavia, na região mais central, foi criada a Área Operária. “Inicialmente designada para a moradia do operário na parte nobre da cidade em 1902, sofre redução de espaço em 1909, vindo rapidamente a descaracterizar-se enquanto tal, por meio das forças de mercado” (GUIMARÃES, 1992: 12).¹⁴³ Posteriormente, a demarcação da Área Operária foi sendo combatida, segundo Guimarães, destacando que as áreas mais afastadas foram ocupadas com tolerância do poder público ou por necessidade de mão de obra, sendo os moradores retirados quando deixava de haver necessidade ou quando a área se tornava valorizada. A mesma autora afirma que as *favelas* nas áreas centrais foram removidas, havendo uma maior

¹⁴³ Essa autora afirma que, até certo ponto, a questão belo-horizontina era diferenciada, pois construiu um espaço para o *trabalhador* (Área Operária), comparando com outras cidades. Todavia, por ser uma cidade planejada, Belo Horizonte expulsou os antigos moradores do arraial, pois não se admitia espaços para o *não-planejado*. A Área do Operária foi, então, uma saída para a não ocupação das áreas centrais, mas a medida logo deixou de existir. Em diálogo com os outros textos não a vejo, portanto, como uma *questão diferencial*, e sim, no máximo, uma questão de necessidade da municipalidade para o desenvolvimento dos seus objetivos.

tolerância delas nas áreas afastadas. Entretanto, essa tolerância vai se modificando pela construção de um discurso oficial da importância de urbanizar as áreas mais afastadas para a construção de vias públicas e por questões que envolvem segurança pública.¹⁴⁴ Portanto, gradualmente, essa posição de *tolerância* foi sendo alterada, desenvolvendo-se, assim, uma perseguição às favelas. Algumas favelas, porém, promoveram ações de resistência. Guimarães considera que muitas não conseguiram opor-se às remoções, enquanto outras conseguiram resistir ou sobreviver, pois se localizavam em áreas menos acessíveis como encostas de morros. Uma das reações contra as remoções era voltar a ocupar as áreas demolidas, ou seja, a estratégia dos moradores desses assentamentos era ocupar novamente as áreas desocupadas, tão logo cessasse a vigilância do poder local (GUIMARÃES, 1992).

A favela era vista como um lugar de atraso, em desacordo com o modo de vida *civilizado, branco e mais europeizado*. Entendia-se que ele era ocasionado pela deficiência econômica do Brasil, como aponta Oliveira (2012) a partir da análise do relatório da Comissão das Favelas produzido em 1955. Oliveira assinala o entendimento de que *subdesenvolvimento e marginalização* andam juntos, vigorando a tese desenvolvimentista para o combate ao que é considerado como exclusão socioespacial. Ele também lê que a elite e as autoridades compreendiam que, quando o Brasil deixasse de ser subdesenvolvido, as *favelas* deixariam de existir. É interessante destacar que essa ideia exposta por Oliveira na análise de documentos da época sobre a *favela* em Belo Horizonte, está em consonância com a conotação, e o estigma, da *favela* e do *favelado*, que ainda persiste hodiernamente. A percepção do *favelado* é estigmatizada como alguém *pobre* e que possui uma condição de *vulnerabilidade social*.

O mesmo autor, em suas análises, coloca que o processo de abertura democrática em 1940,¹⁴⁵ com a queda do Estado Novo brasileiro, proporcionou maior abertura dos direitos políticos. Assim, a redemocratização possibilitou um maior diálogo com os movimentos sociais e o início do processo de debate sobre a possibilidade de reconhecimento dos direitos fundiários dos trabalhadores e moradores. Segundo o autor, essas mobilizações tiveram o propósito de ultrapassar a repressão, a expulsão e a demolição das favelas. Nessa conjuntura de construção e reconstrução da democracia liberal, houve maior participação popular por meio de lutas políticas para reconhecimento da posse da terra e por melhorias urbanas. A

¹⁴⁴ As favelas como locais de criminalidade foram construídas com o processo de urbanização, no início do século XX. Anteriormente, não tinham essa conotação, segundo Guimarães (1992).

¹⁴⁵ Que perdurou de 1937 a 1945, Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas.

formação dos movimentos de moradores de *favelas* de Belo Horizonte coaduna-se com a luta pelo direito à moradia (OLIVEIRA, 2011).

Essas iniciativas colaboraram para o associativismo e uma mudança na interação entre a população e o governo municipal. O historiador destaca que, no período entre 1955-1958, houve uma priorização do atendimento de associações de favelas, com a fundação do Departamento de Bairro Popular. Nos anos 1960, a difusão do associativismo de defesa coletiva foi ampliada,¹⁴⁶ e nessa década formou-se a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) (OLIVERIA, 2011).¹⁴⁷ O Departamento de Bairros Populares definiu que as remoções somente ocorreriam com a construção de conjuntos habitacionais, porém somente um conjunto habitacional foi construído e o processo de remoção continuou, evidenciando-se, assim, ações contraditórias das autoridades municipais em relação à reivindicações. Oliveira interpreta que esse movimento social desenvolveu-se no sentido de um enfrentamento do crescimento urbano elitizado que ocorria na cidade.

As conquistas dos movimentos de moradia em Belo Horizonte são destacadas por um processo de tentativa de alteração nas *políticas de favelas*, que passou da repressão e expulsão para um possível caminho de diálogo com os movimentos, ainda que tímido e sem medidas significativas. Oliveira (2011) assinala que houve muita resistência e luta pelo reconhecimento e contra as remoções das *favelas*. Um dos destaques desses movimentos de favelados foi a realização, em 1963, do I Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana. Essa reunião propôs uma política nacional de habitação popular. Assim, o governo estadual assumiu também a responsabilidade sobre a questão da moradia popular, especificamente sobre o reconhecimento dos *assentamentos irregulares*. O Estado de Minas Gerais propôs um projeto de urbanização de quatro favelas de áreas adjacentes à cidade e um plano de construção de conjuntos habitacionais para reassentar moradores de favelas removidas. Todavia, essas medidas não foram executadas, pois, antes de sua possível execução, foram interrompidas com a instauração da ditadura militar em 1964 (GUIMARÃES, 1992; RODRIGUES e LAGES, 2009; OLIVEIRA, 2011, 2012). A Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) foi dissolvida a partir de 1964. O regime passou a *criminalizar* o movimento de luta pelo direito à moradia, prendendo as lideranças do movimento de *favelas* da cidade (OLIVEIRA, 2012). As reformas de base

¹⁴⁶ As ações das associações de favelas na luta pela moradia tiveram apoio da Igreja Católica e de partidos políticos de esquerda (GUIMARÃES, 1992)

¹⁴⁷ A FTFBH existiu entre 1959-1964; foi um importante movimento de luta pela moradia em Belo Horizonte.

que vinham sendo promovidas pelo então presidente do Brasil, João Goulart (1961-1964), foram interrompidas pela instauração do golpe militar.

Essa reflexão ajuda a contextualizar por que a política de expulsão foi promovida de maneira acentuada na ditadura militar e a importância política da construção e interpretação do direito urbanístico constitucional pós-1988.¹⁴⁸ No regime militar, privilegiou-se a propriedade privada, mas vislumbro que esse privilégio sempre teve lugar cativo no desenvolvimento social e econômico no Brasil, ou seja, a ditadura foi um modo de preservação dos interesses das elites econômicas para a manutenção do *status quo* e para o fim das reformas de base. No caso de Belo Horizonte, durante a ditadura militar, foram executadas políticas públicas de *desfavelamento*, ações efetuadas pela Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL). As ações de remoções indenizavam os moradores dos assentamentos irregulares com base nas benfeitorias, não havendo uma política urbana de habitação, e sim, de expulsão (GUIMARÃES, 1992).

As questões envolvendo a reforma urbana voltaram a ser discutidas somente a partir do fim dos anos 1970, no fim do regime militar ditatorial, com a diminuição das perseguições aos movimentos sociais. O Estado passa a iniciar um processo ainda tímido de reconhecimento dos *assentamentos irregulares*. Assim, a Lei Federal de nº 6.766, de 1979, que estipulava sobre o parcelamento do solo, autorizava os municípios a procederem a uma maior flexibilidade de loteamento para áreas destinadas à moradia de interesse social. Este cenário, de emergência de lutas por moradia e de certa flexibilização do parcelamento do solo, possibilitou a evolução das políticas municipais ao longo das décadas seguintes, reconhecendo de certo modo os direitos fundiários dos moradores de favelas (FERNANDES, 2003; BEDÊ, 2005).¹⁴⁹ Portanto, nos anos 1980, a luta pelo direito à posse, pelo direito à moradia e pela construção de uma agenda de reforma urbana foi constante tanto em âmbito nacional quanto em Belo Horizonte, ou seja, as questões relativas à reforma urbana foram retomadas, desenvolvendo-se a agenda com esses objetivos.¹⁵⁰ No caso específico de Belo

¹⁴⁸ Nesse sentido, assinalo que a literatura de direito urbanístico, como visto no Capítulo 1, compreende então que a regulação, por meio do planejamento urbano – participativo, democráticos – seja uma máxima para inverter essa lógica muito conjugada até (e inclusive) a década de 1980. Assim, a literatura de direito urbanístico trabalha com a tese da regulação como defesa de interesses e direitos dos moradores dos assentamentos na busca pelo *direito à cidade*.

¹⁴⁹ É relevante ressaltar que os marcos de institucionalização do *direito à cidade* foram a Constituição de 1988; e o Estatuto da Cidade, de 2001.

¹⁵⁰ Como é apontado pelos estudos de Maria da Glória Gohn (1982), sobre os movimentos urbanos entre 1976 a 1981, e de Maria Somarriba, Maria Valadares e Mariza Afonso (1983), sobre o associativismo em Belo Horizonte.

Horizonte, a retomada dos movimentos de favelas – a ação da União dos Trabalhadores de Periferia (UTP) –, que reivindicavam o direito à posse e à moradia, foi um dos fortes impulsionadores para a conquista de direitos nesse âmbito. As reivindicações ganharam mais força com a grande quantidade de pessoas desabrigadas por conta das grandes enchentes que ocorreram nos anos de 1979 e 1982 (GUIMARÃES, 1992). O Estado de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte criaram ações de regularização de assentamentos *irregulares*, especificamente de regularização das favelas. Assim, pretendia-se, através da institucionalização das demandas populares, executar a agenda da reforma urbana, ainda que de maneira tímida. Na esfera estadual, foi implementada a política urbana de habitação desenvolvida pelo Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) da Secretaria de Estado de Minas Gerais de Planejamento e Coordenação Geral (RODRIGUES e LAGES, 2009; OLIVEIRA, 2011, 2012; GUIMARÃES, 1992).¹⁵¹

Como já mencionado, foi criado em Belo Horizonte, pela Lei nº 3.532 de 1983, o PROFAVELA, que passa a ser referência para o reconhecimento jurídico das ocupações *ilegais/irregulares*, reconhecidas como tal pelo município. A lei municipal autoriza a regularização jurídica de *favelas*. Em 1984 foi sancionado o Decreto de nº 4.762, que regulamentou o programa e autorizou a regularização dos lotes ocupados. Desse modo, passou-se a instituir a flexibilização da legislação das áreas *ocupadas irregularmente*, mediante critérios que são justificados pelo *interesse social*, transformando-as em Setor Especial. Esse programa destina-se à *integração* da população *economicamente desfavorecida* e à melhoria de suas condições de vida por meio do reconhecimento jurídico da moradia. O Setor Especial é reconhecimento de assentamentos precários tidos como *irregulares*, pois têm um regramento especial para sua regularização. Esse processo tinha como objetivo conceder o título de propriedade do terreno da casa quando realizado o parcelamento. A referida legislação também instituíam critérios de edificações e de proibição do parcelamento nos terrenos considerados como *non aedificandi*¹⁵² (FERNANDES, 2003; 181; NAVARRO e GODINHO, 2004: 63).

¹⁵¹ Antes da promulgação e implementação do PROFAVELA, que é um programa municipal, existiu um programa do Estado de Minas Gerais de urbanização de favelas promovido pelo Programa de Desenvolvimento de Comunidade (PRODECOM), que implementava a urbanização e a legalização com o auxílio dos órgãos municipais. Mas o órgão estadual responsável foi desativado em 1984 e reativado somente em 1988 (GUIMARÃES, 1992).

¹⁵² São considerados territórios proibidos de edificação quando apresentam: “declividade igual ou superior a 47%, terrenos alagadiços, sujeitos a inundações ou onde as condições geológicas não aconselham a edificação” (NAVARRO e GODINHO, 2004: 53).

Há uma mudança significativa nesta política pioneira de regularização de favelas de Belo Horizonte, pois o PROFAVELA reconhece formalmente o assentamento consolidado e concede aos seus moradores o direito à moradia por meio do reconhecimento da propriedade.¹⁵³ O destaque desse programa é que ele declara explicitamente o direito à propriedade fundiária pelos moradores dos assentamentos, sendo essa inovação institucional a grande mudança do programa municipal (GUIMARÃES, 1992). O prefeito, quando sancionou o PROFAVELA, alegou que era prioridade proteger o direito à moradia da população com renda de até três salários mínimos (NAVARRO e GODINHO, 2004), sendo, portanto, um programa dirigido às pessoas consideradas de baixa renda (*pobres*), em situação de *vulnerabilidade social*. Dessa forma, a ideia é possibilitar a *integração* dessas pessoas à cidade e aos direitos, por meio da legalidade. Portanto, a política de regularização de favelas reconhece o ilegal por meio da delimitação de certas áreas, para depois legalizar suas moradias.

As críticas ao programa, apesar do reconhecimento de sua importância, são constituídas pelo modo tecnicista, não participativo, da sua formulação, por não haver uma preocupação com a urbanização nem com o fomento da *melhoria da qualidade de vida* (NAVARRO e GODINHO, 2004). Outra crítica é dada pelo modelo de regularização fundiária assumida, que é de titulação jurídica aos moradores dessas áreas (SE-4), todavia, são constatados poucos casos de efetiva concessão do título de propriedade pela municipalidade (FERNANDES, 2003; FERNANDES e PEREIRA, 2010).

3.3 A construção do paradigma das políticas urbanas em Belo Horizonte após a Constituição de 1988

A partir dos anos 1990, há um aprimoramento da política urbana de Belo Horizonte, que continua formalmente com o reconhecimento jurídico, além de construir a ideia de urbanização como modo de consagração da habitação, no intuito de buscar o recém-institucionalizado *direito à moradia*. Com a vitória nas eleições municipais de 1992, Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a prefeitura de Belo Horizonte em 1993. Seu governo de coligação da esquerda foi marcado por mudanças na política urbana habitacional. Assim, aprimorou estratégias e instrumentos já existentes, institucionalizando vários instrumentos participativos, como o Orçamento Participativo e o Conselho da

¹⁵³ Esse programa reconhece a moradia através da concessão da propriedade privada.

Habitação, por exemplo.¹⁵⁴ Ananias colocou na ordem do dia os mandamentos constitucionais que instituíram o *direito à cidade* por meio das práticas de participação e com o diálogo dos movimentos sociais na construção da política urbana de habitação. Desse modo,

De 1993 a 1996, em Belo Horizonte, a administração da Frente BH Popular, composta de partidos de esquerda, revelou-se um caso exemplar de tal processo.¹⁵⁵ Em 1993 foi estruturado um sistema institucional voltado para a gestão da política habitacional do município, constituído pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão executor, pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH). Em seguida, pela primeira vez na história de Belo Horizonte, foi construída, com a participação dos movimentos dos sem-casa e de favelas, uma proposta de política municipal de habitação que definia, com clareza, conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados (BEDÊ e COSTA, 2006: 57).

O governo da *Frente BH Popular* promoveu a implementação e aprimoramento de canais de participação como os movimentos sociais, assumindo, assim, a importância da política municipal de habitação e da ideia de reforma urbana.¹⁵⁶ Em 1993, foi criado no município o Sistema Municipal de Habitação, que geraria a política habitacional em Belo Horizonte e definia que a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), uma autarquia do município¹⁵⁷ seria a responsável por gerir essa política. Também foi aprimorado o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP),¹⁵⁸ que viabilizaria as práticas de participação (a participação popular direta) na gestão da política habitacional (BEDÊ, 2005; BEDÊ e COSTA, 2006; NAVARRO e GODINHO, 2002). A política municipal de habitação definiu duas importantes formas de atuação: 1) a intervenção de assentamentos para o melhoramento das habitações de moradias e das próprias favelas; 2) a construção de moradias sociais

¹⁵⁴ Os canais de participação popular de Belo Horizonte, além do Conselho de Habitação e do Orçamento Participativo, são também, a Conferência Municipal da Habitação, e a Conferência Municipal de Políticas Urbanas, instituídas na lei do plano diretor municipal, por exemplo.

¹⁵⁵ Institucionalização da política de habitação por meio da participação popular.

¹⁵⁶ Destaca-se que, ao mesmo tempo em que há uma tentativa de implementação das políticas sociais municipais com participação popular e abertura de canais de participação institucionalizados, promovida pela vitória nas eleições municipais de partidos de esquerda, como é o caso de Belo Horizonte, desenvolve-se também a implementação de um modelo neoliberal em âmbito nacional (federal) que disponibiliza poucos recursos da União para políticas sociais (BEDÊ e COSTA, 2006; MARICATO, 2011). Essa perspectiva se liga à tese de Evelina Dagnino (2004a) e Marilena Chauí (2007) desenvolvem sobre as dificuldades de implementação de uma agenda social. A primeira compreende como *confluência perversa*, problematizando as práticas de participação e suas dificuldades, mesmo com a luta por direito a ter direitos dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, que tiveram como objetivo o aprimoramento da democracia e cidadania, identificando que não foi implementando de forma plena. A segunda entende que o jogo de força de uma proposta neconservadora continua a desenvolver, mesmo com a construção da democracia liberal, que entende que ela no Brasil seja autoritária.

¹⁵⁷ Órgão público da administração indireta, denominado como autarquia, no âmbito municipal/local neste caso, a URBEL foi fundada nos anos 1980 com o intuito de executar a política urbana habitacional de Belo Horizonte.

¹⁵⁸ Que já existia desde 1955, recebendo em 1993, com a lei nº 6.326/93, nova regulamentação, que estaria em conformidade com as novas diretrizes municipais de habitação (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 279).

especialmente destinadas às famílias com rendimento de até cinco salários mínimos, com o intuito de combater o *déficit habitacional*. Desse modo, a partir de 1993, são definidas as seguintes diretrizes da política municipal de habitação (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 276-277):

- 1) acesso à terra e à moradia de maneira digna;
- 2) implementação de práticas de participação para o aprimoramento da participação popular;
- 3) uso de técnicas científicas de ponta para trazer a maior qualidade e o menor custo da habitação possível;
- 4) acesso ao trabalho e à geração de renda.

Por outro lado, a política urbana de habitação define pré-requisitos para os beneficiários dessa política, que são:

- 1) possuir renda mensal de até 5 salários mínimos;
- 2) residir no município há no mínimo 2 anos;
- 3) estar organizado no *movimento sem casa* e nas associações de bairro;
- 4) ser beneficiário apenas uma vez do programa (ou não ter sido beneficiado pelo programa).

Em 1996, o município aprova o Plano Diretor (Lei nº 7.165) e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei nº 7.166), consolidando, além de uma política urbana de inclusão social, a participação popular, que segue as diretrizes da política urbana instituídas pela Constituição. Assim, há a institucionalização, ampliação e melhoramento do conceito de área de especial interesse que antes era definido por Setor Especial (SE-4) pelo PORFAVELA, que passa a ser denominado ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) ou ZEIS-1 (que delimita o espaço das *favelas*), quando caracteriza os aglomerados de favelas. A institucionalização desse instrumento jurídico-urbanístico reconhece os assentamentos precários, passando a considerá-los como consolidados. É dessa forma que o instrumento ZEIS-1 reconhece e demarca o aglomerado a fim de futura regularização fundiária.

As linhas gerais da política urbana de habitação de reconhecimento de assentamentos precários em favelas pretende atuar promovendo a construção e execução de planos urbanísticos, com a (re)construção da estrutura viária e a implantação de equipamentos urbanos. É importante destacar que a lei de regularização fundiária de favelas (PROFAVELA) determinou a transferência da propriedade fundiária. Atualmente, o município transfere o

título propriedade somente após a execução do plano de urbanização. A ação de execução do plano urbanístico era denominada por Intervenção Estrutural (por ser uma intervenção em todo o aglomerado ou vila), a qual ultrapassava a visão anterior que era a de uma intervenção urbanística pontual e desarticulada e sem canais de participação popular (NAVARRO e GODINHO, 2002; BEDÊ, 2005; BEDÊ, COSTA, 2006; conforme a entrevista 8, técnica 2 da URBEL). A regularização jurídica assumida em Belo Horizonte se dá pela transmissão da propriedade fundiária aos moradores das *favelas*, por exemplo.

Nos anos 1990, estes programas sociais de habitação do município ganharam destaque em âmbito nacional e internacional. O Programa Alvorada de Belo Horizonte foi premiado, em 1996, pela Secretaria Nacional de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento. Esse programa, na prática, promoveu a (re)urbanização de vilas e aglomerados, tendo bons resultados na promoção de equipamentos urbanos, mas nem tanto no reconhecimento jurídico por meio da transmissão da propriedade fundiária aos habitantes dos assentamentos (FERNANDES, 2003; FERNANDES e PEREIRA, 2010). Essa experiência foi selecionada para integrar o relatório de práticas brasileiras apresentado na conferência da ONU-Habitat de Istambul em 1996 (URBEL, 2007). Em 2006, o programa Vila Viva no Aglomerado da Serra foi premiado pela Rede Metropolis (URBEL, 2007). Entrevistadas por mim, duas técnicas da URBEL (uma da Divisão de Regularização Fundiária outra de Planejamento) demonstraram um sentimento vanguardista na construção e implementação dos instrumentos jurídico-urbanísticos em Belo Horizonte. No entanto, Edésio Fernandes (2003) Fernandes e Pereira (2010) consideram que os programas de regularização fundiária têm sido mais eficientes na construção de infraestrutura do que propriamente nos processos de legalização pela concessão do título de propriedade fundiária.

3.3.1 Considerações gerais sobre a política municipal de habitação Belo Horizonte nos anos 1990

Nos anos 1990, Belo Horizonte implementou um novo modelo de planejamento urbano na cidade, que interferiu diretamente na política municipal da habitação, consolidando-o. Costa (2006: 23) compreende que o planejamento urbano pós-1988, como no caso de Belo Horizonte, é uma certa oposição/rejeição “ao planejamento em sua versão tradicional”, “[p]or

de mais paradoxal que possa aparecer”. Assim, essa nova ideia de planejamento (que interfere diretamente ao Plano Diretor) vem promovendo outra perspectiva do planejamento (“agora em novas bases”) com a utilização das práticas diretas de participação (que foram sendo construídas ao longo dos anos 1990 e 2000, no caso de Belo Horizonte) pretendendo consagrar o direito social de moradia e alcançar o *direito à cidade*.

No Brasil, da mesma forma como podemos definir nossa urbanização como incompleta, pois há sempre falta de vários equipamentos e serviços básicos, também podemos pensar num planejamento incompleto, na medida em que este também não foi capaz de se firmar institucionalmente sequer como forma de regulação para partes mais formalizadas do espaço urbano (COSTA, 2006: 24).

Durante o regime militar, o governo central, por meio do Ministério do Interior, promovia estratégias de planejamento para as administrações municipais do país. O planejamento urbano de Belo Horizonte, depois da Constituição de 1988, rejeita esse modelo pré-1988 e promove um modelo de diálogo com a população. A *emergência dos movimentos sociais* questiona o desenvolvimento da urbanização no Brasil que gerou o que se entende por *espoliação urbana* (KOWARICK, 1982b; 2009) e a incapacidade técnica ligada a essa antiga ideia de planejamento urbano (técnico-acadêmico, sem participação popular). Promoveu-se, assim, essa nova ideia de planejamento urbano construída com a interligação dos movimentos e por meio de uma reflexão crítica do conhecimento técnico. Como já referido no Capítulo 2, o movimento por moradia em Belo Horizonte tem um grande potencial político, segundo Mônica Bedê (2005) e Mônica Bedê e Heloisa Costa (2006), e está dividido em duas vertentes: o movimento dos moradores de *favelas* e o movimento dos sem-casa. O movimento dos moradores de *favelas*, a partir da segunda metade dos anos 1980, estava em declínio, após a conquista institucional importantíssima, o PROFAVELA; enquanto o movimento dos sem-casa cresceu muito na segunda metade dos anos 1980, assim, teve uma grande influência na Assembleia Constituinte e na construção e diálogo com o poder local, no Estado de Minas Gerais e em Belo Horizonte, no caso do movimento na cidade. Esse movimento tem grande influência e diálogo com a administração do PT (Partido dos Trabalhadores) na capital mineira, a partir de 1993.

Diferenças de visão e disputas políticas entre os partidos do chamado “campo de esquerda”, apesar das importantes convergências existentes, eventualmente geravam conflitos não só internamente à administração da Frente BH Popular [o governo municipal administrado pelo PT] como também no âmbito dos movimentos populares por moradia, onde exerciam grande influência. Esse contexto resultou, em vários momentos ao longo da gestão, na necessidade de negociações e ajustes a respeito da

implementação de diversos aspectos da política habitacional (BEDÊ, COSTA, 2006: 66)

O *novo* planejamento, desse modo, é uma ideia de renovação e reconstrução das cidades brasileiras, pois como referido no Capítulo 1 e 2, “há todo o processo de mobilização popular e articulação de entidades diversas que culminou na elaboração [de novos marcos legislativos], que inscreveram definitivamente os temas da gestão democrática e da reforma urbana no discurso e prática dos atores urbanos” (COSTA, 2006: 25).

O Orçamento Participativo adotado pela Prefeitura de Belo Horizonte inaugurou uma nova forma de governar ao descentralizar atribuições e poderes na esfera municipal. A participação popular na gestão administrativa conquistou um papel significativo na concepção, no planejamento e na implementação das políticas públicas, tornando esse novo modo de governar referência nacional e internacional em gestão compartilhada (BELO HORIZONTE, 2008: 6).

Aliar a interlocução da administração municipal com os movimentos populares e beneficiar as obras de infraestrutura passaram a ser prioridades. A mobilização tornou-se uma ferramenta fundamental para anunciar essa nova forma de governar (BELO HORIZONTE, 2008: 17).

Portanto, a *nova* política urbana modifica isso, pois representa a autonomia do município em face à centralização do governo federal (esses planos eram construídos por um governo autoritário, pois foram construídos no regime militar), também, representa além de um governo formalmente democrático a implementação de canais (institucionalizados) de participação (COSTA, 2006). Belo Horizonte, nos anos 1990, é uma dessas experiências que ajudou a construir os instrumentos jurídico-urbanísticos, mesmo antes da regulamentação da política urbana, a nível nacional, pelo Estatuto da Cidade, em 2001.¹⁵⁹

Como consequência destes questionamentos, do ponto de vista da gestão urbana, pode-se perceber, por um lado, a incorporação progressiva de formas “participativas” de planejamento, assim como um embrionário reconhecimento dos assentamentos irregulares e do que se convencionou chamar de “cidade real”. A experiência de atuação nas favelas de Belo Horizonte registra alguns programas pioneiros como o PRODECOM – Programa de Desenvolvimento de Comunidades [do Governo do Estado de Minas] – e o PROFAVELA, um programa de regularização fundiária inovador no reconhecimento do direito de permanência da

¹⁵⁹ É notório todo esforço da prefeitura de Belo Horizonte, principalmente, a partir de 1993, na gestão do PT, pelo governo do Patrus Ananias, no enfrentamento e politização da *questão urbana*. Assim, foi promovido canais diretos de participação (o Orçamento Participativo da Habitação, por exemplo), foi promulgado o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupamento do Solo (que prevê áreas passíveis de regularização fundiária) e o instrumento Plano Global Específico (PGE) que pretende diagnosticar as necessidades de determinada área para posteriormente a partir desses diagnóstico efetuar uma intervenção estrutural no *assentamento*, assegurando, o direito à moradia. Esses instrumentos demonstram o interesse na construção da política municipal de habitação e a promoção e defesa do direito à moradia nos anos 1990 em Belo Horizonte (BEDÊ, 2005; BEDÊ, COSTA, 2006; COSTA, 2006; CABANNES, 2007; BRANDENBERGER, 2002; ALFIO, 2004; CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008; BELO HORIZONTE, 2008). Mas, é destacado que nos anos 1990 a política municipal de habitação priorizou as obras de infraestrutura (BELO HORIZONTE, 2008; FERNANDES, 2006; FERNANDES, PEREIRA, 2010).

população em vilas e favelas predefinidas pela legislação de uso e ocupação do solo (COSTA, 2006: 24-25).

Em 1995, o município de Belo Horizonte cria, de maneira inovadora, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), e “[p]ela primeira vez, um governo local discutia com a população recursos orçamentários do município destinados à produção de unidades habitacionais para beneficiar famílias de baixa renda e organizadas no movimento popular de luta por moradia” (BELO HORIZONTE, 2008: 27).¹⁶⁰ Yves Cabannes (2007: 15) destaca que o Orçamento Participativo da Habitação “tem uma clara entrada temática, a produção de moradias populares, e aborda o déficit habitacional da cidade em seu conjunto”. A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte assinala o caráter altamente participativo da política urbana de habitação, que são caracterizados pelo Orçamento Participativo da Habitação (OPH), o Conselho Municipal da Habitação (CMH) e a Conferência Municipal da Habitação, nos quais dialogam diretamente com o planejamento da cidade. Na estrutura do Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi criada a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), que tem o objetivo de acompanhar o andamento das obras e fiscalizar sua execução (BELO HORIZONTE, 2008).¹⁶¹ A Conferência Municipal da Habitação tem como atribuição: avaliar o desenvolvimento e os impactos da promoção do Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; sugerir modificações no Plano Diretor e na Lei de Uso do Solo, que será discutida na Câmara Municipal de Vereadores;¹⁶² propor modificações no cronograma de investimentos prioritários de obras. Portanto, o Orçamento Participativo é um instrumento relevante para a promoção da política municipal de habitação, pois quase um terço do orçamento, entre 1994 a

¹⁶⁰ Entre 1995 a 2008, foram contabilizadas 6.668 unidades habitacionais, sendo entregues 3.211, até Junho de 2008 em produção (em 2008) 1.704, sendo que 612 a serem construídas (unidades habitacionais em contratação, em 2008) e a produzir 1.141 (em 2008) (BELO HORIZONTE, 2008: 27-28). Em outro documento oficial da prefeitura, é assinalado que entre 1993 a 2005, foram construídas, pela Prefeitura de Belo Horizonte, 6.282 unidades habitacionais em conjuntos de interesse social; o município de Belo Horizonte, em parceria com a Caixa Econômica Federal (Banco público, que promove investimento em programa de habitação), entregou à população mais 5.728 unidades habitacionais pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no período de 2000-2007, a prefeitura então contabiliza, entre 1993 a 2007, o total de 12 mil unidades habitacionais de interesse social (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 287). Portanto, entre o período 1993 a 2008, foram construídas ou estavam em construção 16.740 unidades habitacionais, assim, é destacado que 43% dessas unidades habitacionais foram entregues pelo PAR (Programa de Arrendamento Residencial, que é um programa em parceria da PBH e a CAIXA); 27% desse total foi entregue pelo Orçamento Participativo da Habitação. É destacado que, até 1996, foram construídas somente 1.388 unidades habitacionais das 16.740 construídas (ou em via de construção) até 2008 (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 289). Portanto, somente a partir de 1997 houve um avanço maior nas construção das unidades habitacionais.

¹⁶¹ A fiscalização das obras além de ser feita pela população, também, é feita pela própria estrutura do poder executivo municipal, pelo Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (BELO HORIZONTE, 2008).

¹⁶² Órgão legislativo municipal

2004, refere-se à estrutura de vilas e aglomerados (CALDAS, MENDONÇA CARMO, 2008: 277-278).

Conjuntamente com a criação desses instrumentos o município de Belo Horizonte construiu o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse índice surge a partir de reflexões teórico-metodológicas dos anos 1970, que demonstra a necessidade de construção de indicadores urbanístico-ambientais para o mapeamento das condições de vida das populações urbanas, assim, esse monitoramento seria uma base para decisão no desenvolvimento do planejamento urbano (NAHAS, 2002; CABANNES, 2007). O “IQVU foi elaborado para subsidiar uma distribuição mais equânime dos recursos municipais e, a partir de 2000, passou a ser o critério de distribuição das verbas destinadas ao Orçamento Participativo de Belo Horizonte” (NAHAS, 2002: 466). De acordo com a autora, esse índice é uma inovação que auxilia o município na construção do planejamento urbano, possibilitando a delimitação de áreas prioritárias e o investimento de recursos do Orçamento Participativo para essas áreas. O IQVU é baseado em muitas variáveis, tais como a da habitação, da infraestrutura urbana, da educação, da saúde, dos serviços públicos, da assistência social, do abastecimento. O IQVU é útil para a tomada de decisão no desenvolvimento do planejamento urbano, assim, auxilia a implementação de medidas em determinadas áreas da cidade que serão prioritárias, consideradas como zonas de *exclusão social*. Portanto, ele possibilita a construção de cadastros para que a municipalidade possa utilizá-los para a visualização de quais áreas necessitam intervenções prioritárias. Esse banco de dados construído a partir do IQVU será relevante para a construção do Plano Global Específico (PGE), possibilitando, desse modo, que a Prefeitura possa executar a urbanização e regularização fundiária de maneira mais adequada nos *assentamentos precários consolidados*, Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS-1).¹⁶³ Portanto, o IQVU (e o IVU –Índice de Vulnerabilidade Urbana) é índice que pretende combater os processos de exclusão socioespacial e serão diretamente utilizados pelo planejamento urbano, com o intuito de possibilitar o *acesso à cidade*.

Em Belo Horizonte, como ocorre hoje em todas as metrópoles brasileiras, o processo de exclusão social aprofunda-se visivelmente, promovendo alterações na dinâmica e na estrutura da cidade, e colocando a necessidade de um conhecimento mais preciso desta realidade para subsidiar as políticas públicas municipais. Tal processo [o IQVU] mostra-se dinâmico em termos temporais e contém um aspecto territorial (ou espacial), uma vez que não se apresenta de forma homogênea nos diversos espaços da cidade, podendo ser compreendido como um processo socioespacial. Desta forma, retratá-lo de forma precisa e ao mesmo tempo útil à gestão da cidade, significa tratá-lo no território, dimensionando intra-urbanamente suas manifestações

¹⁶³ O Plano Global Específico e a ZEIS-1 serão tratados na próxima subseção.

na população num dado momento, e assim captando diferenças/disparidades dentro da cidade que possam orientar a tomada de decisões (NAHAS, 2002: 476-477).

Yves Cabannes (2007:10-11) considera que o Orçamento Participativo auxilia, direta e indiretamente, um reordenamento do espaço da cidade, assim, “pode chegar a ser uma importante contribuição à edificação de uma cidade para todos e para todas, e para fazer efetivo o Direito à Cidade, privilegiando o uso dos espaços públicos abertos ou fechados e não só a propriedade de bens imóveis”. Para o autor houve um esforço de descentralização e de construção de Unidades de Planejamento (UP), sendo que essas unidades têm em média 27.000 habitantes. As UPs são um esforço do município para verificar as disparidades dentro das sub-regionais (divisão administrativa das cidades) (ver também, BELO HORIZONTE, 2008; CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008); além disso, destaca a ligação direta em Belo Horizonte do planejamento urbano com o Orçamento Participativo. Cabannes assinala a importância do IQVU no contexto do Orçamento Participativo da Habitação¹⁶⁴ e na elaboração dos planos urbanísticos (em Belo Horizonte é denominado Plano Global Específico – PGE), como já referido. Esse instrumento ajuda a inverter as prioridades, ou seja, a implementar práticas onde identificam-se sua necessidade. Uma das prioridades da Política de Habitação, nos anos 1990, foi a atuação nas *favelas* (que já era prioridade desde os anos 1980). Portanto, o PGE é considerado como um importante instrumento,¹⁶⁵ que vai ser

¹⁶⁴ Pois os Planos Globais Específicos, segundo o autor, beneficiaram grande parte da população, “em geral integrantes de grupos sociais de baixa qualidade de vida urbana, e que pertencem, em geral, aos grupos sociais de menor bem-estar e menos qualidade de vida urbana” (CABANNES, 2007: 10).

¹⁶⁵ Em 2004, Alfio Conti publica um artigo sobre a construção e o desenvolvimento das políticas urbanas (política municipal de habitação) sobre os anos 1980 e 1990 em Belo Horizonte. O autor reflete que o Plano Global Específico (PGE) só surge na conjuntura favorável da cidade o que possibilitou sua reformulação no início dos anos 2000, todavia, enumera alguns de seus limites: 1) ele é um instrumento urbanístico muito estanque; 2) ele é feito por empresas contratadas (terceirizadas), ocasionando alguns conflitos com o governo municipal (foi-me relatado que o PGE da Vila Acaba Mundo teve grandes problemas com a empresa terceirizada e que a URBEL teve que finaliza-lo, ele foi iniciado em 2002 e só foi finalizado em 2006, conforme entrevista 8 com a técnica da URBEL); 3) ele é instrumento que tem um lapso temporal muito grande entre a planificação e sua execução; 4) os instrumentos de participação que auxilia a elaboração do PGE são criticados como débeis (pouco eficazes); 5) a verba é utilizada para a construção do PGE ao invés de intervenções concretas e imediatas nas vilas e aglomerados. Portanto, sumariamente, o autor reflete o seguinte: “[v]ale chamar a atenção, entretanto, a respeito de certas questões que podem, desde já, influir em seus [no PGE] resultados e desempenhos. A primeira diz respeito à sua formatação metodológica, que faz dele um instrumento com um formato pouco claro ou ambíguo, substancialmente rígido e com uma deficiência estrutural na falta de financiamento” (CONTI, 2004: 215). Portanto, o autor reflete sobre essas questões com a tentativa de problematizar esse instrumento e possibilitar que seu desempenho tenha resultados mais favoráveis. Conforme a entrevistada 8 essa questão do orçamento, ou seja, a possibilidade de execução do PGE só ocorre de maneira mais massiva com a implementação do Programa Vila Viva por meio dos recursos provenientes do governo federal. Pois, nos anos 1990 e início dos anos 2000, preocupou-se com a realização dos planos para posteriormente conseguir captar recursos para a sua execução, promovendo uma grande reflexão sobre a desatualização do PGE, depois de alguns anos ele se demonstra desatualizado, não conferindo a realidade atual dos bairros que passariam pela intervenção (CONTI, 2004).

invocado e elaborado a partir da interação e conclusões do Orçamento Participativo e do IQVU (esse sendo construído diretamente a partir dos diagnósticos e decisões do Orçamento Participativo). A política urbana de Belo Horizonte é a confluência desses instrumentos, ou seja:

a nova proposta introduziu metodologias de intervenção que incorporavam a participação comunitária e o planejamento integrado das ações, visando à mudança da prática de intervenção desarticulada e pontuais promovidas pelas gestões municipais anteriores, considerada irresponsável e ineficaz. A nova orientação era que nenhuma intervenção deveria ser executada sem estar vinculada ao planejamento global do assentamento [o que vem a ser chamado de PGE], de forma a racionalizar e otimizar o investimento público e a ampliar a efetividade das ações no sentido da melhoria das condições da moradia (BEDÊ, COSTA, 2006: 69).

Cabannes destaca que os PGE foram construídos e financiados pela população no contexto do Orçamento Participativo da Habitação e que são “planos micro locais que apontam ao desenvolvimento integral dos bairros mais necessitados, particularmente através da regularização do solo urbano e sua integração na cidade formal” (2007: 10). É destacado por este autor que o PGE é altamente participativo, porém existem inúmeras críticas ao modelo de participação institucionalizada do PGE (caracterizada pelos grupos de referência) efetuadas pelo Programa Pólos,¹⁶⁶ por Alfio Conti (2004) e por Edésio Fernandes e Pereira (2010) (como será visto no desenvolvimento deste Capítulo e no Capítulo 4). Cabannes, também, destaca que os PGE são pedidos pelas *comunidades* (pelo bairros) dentro do Orçamento Participativo da Habitação ou Regional (também, conforme entrevista 8, técnica 2 da URBEL). No entanto, a construção do PGE é uma exigência para que ocorra a regularização fundiária em determinado bairro (conforme relato da entrevista 8, técnica 2 da URBEL e como será visto no desenvolver deste Capítulo). Portanto, o PGE, além de ser fruto de lutas a favor do reconhecimento do direito à moradia e do direito à regularização fundiária de Vilas e Aglomerados, passa a ser também uma exigência para que o direito à moradia já garantido (formalmente e na prática com o zoneamento de áreas especiais – ZEIS-1) seja efetivado. “Neste sentido, desde 1998, para que uma intervenção seja patrocinada com recursos do OP [Orçamento Participativo] é necessário que a área possua o PGE” (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 299). Assim, ele também deve ser invocado no Orçamento Participativo (conforme entrevista 8 na URBEL), pois é uma exigência e não só mera liberalidade das associações e moradores de determinados bairros de Belo Horizonte.

¹⁶⁶ Como será visto no desenvolvimento deste Capítulo e do Capítulo 4. Portanto, as críticas ao modelo de participação estipulado no PGE são efetuadas pelo diagnóstico da pesquisa do Pólos (MEDEIROS *et al*, 2008; TRIANI, MOTTA, 2011), como também, em entrevistas realizadas com a equipe do Pólos (entrevistas 3, 5 e 6).

Um dos conceitos importantíssimos dessa política foi a ideia de habitação ligada à urbanização e a equipamentos urbanos:

[...] entendida como a moradia inserida no contexto urbano proveniente de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos. O direito à moradia ligava-se, assim, ao direito à cidade, com os benefícios que esta poderia oferecer e as funções sociais que deveria cumprir, estabelecendo-se uma clara vinculação da política municipal de habitação com o ideário da reforma urbana (BEDÊ, COSTA, 2006: 68).

Outra questão a destacar preliminarmente, como foi feito por Bedê e Costa (2006: 67-68), a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável política municipal de habitação, em 1993, enfrentou dois grandes desafios limitando sua atuação: a baixa previsão orçamentária e a reduzida capacidade técnica e operacional. Todavia, ao longo da gestão do PT (de 1993-1996) comparativamente com as gestões anteriores, os gastos com a política municipal de habitação multiplicaram oito vezes. Assim, alguns obstáculos são enfrentados nesta gestão, alargando o significado da política municipal de habitação e seu objetivo, possibilitando um incremento da atuação da URBEL, ainda na década de 1990 (mesmo antes do Estatuto da Cidade). Todavia, ao mesmo tempo, as autoras afirmam que esse modelo da política municipal de habitação, apesar de ser pensando globalmente e unido com a ideia do planejamento urbano, é um modelo que necessita de uma grande quantidade de recurso podendo inviabilizar certas medidas, desse modo refletem que:

[P]ercebe-se também na proposta para essa linha de atuação a intenção de estabelecer uma gradação para as intervenções, que abrangeria desde uma intervenção mais profunda até uma pontual. Tal concepção traduzia uma estratégia inspirada pela compreensão da inviabilidade de atuar ao mesmo tempo e de forma estrutural em todos os assentamentos, o que demandaria maior volume de recursos e dependeria de financiamento externo para se viabilizar (BEDÊ, COSTA, 2006: 69).

Assim, conforme relatado pela entrevista 8, com a técnica 2 da URBEL, a viabilidade de implementação do Plano Global Específico, por exemplo, só ocorre a partir da viabilidade de recursos vindos do governo federal a partir da era Lula e Dilma (do PT). A entrevistada destaca que o governo federal anterior, nos 1990, não disponibilizou grandes recursos para execução da política municipal de habitação de Belo Horizonte.¹⁶⁷ Perspectiva, também, assumida por Bedê (2005), Bedê e Costa (2006). Portanto, a execução dos PGE são possíveis de maneira mais massificada somente com as verbas provindas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, na segundam metade da década de 2000, o que

¹⁶⁷ Reflexão também efetuada, em 2004, por Alfio Conta.

possibilitou a existência da magnitude do Programa Vila Viva da Prefeitura de Belo Horizonte (conforme a mesma entrevista da URBEL).

Heloisa Costa (2006) reflete que o planejamento urbano e a sua correlação com o orçamento participativo passa a ser estratégico no desenvolvimento da política urbana de Belo Horizonte, nos anos 1990. Assim, são escolhidas prioridades e estabelecidos pactos com diversos setores da sociedade. O Orçamento Participativo da Habitação é uma inovação importante deste município. A autora compreende que a interligação de orçamento participativo com o planejamento é um relevante mecanismo “para o estabelecimento de prioridades para as áreas/populações até então virtualmente excluídas dos processos de gestão” (COSTA, 2006: 25). Todavia, Costa problematiza os efeitos desses pactos, alertando que mesmo com a relevância da criação dos instrumentos jurídico-urbanístico, “fica também a preocupação em torno da constante tensão entre institucionalização da participação e seu potencial libertário original” (COSTA, 2006: 25, ver também, MARICATO, 2008 [2011], 2011). Essa reflexão está em conformidades com as análises de Ermínia Maricato (2008 [2011], 2011, 2001 [2000]), e de Maria da Glória Gohn (1991), quando pensam sobre os *limites* da institucionalização das reivindicações, ou seja, problematizam como as reivindicações serão lidas pelo sistema burocrático, a partir da segunda metade da década de 1980. Desse modo, Ermínia Maricato (2008 [2011]) alerta que o Plano Diretor não foi uma proposta dos movimentos, e sim, um modelo compreendido pelo Estado e por alguns setores sociais (institucionalizados). Essa autora questiona os limites das conquistas jurídico-políticas a partir das reivindicações pelos movimentos sociais e a institucionalização de novas práticas. Ela reflete se essas conquistas representam um alargamento da política. Nesse sentido, a autora faz duas críticas à proposta da regulação¹⁶⁸ pelos próprios movimentos (sua

¹⁶⁸ Ligadas às questões denominadas por *conhecimento-regulação* (SANTOS, 2002; 2003), desperdiçando outros modos de experiência e os impedimentos desse modelo ligado à ideologia da modernidade/colonialidade não promovendo uma alteração e enfrentamento das *relações de poder*, não superando a *colonialidade do poder* (SANTOS, 2010; QUIJANO, 2010). Portanto, a minha questão é problematizar a regulação do urbano apesar desses *novos* mecanismos de dar resposta às demandas populares, mas eles ainda estão numa lógica burocratizada e estatal (engessada) apesar dos instrumentos institucionalizados de participação popular que não modifica os jogos políticos (jogos de poder), tentando promover, apesar de todas as limitações a ideia de inclusão social. Assim, há uma mudança significativa na política urbana e no modelo de planejamento urbano que pretende questionar a *questão urbana* problematizando-a, mas o cerne da questão é como a ideia da regulação persiste e impede a promoção dessa outra agenda social (na perspectiva urbana) e suas limitações no reconhecimento dos direitos fundiários no desenvolvimento do Programa Vila Viva (que é a execução do Plano Global Específico - PGE) nos Aglomerados da Serra, Santa Lúcia e Vila Acaba Mundo. A questão que se coloca, em Belo Horizonte, o que se mudou com mais de 20 anos do PROFAVELA e com instrumentos jurídico-urbanísticos e políticos construídos a partir dos anos 1990 (FERNANDES, PEREIRA, 2010; GUSTIN, 2006b).

limitação e a ideia de institucionalização)¹⁶⁹ e pela incapacidade da participação institucionalizada (ver Capítulo 1), que não altera os jogos políticos – a ideia da *cultural politics* (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000 [1998]). Em diálogo com essas questões, Evelina Dagnino (2004b, 2004c) assinala os limites das conquistas impulsionado pelo o que ela compreende como *confluência perversa* (ver Capítulo 2). A *confluência perversa* define como um mecanismo que impede, mesmo com novas instituições e práticas, o cumprimento da ideia de agenda social brasileira e a efetivação dos direitos sociais e da cidadania. Dessa maneira, apesar das conquistas, da abertura dos canais de participação (institucionalizada) e de uma *nova* ideia de planejamento urbano é necessário indagar o porque da não consolidação da ideia do *direito à cidade*. Assim, esses autores problematizam os limites dessa proposta da regulação do urbano conjuntamente com a bibliografia de direito urbanístico que apesar de compreender a relevância da nova ordem urbanística assinala que não houve uma alteração massiva da *geografia urbana e social* nas cidades brasileiras.

O Estado, mesmo construindo políticas urbanas escutando as *demandas populares*, lê essas demandas dentro de uma lógica *burocrático-estatal* que pode não alcançar o próprios objetivos dessas demandas. Por isso, é importante indagar o por quê dos limites dessas conquistas e o que está por trás dessa lógica *burocrática-estatal*. Por esse motivo, o meu trabalho também é analisar o discurso, a ideia da regularização fundiária dentro da ideologia da inclusão social a partir do estudo de caso em Belo Horizonte (objetivo deste Capítulo), assinalando a importância das duas experiências e a tentativa de implementação da agenda social brasileira, pelo município e pelo projeto de extensão universitária do curso de direito, o Pólos de Cidadania (que será trabalhada no Capítulo 4). Assim, problematizo alguns percursos (da institucionalização das demandas sociais) a partir da ideia e da reflexão do *direito a ter direitos*. Portanto, exporei a construção da política urbana de Belo Horizonte e alguns pressupostos do Programa Vila Viva, para poder analisar a sua implementação (e tentativa) em três Vilas e Aglomerados de Belo Horizonte.

¹⁶⁹ Ermínia Maricato (2008 [2001], 2011) faz uma crítica ao afastamento do Movimento Nacional de Reforma Urbanas das bases populares, conforme refletido também por Bedê e Costa, assim, “a partir do processo de elaboração da Emenda Popular [de reforma urbana] o movimento pela reforma urbana teve uma trajetória de distanciamento das mobilizações de massa. Entretanto, mesmo que tenha assumido um caráter mais técnico que político, o movimento de reforma urbana esteve estreitamente ligado ao movimento por moradia, seja devido à convergência de suas lutas e conquistas” (BEDÊ, COSTA, 2006: 60).

3.3.2 As propostas de regularização fundiária da Prefeitura de Belo Horizonte nas Zonas de Especial Interesse Social

O já indicado instrumento jurídico-urbanístico das ZEIS é muito importante para a política habitacional em Belo Horizonte. O Plano Diretor¹⁷⁰ do município delimita os objetivos e as diretrizes da política urbana e, no que tange à política habitacional da cidade, reconhece a importância da delimitação de áreas que passarão por processos urbanísticos (definidas especificamente pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei Municipal de nº 7.166/1996)¹⁷¹. Assim, a política urbana prioriza garantir o direito à terra e à moradia da população de *baixa renda*, identificando essas áreas como zonas de interesse social. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano, em seu art. 12, define ZEIS pelo seguinte:

São ZEISs as regiões edificadas, em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social ou que tenham sido ocupadas de forma espontânea, nas quais há interesse público em ordenar a ocupação por meio de implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, [...] (BELO HORIZONTE, Lei Municipal de nº 7.166/1996).¹⁷²

Para serem regularizados, os assentamentos *ilegais/irregulares*, são classificados como ZEIS. Essa denominação oficial determina quais são áreas que terão regras especiais (flexíveis) de zoneamento. O município o reconhece como zona especial de interesse social, podendo executar o plano de urbanização. Esse plano de ação no município de Belo Horizonte é constituído pelo Plano Global Específico (PGE) e processado pelo atual Programa Vila Viva, que determina:

As ações de regularização são desenvolvidas pelo município em terras públicas ou particulares. A transformação de uma gleba em Zeis ocorre mediante a promulgação de lei específica que deve conter o *perímetro da área*, os critérios para a elaboração e a execução de um plano de regularização, as diretrizes para o estabelecimento de normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificação e os institutos jurídicos que poderão ser utilizados para a legalização fundiária das áreas declaradas como ZEIS. A elaboração da lei deve ser precedida de estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira da regularização (DIAS, 2008: 146)

As propostas de regularização fundiária são implementadas nessas zonas que são demarcadas por *assentamentos precários consolidados* e, após a demarcação, essas áreas são passíveis de regularização. Interessam neste trabalho as áreas demarcadas por serem favelas, classificadas

¹⁷⁰ O Plano Diretor foi instituído pela Lei Municipal de nº 7.165/96 e sofreu algumas atualizações pela Lei Municipal de nº 8.137/2000 e pela Lei Municipal de nº 9.959/2010.

¹⁷¹ Sofre atualizações das mesmas leis referidas na anterior nota de rodapé.

¹⁷² A redação do artigo 12 da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano (Lei Municipal de nº 7.166/96) foi alterada pela Lei de 9.959/2010.

como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS-1.¹⁷³ A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que é atualizada periodicamente, determina onde estão localizadas as ZEIS, ou seja, no mapa do município são identificadas as áreas delimitadas para fim de interesse social (BELO HORIZONTE, [s.d]).¹⁷⁴ Portanto, pode-se dizer que

As ZEIS são uma espécie de zoneamento dentro do qual se admite a aplicação e regras especiais de uso e de ocupação em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda, tendo em vista precipuamente a salvaguarda do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (DIAS, 2008: 144).

O Programa de Regularização Fundiária de Belo Horizonte promove assim a legalização de vilas, favelas e conjuntos habitacionais, que foram “ocupados de forma desordenada ao longo de décadas” (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 308), demarcadas como ZEIS.

No âmbito desses processos de aprovação e implementação de políticas urbanas considero fundamental questionar: o que se pretende com a regularização fundiária? Vislumbro que, ponto de vista técnico pretende-se o combate à irregularidade. O programa de regularização fundiária promove o direito social de moradia? Em princípio, a literatura de direito urbanístico entende a regularização fundiária de modo mais abrangente, pois é compreendido como instrumento de preservação da posse. No caso de Belo Horizonte, pretende transmitir a propriedade, mas não só, objetivando também garantir o direito social de moradia, construção de infraestrutura – equipamentos urbanos – ao entorno. Pinho (2003) aponta dificuldades de implementação da regularização fundiária, problematizando os efeitos sociais dessa política. A autora comenta que há uma continuação da manutenção da *segregação socioespacial* mesmo após a (re)urbanização: a favela urbanizada não passa a ser vista como um *bairro* como os outros *bairros* da cidade.

¹⁷³ A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano define ZEIS-1 por “regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à sua integração à malha urbana” (Lei 7.166/1996), redação alterada pela Lei Municipal de nº 9.959/2010.

¹⁷⁴ No município de Belo Horizonte, as ZEIS são zonas construídas que a municipalidade reconhece como de interesse social, cujo processo de ocupação tenha ocorrido de maneira espontânea, como as *favelas*. Esse reconhecimento possibilita ao município regularizar urbanística e juridicamente essas regiões. Por outro lado, Áreas Especiais de Interesse Social, outra demarcação do zoneamento da cidade de Belo Horizonte, são áreas que podem ser edificadas ou não, “destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação. As AEIS serão divididas em: AEIS 1, destinadas à produção de novas moradias compostas de áreas vazias e edificações existentes subutilizadas ou não utilizadas; AEIS 2, destinadas à regularização fundiária e legalização do tecido urbano, composta por loteamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda.” (URBEL/BELO HORIZONTE; *sem data*; BELO HORIZONTE; *sem data*; SILVEIRA *et al*, 2003; CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008).

A regularização fundiária tem reconhecida importância, porque executa a melhoria urbanística e promove a regularização jurídica, levando, portanto, *melhores condições* ao assentamento precário e transferindo a propriedade fundiária aos moradores. A Prefeitura dialoga, assim, com as perspectivas de urbanização e regularização fundiária conjuntas, com intuito de trazer melhores condições no *assentamento precário*, na habitação, buscando integrar a população da favela à cidade, dentro da ideia de inclusão social (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008). A regularização fundiária pensada pelo município e pela literatura de direito urbanístico pretende que ocorra uma integração social dessas pessoas, intencionando melhorar suas *condições de vida*, ou seja:

Do ponto de vista *social*, busca-se garantir a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante a (re)construção de espaços com a participação dos moradores, num processo que visa a integrá-los à cidadania, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o estigma da marginalização social e espacial (DIAS, 2008: 144).

Essa citação resume o discurso da política urbana de habitação de Belo Horizonte, que reconhece as *favelas*, por meio de sua classificação em ZEIS, como zonas onde os moradores possuem um *déficit social* e necessitam de uma política de integração, também com o intuito de superação do estigma de marginalização social e espacial. A regularização fundiária é assumida como um modo de promoção de aspectos de cidadania (interligada aos direitos sociais) aos moradores das favelas e, assim, esses processos de inclusão pretendem transformar sua condição de *favelados*. Assinalo, a meu ver, que essa perspectiva em que o morador da favela é visto como excluído é muito difundida pela literatura de direito urbanístico e pelo modo de construção da política urbana. Na prática, essas políticas veem que esses moradores necessitam ser educados, politizados, *empoderados*, seja por meio de urbanização, desenvolvendo práticas de trabalho e geração de renda, ou clamando para que eles participem de audiências públicas. Portanto, essas políticas são construídas dentro de formalidades exigidas pelas leis que, na prática, podem não surtir o efeito de reconhecimento dos direitos fundiários e serem construído conjuntamente com os habitantes das *favelas*. Destaco uma visão de construção do morador das *favelas* dentro do estigma de *favelado*, ou seja, uma pessoa que é caracterizada pelo *senso comum* como pobre, que necessita passar por processos de educação e integração social para poder ser considerada como cidadão, ainda que continue sendo vista como *pessoa de baixa renda*. Essa tipologia é muito generalizada no Brasil e vivenciei essas abordagens nas conversas no âmbito da minha estadia no Pólos (ver

capítulo 4),¹⁷⁵ com representantes da Prefeitura, também nas audiências de que participei, além da literatura de direito urbanístico consultada. Assim, eu analiso a partir da literatura de direito urbanístico e da visão do Pólos que o programa de regularização fundiária pretende uma política social de superação da segregação socioespacial para a construção e efetivação de aspectos de cidadania para a população moradora em assentamentos precários, isto é, ele pretende a busca pelo *direito à cidade*. É um processo de urbanização e de preservação da posse por meio da melhoria das *condições de vida* tendo como intuito, de superar a ideia como leio a ideia de *déficit social* para a consolidação da cidadania. Por exemplo, para Solange Gonçalves Dias, que invoca o *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios* (BRASIL, 2000), assinala que o processo de regularização fundiária deve ser conjugado a outras ações, como o *combate à exclusão*, criação de políticas de fomento ao acesso ao crédito e fomento à educação. Isso porque se coaduna com a ideia de *melhoria da condição de vida* e com uma proposta de *regularização fundiária sustentável*, modelo assumido pela Prefeitura de Belo Horizonte e defendido pelo Pólos.

Portanto, a Prefeitura de Belo Horizonte argumenta que o município foi inovador ao criar os instrumentos jurídico e urbanístico de reconhecimento da moradia e que ele vem promovendo a regularização fundiária há mais de duas décadas (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008; entrevista 8, técnica 2 da URBEL). Todavia, Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) criticam a exacerbação do planejamento urbano como proposta para a consagração do direito à moradia, especificamente no que se refere aos desafios da regularização fundiária de Belo Horizonte. Um dos argumentos principais dos autores é que a municipalidade utiliza dispositivos mais civilistas ou *assistencialistas* na condução e justificativa para resguardar a posse, alegando que na prática o município está em certa *contra-mão* da ordem jurídico-urbanística-constitucional e por não atingir os objetivos e propostas da regularização fundiária imposto pelo próprio. Pois, muitas vezes, as propostas de urbanização que preveem reassentamentos geram a expulsão indireta de muitos moradores, como ocorreu no Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra (MEDEIRO *et al*, 2011; TRIANI e MOTTA, 2011; FERNANDES e PEREIRA, 2010; CMI, 2008; conforme entrevistas 5 e 6, com integrantes 4 e 5 do Pólos). Desse modo, vejo que a instituição de

¹⁷⁵ Vejo que o Programa Pólos de Cidadania não tem uma visão assistencialista, embora ele considere o morador da favela como um cidadão que tem seus direitos negados e que está possivelmente em risco social. Por isso, é necessário lutar por direitos por meio de certos mecanismos, como construir capital social e humano, ponto que entendo problemático no programa de extensão universitária.

ZEIS, na prática, pode não conceder os direitos fundiários e não impede os *reassentamentos*, quando justificada a sua *necessidade*. Tal necessidade, geralmente, é motivada pela intervenção urbanística no aglomerado ou vila para abertura de vias públicas, que muitas vezes podem ser de grande porte. No caso de Belo Horizonte, quando é necessária uma remoção, há possibilidade de essas pessoas serem indenizadas em pecúnia, pagando-se a elas o valor das benfeitorias, o que, segundo a Prefeitura, constitui-se uma das modalidades de *reassentamento* (conforme entrevista 8, técnica 2 da URBEL). A entrevistada afirmou que a Prefeitura de Belo Horizonte paga boas indenizações, o que se constitui em um ponto controverso. Contudo, citando como exemplo, tanto o Programa Pólos de Cidadania, cujas ações pude acompanhar, quanto uma liderança do Aglomerado Santa Lúcia e uma moradora da Serra com quem conversei, analisam que o pagamento da indenização das benfeitorias não é suficiente para a compra de outra casa na cidade: primeiro, porque o município não indeniza o valor da terra; segundo, porque existe uma alta valorização imobiliária em Belo Horizonte – e no Brasil de maneira geral (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008; entrevista 11, liderança do Aglomerado da Santa Lúcia; entrevista 12, moradora do Aglomerado da Serra). Portanto, a reflexão do Programa Pólos de Cidadania¹⁷⁶ (MEDEIRO *at el*, 2011) e de Fernandes e Pereira (2010) desenvolve-se no sentido de que a política urbana de habitação não respeita as condições impostas pelo direito urbanístico, trazida por essa ordem jurídico-urbanístico-constitucional, de reassentar, caso seja necessário, nas proximidades do assentamento, essas visões contrastam a visão da técnica da URBEL e da própria Prefeitura de Belo Horizonte.

Ainda identifiquei nas entrevistas realizadas com as técnicas da URBEL, durante a minha participação das atividades no Pólos, e na análise de documentos sobre a implementação da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo,¹⁷⁷ que a classificação de uma área em ZEIS não a faz entrar automaticamente em um processo de regularização fundiária. Assim, segundo entrevistada (entrevista 8, técnica 2 da URBE), determinado assentamento precário consolidado deve pleitear, por meio dos canais de participação do município, o desenvolvimento do seu Plano Global Específico (PGE), na esperança de passar pelo processo de regularização fundiária. O mecanismo adequado para pleitear o PGE é o

¹⁷⁶ Mediante as entrevistas com a equipe e o acompanhamento de ações do próprio programa em 2011.

¹⁷⁷ A Vila Acaba Mundo é uma *favela* em Belo Horizonte, constituída como ZEIS-1, que ainda hoje não teve seu plano de urbanização e regularização jurídica aprovado pela Prefeitura. Localiza-se ali intenso conflito fundiário, muito destacado em relatórios de pesquisa do Programa Pólos (RIBEIRO *et al*, 2008; CRUZ *et al*, 2009).

Orçamento Participativo. Também constatei pelas entrevistas na URBEL¹⁷⁸ (na Divisão de Planejamento e Regularização Fundiária) que o PGE não significa o cumprimento da regularização fundiária, sendo ele apenas uma previsão, uma possibilidade, e a Vila Acaba Mundo é um exemplo concreto da não implementação da regularização fundiária.

Portanto, em Belo Horizonte, para ocorrer a regularização jurídica não basta a classificação de uma área como ZEIS-1. Instituído-se a ZEIS, seria necessário e esperado iniciar o processo de regularização fundiária (DIAS, 2008) por iniciativa do poder público municipal. Contudo, a técnica 2 da URBEL entrevistada afirma que é necessário haver previsão orçamentária para a construção do plano para urbanização (Plano Global Específico – PGE) e outra previsão orçamentária para a execução do PGE. Assim, segundo Pinho (2003), a partir da institucionalização do Setor Especial (SE-4) nos anos 1980, poderia ocorrer o processo de *regularização das favelas*. Todavia, nos anos 1990, a estratégia de execução da regularização fundiária foi alterada, e ela passou a ser pensada de maneira ampla, incluindo regularização urbanística e fundiária. Portanto, vislumbro que, apesar de a estratégia para a construção da regularização urbanística e jurídica em Belo Horizonte estar em consonância com a atual ideia de regularização fundiária, é um processo que ainda tem muita dificuldade de reconhecer o direito à terra e garantir a moradia de grande parte dos moradores nos *assentamentos precários*, que passa pela intervenção urbanística. A intervenção urbanística gera muitos *reassentamentos* (remoções) e muitas dessas pessoas supostamente reassentadas não conseguem adquirir uma residência no seu próprio bairro/assentamento.

No caso de Belo Horizonte, então, não basta a institucionalização das ZEIS, pois são necessários outros percursos, outras conquistas. O que vejo que há um aparato altamente burocrático que não concede os direitos fundiários. Ou seja, pois há um certo esvaziamento político, em que os instrumentos participativos não são suficientes para proteger o direito à moradia e promover o direito à cidade da população do aglomerado. Desse modo, para se realizar a regularização fundiária é preciso passar por várias etapas, já que a existência do plano de urbanização – o PGE – não é garantia de sua realização, como é o caso da Vila Acaba Mundo. A moradia é um direito social que deveria ser promovido pelo poder público, mas, na concepção de Belo Horizonte, ele tem que ser disputado com outras questões (orçamentárias) dentro do município, por meio das práticas de participação. Isto é, a participação popular não é, neste modelo, um modo de democratização da construção da

¹⁷⁸ Conforme, também, entrevista 7, técnica 1 da URBEL, da Divisão de Regularização Fundiária.

política pública, sua prática é utilizada para garantir um direito já inscrito no ordenamento jurídico-urbanístico-constitucional. Não se amplia o processo político, torna-se um mecanismo de *efetivação de direitos*, responsabilizando a própria população pela sua execução. As práticas de participação, nesse caso, ainda são meio de legitimar o modelo de execução do plano de urbanização no município, salvaguardando-o em caso de críticas posteriores.¹⁷⁹ Esse modelo de participativo e de construção da política urbana também é um modo de invocar que uma obra seja efetuada em benefício de determinado grupo social, o que acaba gerando uma disputa no município. Portanto, esses são alguns desafios da política urbana de regularização de assentamentos em Belo Horizonte. Ao se perguntar se a instituição da ZEIS garante o reconhecimento e a preservação do assentamento, tem-se que:

A criação das ZEIS constituiu avanço, por reconhecer a ocupação em assentamentos já existentes, por definir índices específicos para as urbanizações e, em alguns casos, por constituir importante instrumento de mobilização e de participação popular, o que não é pouco, mas não tem sido suficiente para promover a definitiva regularização dos assentamentos.

Essa questão é, de fato, extremamente complexa e está diretamente relacionada à fragilidade das instituições governamentais, à rigidez da legislação e ao conservadorismo em sua aplicação, ao grau de subnormalidade e de precariedade dos assentamentos e, finalmente, à história da construção de nossas cidades (DIAS, 2008: 148).

O reconhecimento formal da área como de *interesse especial*, determinando procedimentos especiais e adquirindo normas específicas para facilitar a regularização jurídica e urbanística, na prática não consagrou a regularizações fundiárias, como é o caso da Vila Acaba Mundo. Essa vila, segundo o seu PGE (URBEL/Belo Horizonte, 2007) tem várias limitações para proceder à regularização fundiária, por possuir declividade acima de 47% e por muito de suas áreas se localizarem em Área Permanente de Preservação Ambiental.¹⁸⁰

Ainda, mesmo os procedimentos do planejamento urbano, tão aclamado pela literatura segundo a minha análise no Capítulo 1 é criticado. Pois a literatura e a prática política urbana prosseguida pela Prefeitura de Belo Horizonte entendem o planejamento como o modo de alteração da geografia urbana, mas são enumerados limites do planejamento urbano para alcançar a defesa do direito social de moradia, essa última análise e feita por

¹⁷⁹ Um exemplo é a mobilização das lideranças no Aglomerado Santa Lúcia, que criticam o plano de urbanização no Aglomerado. A Prefeitura, por sua vez, justificou que o PGE tinha sido construído juntamente com a população. Ponto controverso, já que as lideranças e o Programa Pólos de Cidadania criticam o modelo de participação conduzido pelo município. Tal questão levanta as tensões que são geradas na execução do plano urbanístico, devido aos limites do modelo construído, que de fato é pouco problematizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, que o considera como um modelo justo e democrático, desejado pelos *assentamentos precários*.

¹⁸⁰ Solange Dias (2008) assinala que no caso de *interesse social* essas áreas são passíveis sim de regularização fundiária.

Fernandes e Pereira (2010) no caso de Belo Horizonte, também, efetuada por Maricato (2008) apesar deles assinalarem sua importância. Portanto, é colocado os seus limites e no caso de Belo Horizonte apontado por Fernandes e Pereira coloca que a municipalidade segue a rica o planejamento, contudo não consegue resolver o seu déficit habitacional e tem dificuldades na defesa do direito à moradia dos moradores dos *assentamentos precários*.

A literatura demonstra, como visto no Capítulo 1, que o direito urbanístico destaca o planejamento urbano como importante instrumento de defesa do direito à moradia, de combate ao déficit habitacional, de construção de uma cidade mais *justa e equilibrada*, contudo, diagnostica os limites da ordem jurídico-urbanístico-constitucional na prática, pois aponta que não houve mudanças estruturais na *geografia urbana* das cidades brasileiras. Esses limites e impedimento para as falhas da implementação dessa nova ordem urbanística no caso específico de Belo Horizonte não se dá pela falta de planejamento, pois o município promove o planejamento e utiliza os instrumentos jurídico-urbanísticos, na perspectiva constitucional, há duas décadas. Coloco aqui que alteração da *realidade urbana* é muito limitada pela via da regulação, essa via impõe vários limites na consagração do direito à moradia e na busca pelo *direito/acesso à cidade*. Nesse sentido, reflito que há um esvaziamento dos aspectos políticos na institucionalização dessa *ordem*. Pois o reconhecimento da moradia parece não ser a questão precípua na política urbana de habitação, por exemplo, Belo Horizonte gasta grande esforço e tempo na construção do plano ao invés de refletir juntamente com a população dos assentamentos meios de manutenção da posse de suas casas, isto é, preservar e garantir os seus direitos à moradia, no intuito de consagrar o *direito à cidade*. Portanto, o discurso de regularização fundiária é construído, através, da regulação, por meio do planejamento urbano, construção de planos urbanístico, como solução, onde a urbanização acaba sendo priorizada, depois de um intenso processo burocrático, ao invés da efetivação dos direitos fundiários.

3.4 O Plano Global Específico e o Programa Vila Viva

Com o objetivo de analisar o significado e a representação do Programa Vila Viva no discurso de regularização fundiária, nesta seção exploro o significado do Plano Global Específico (PGE) e sua ligação com o Programa Vila Viva. A grande dimensão do Vila Viva foi, em grande parte, proporcionada pelo Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) para o Brasil, elaborado pelo governo federal para a promoção do desenvolvimento social e

econômico brasileiro e iniciado em 2006-2007. Segundo informação da URBEL,¹⁸¹ para concorrer ao financiamento é necessário que o projeto de urbanização, por exemplo, o Plano Global Específico (PGE), esteja finalizado, pois é necessário que o município dê uma contraprestação a fim de que seja beneficiário desses recursos. A técnica 2 da URBEL exemplificou que a verba conquistada por um determinado bairro pelo Orçamento Participativo¹⁸² (que pode ser da habitação ou regional) é uma modalidade de contraprestação do município para a realização do financiamento do governo federal (do PAC).¹⁸³

Os autores Ricardo Carneiro e outros, em seu artigo acadêmico, apontam na passagem abaixo as suas leituras sobre o Programa Vila Viva, que se resume:

[...] o Vila-Viva pretende realizar a implantação e melhoria do sistema viário, obras de saneamento básico, consolidação geotécnica, melhorias habitacionais, remoções, reassentamentos, regularização fundiária e promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades (PEREIRA, 2008). O Programa figura-se como um dos maiores projetos de regularização de favelas em andamento no Brasil, seja pelo caráter abrangente e compreensivo, já que agrega três eixos básicos de ação - legalização fundiária, urbanização com provimento de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico (TONUCCI, 2007) -, seja pelo montante de recursos, agentes e atores direta e indiretamente envolvidos. Dito de outra forma, além das intervenções urbanas físicas, o Vila-Viva inova ao articular ações de promoção social, de educação sanitária e ambiental, com destaque ao incentivo à geração de renda e trabalho na própria comunidade, através do associativismo. (CARNEIRO *et al*, 2010: 157).

O Vila Viva é, ao mesmo tempo, resultado e estágio do desenvolvimento da política municipal de habitação em Belo Horizonte, especificamente da regularização fundiária, com o intuito de promover a urbanização dos assentamentos precários consolidados, conforme é colocado no livro, *Estudos Urbanos*, lançado da Prefeitura:

A intervenção estrutural nos assentamentos existentes que recebe, hoje, o nome de Programa Vila Viva é implantada de uma forma coordenada com outros programas municipais, possibilitando aos gestores públicos e às comunidades reforço e consolidação de uma política de inclusão social, a partir do momento em que constitui uma ação integrada de urbanização, de desenvolvimento social e de regularização fundiária dos assentamentos existentes (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 300).

Assim, esse programa busca a possibilidade de inclusão social através de ações de urbanização e de regularização jurídica (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008). O

¹⁸¹ Entrevista 8, técnica 2 da URBEL.

¹⁸² Em Belo Horizonte, há três modalidades de Orçamento Participativo, que são: o geral, o regional e o da habitação.

¹⁸³ Conforme informações disponíveis no *website* da URBEL/PBH: “[p]ara a implantação do programa, a Prefeitura de Belo Horizonte conta com recursos assegurados de R\$171,2 milhões. Desse montante, R\$113 milhões financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com contrapartida de 25% pela Prefeitura, e R\$58,2 milhões pelo governo federal através do Programa Saneamento para Todos da Caixa Econômica Federal, com contrapartida de 10% do município” (URBEL, 2007).

programa não é somente uma intervenção jurídico-urbanística, pois pretende fomentar, como assinalado, o desenvolvimento social da população do *assentamento precário*, por meio da regularização fundiária, bem como implementar ações educativas, ensinamentos de como viver em edificações verticalizadas (condomínios prediais) e auxílio ao fomento à geração de trabalho e renda. A Prefeitura assinala que a população que vive nos locais instituídos por Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) correspondia, em 2008, a um contingente de 500 mil habitantes, o que representava 21% da população de Belo Horizonte, dados que demarcam a importância desse programa municipal de urbanização e regularização fundiária (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008).¹⁸⁴ Portanto, a atuação do

Programa Vila Viva ajuda a reduzir o déficit habitacional – quantitativo e qualitativo – e amplia o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria das condições de vida da população, por meio do acompanhamento constante da comunidade e do exercício da cidadania. A participação da comunidade, diretriz da PMH [Política Municipal de Habitação], ocorre em todas as etapas do Vila Viva. A população envolvida é acompanhada pelo corpo técnico e pela equipe social das obras e é realizado também o acompanhamento da fase de “pós-morar”. Este trabalho engloba programas de qualificação e capacitação profissional com ênfase na economia solidária e na agricultura urbana. Para isso são instalados equipamentos urbanos que congregam atividades para a geração de emprego e renda (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 300).¹⁸⁵

O programa, como relatado pela PBH/URBEL, é promovido pela integração e ações conjuntas com outros projetos, programas e multifinanciamentos (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 300):

- Programa de regularização fundiária;
- Orçamento Participativo (OP);
- Orçamento Participativo da Habitação;
- Programa de Reassentamentos – realojamentos – Monitorado pelo Poder Público (PROAS);
- Programa Estrutural para Áreas de Risco (PEAR);
- Bolsa Moradia;
- Controle Urbano;

¹⁸⁴ O livro publicado pela prefeitura de Belo Horizonte, *Estudos Urbanos*, no capítulo sobre a política da habitação, além de tratar os dados do déficit habitacional, as estruturas das moradias (por exemplo, inadequadas), a legislação e as políticas urbanas, também trata da perspectiva de intervenção em assentamentos no intuito de promover a regularização fundiária, o que compõe o conceito da urbanização (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008).

¹⁸⁵ A PBH também assinala que, para a implementação do programa Vila Viva, contrata majoritariamente funcionários das próprias vilas ou aglomerados, adotando a ideia de que esses trabalhadores/população possam, com isso, aprender novos ofícios e se capacitarem mais, promovendo indiretamente mais e melhores oportunidades no mercado de trabalho (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 300).

- Manutenção em Vilas e Favelas;
- BH Cidadania;
- Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte (DERNURBS/NASCENTES);
- BH Verde e Uma Vida Uma Árvore

O Programa Vila Viva teve sua primeira experiência na Vila Senhor dos Passos e no Aglomerado da Serra,¹⁸⁶ estendendo-se posteriormente para outros assentamentos/bairros, classificados pela prefeitura como *assentamentos precários consolidados*. Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, o investimento aproximado das intervenções estruturais perfaz o montante de R\$ 600 milhões (seiscentos milhões de reais), beneficiando em torno de 28.300 famílias e atendendo aproximadamente mais de 126 mil pessoas, o que se estima ser 25% da população de vilas e aglomerados. Por fim, avalia-se que serão removidas e reassentadas¹⁸⁷ cerca de 8.450 famílias, das quais 4.208 serão colocadas em moradia social (conjuntos habitacionais, *os predinhos*) (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 301).

Ricardo Carneiro *et al* (2010) destacam que o Programa Vila Viva pretende a inclusão socioespacial da população que ocupa a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS-1). O modelo inovador do programa, segundo os autores, é assumido pela configuração *multidimensional* das ações, ultrapassando, assim, um modelo de intervenção fraturada. Atualmente, pensado de maneira integral e estrutural do assentamento, o Vila Viva apresenta três linhas de intervenção (*urbanização, regularização fundiária e desenvolvimento social*), partindo da gestão compartilhada. Pretende-se solucionar o problema da exclusão socioespacial pelo planejamento urbano e pela regularização fundiária, em uma ação pensada globalmente na cidade, e não se faz uma intervenção urbanística sem o prévio planejamento urbano. Portanto:

Na trajetória de aprimoramento desse desenho, o Programa Vila-Viva, que ganha maior visibilidade e aporte de recursos, distende e fortalece a perspectiva multidimensional com ações na linha de inclusão produtiva. Outro eixo de avanços consiste nas diversas formas de participação que integram a política de regularização do município, como os conselhos, as conferências, o OP e outros mecanismos de participação mais territorializados, associados ao planejamento, negociação e acompanhamento das intervenções. Como posto, um desafio central desses programas reside na ampliação de seus alcances e no ritmo de implementação dos PGEs (CARNEIRO *et al*, 2010: 161).

¹⁸⁶ Local onde o programa Pólos de Cidadania atua.

¹⁸⁷ Consideram reassentadas/realojadas pessoas que foram indenizadas.

Os mesmos autores compreendem que a política municipal de habitação de Belo Horizonte foi construída em diálogo com os movimentos sociais, e a criação e o desenvolvimento dessa política fazem parte do mesmo processo de aprimoramento da agenda social e a democratização do Brasil. Portanto, ela é um desdobramento local desse processo de consolidação da (nova) democracia brasileira, promovida por meio da execução de políticas sociais, em especial, no processo em curso de reforma urbana e de busca pelo *direito à cidade*.

O planejamento urbano e a regularização fundiária de Belo Horizonte são portanto entendidos como processos *democráticos* e *de promoção da inclusão*, por configurarem uma política urbana formada a partir da participação popular. Vistos dessa forma, o planejamento urbano e a regularização fundiária modificam a *geografia urbana*? Desde que perspectiva? A ideia da modificação da *geografia urbana* é invocada pelo modelo de planejamento urbano participativo. Desse modo, o poder local pretende enfrentar a *irregularidade urbana* e garantir os direitos fundiários das populações dos assentamentos *irregulares*. Esses processos de reconhecimento, de regularização fundiária, pretendem trazer não só o reconhecimento do direito à moradia¹⁸⁸ como também inclusão social, assegurando os benefícios da urbanização e da cidadania para esses grupos sociais. Assim, a PBH pretende a legitimação de suas práticas e afirma que esse programa trará inclusão social e integração por meio da construção e do desenvolvimento participativo da política urbana.

Para compreender a política urbana, mais propriamente o Vila Viva, é preciso entender a importância dada pela Prefeitura ao Plano Global Específico (PGE), pois ele é o instrumento de implementação do Vila Viva. O Plano Global Específico é o instrumento utilizado para efetuar a regularização urbanística e jurídica em aglomerados e vilas de Belo Horizonte. É um instrumento de planejamento urbano que tem como objetivo promover uma intervenção jurídico-urbanística de maneira estrutural no *assentamento precário*. Também, “possibilita o monitoramento e a avaliação da dinâmica de evolução dos núcleos mais carentes, além de facilitar a captação de recursos por meio de fontes externas à Prefeitura de Belo Horizonte – PBH” (BRANDENBERGER, 2002: 157). Na entrevista 8, a técnica 2 da URBEL informou, como Brandenberger, que a realização de planos – PGE – auxilia a Prefeitura de Belo Horizonte a disputar recursos, pois geralmente a proposição de planos urbanísticos são

¹⁸⁸ De fato, não vejo que reconheça explicitamente o direito à terra – os direitos fundiários.

requisitos para o município concorrer a financiamentos que têm a finalidade de realizar a regularização fundiária e promover políticas de habitação.

A metodologia adotada para a construção dos PGE pelo município integra aspectos físicos e ambientais dos territórios de vilas e favelas, juntamente com as práticas sociais e econômicas e suas avaliações sobre o modo de vida e desenvolvimento socioeconômico da população. Conjuga, então, esses aspectos na criação de um plano de regularização urbanística e jurídica do assentamento, colocando em prática a ideia da *favela urbanizada e legalizada*. Para isso, o desenvolvimento dos PGE é feito em quatro etapas, dentro de três dimensões. Na primeira dimensão, faz-se o levantamento da estrutura física do assentamento (atualização de base cartográfica e levantamento de dados gerais).¹⁸⁹ Na segunda, levantamento dos dados jurídicos. Por último, a terceira dimensão faz levantamento dos dados sociais. Assim, são feitos os diagnósticos e, a partir deles, as propostas de intervenção jurídico-urbanísticas (BRANDENBERGER, 2002: 161-162). A Prefeitura através do PGE pretende, a partir desse estudo e de seus diagnósticos, promover a urbanização e a regularização fundiária, *melhorando a condição de vida* da população de vilas e aglomerados. Assim, em Belo Horizonte:

A Política Municipal de Habitação vem desenvolvendo a recuperação e a urbanização dos assentamentos precários existentes de uma forma integrada, por meio da intervenção estrutural – ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos existentes – buscando sempre a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda desses assentamentos. O instrumento utilizado pela intervenção estrutural na fase de planejamento é o Plano Global Específico – PGE, que foi institucionalizado por meio do Plano Diretor e da LPOUS [Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo]. Ele é constituído de diagnósticos e propostas de intervenções urbanas nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social precários (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008).

Assim, a técnica 2 da URBEL, quando entrevistada, expôs a importância da participação na construção do PGE, informando que o modelo de implementação do plano é construído a partir da participação popular. Explicou também que, para determinado território conseguir qualquer tipo de obra, é necessária a conquista do PGE pelo Orçamento Participativo. Se houver recurso destinado, inicia-se a construção do plano urbanístico. Quando conquistado o PGE, por algum território, o seu início se dá pela realização da assembleia geral no assentamento. Em tal ato, a equipe da URBEL explica o que é o PGE e tenta montar o Grupo

¹⁸⁹ O levantamento de dados gerais é dividido em quatro estruturas: estrutura sócio-organizativa, estrutura urbana, estrutura de saneamento e estrutura geológico-geotécnica.

de Referência que, além das assembleias, é o instrumento de participação popular.¹⁹⁰ Esse instrumento de participação vai acompanhar a elaboração do plano, e os seus integrantes são o contato mais próximo entre os técnicos, que elaboram o PGE, e a população que vive no assentamento.¹⁹¹ O objetivo do Grupo de Referência é auxiliar uma melhor construção do PGE por meio da participação popular, estando ele encarregado de recolher as informações e as demandas dos demais moradores. Posteriormente, o desenvolvimento do plano é continuado com base em pesquisas qualitativas e quantitativas feitas pelos técnicos da URBEL¹⁹² que têm o intuito de colher mais informações do assentamento. No final da coleta de dados e de sua análise, a equipe da URBEL marca uma assembleia com os moradores para apresentar e discutir os diagnósticos.

A entrevistada destacou a importância dos Grupos de Referência para a realização do PGE, por ser um mecanismo que garante a participação popular, demonstrando e defendendo a tese de que o modelo concebido para a implementação do plano em Belo Horizonte é muito participativo. Em suas palavras:

E a gente criou agora um procedimento que ficou bacana: assim que a gente faz essa primeira apresentação na assembleia, a gente faz plantões na vila, normalmente aos sábados, fica uma equipe lá de plantão, botamos faixa, avisamos todo mundo, e o pessoal vai lá visitar o mapa, conhecer e optar, verificar o que está de bom, está de ruim, e aí sim nós retornamos depois pra assembleia, fazemos os cursos e fazemos uma assembleia de encerramento. Mais ou menos o trabalho é esse. Sempre a gente tem potencialidades pra trabalhar, a gente quer enfatizar mais, principalmente as vilas em que você tem que puxar muito a questão de participação, você chama, você vai de porta em porta com um bilhete: “vamos lá”, e nem sempre você tem uma participação. Outras não, que é o caso do Cabana, em que a participação está no sangue, há muitos anos, é uma vila muito mobilizada. E é muito bacana, às vezes você vê, numa apresentação final, a comunidade falando junto com você as propostas, “é, vai abrir até rua tal, isso aqui é tratamento”, você entendeu? Você vê que a comunidade incorporou pra ela esse plano, aí pra mim que é a chave de ouro. Porque enfrentei situações, é lógico, de vilas que não têm esse histórico de participação, que tem que ser incentivado, muito incentivado, até pra elas ficarem sabendo dos direitos que eles têm de conquistar melhorias para vila. Então isso é muito variado de vila pra vila, tem vilas que você tem o PGE que você fecha com chave de ouro, outras que você tem que estar conduzindo melhor, pra comunidade

¹⁹⁰ O Grupo de Referência é o mecanismo criado pela Prefeitura de Belo Horizonte para consagrar as práticas de participação, propriamente na elaboração do Plano Global Específico. É “um grupo que não só visa acompanhar a elaboração do plano, mas ele [vai trazer] para as discussões as demandas da comunidade e leva os resultados, como um multiplicador de informação” (entrevista 8, técnica 2 da URBEL). Segundo a mesma técnica, que trabalha no setor de planejamento, esse instrumento é formado por qualquer morador que se interesse por participar do Grupo: “ele vai ser capacitado, vai ter reuniões de capacitação, de bases cartográficas, de programas que existem dentro da prefeitura, eventualmente tem palestras e até visitas” (entrevista 8, técnica 2 da URBEL)

¹⁹¹ Segundo informação da segunda técnica da URBEL, a elaboração do PGE geralmente é efetuada por uma empresa contratada pela Prefeitura, que será fiscalizada pela URBEL.

¹⁹² A Prefeitura geralmente contrata uma empresa para a construção do plano urbanístico que é supervisionada pela URBEL; apenas excepcionalmente a própria equipe da URBEL realiza o plano (entrevista 8, técnica 2 da URBEL)

exercitar a participação, até você conseguir fechar o plano (entrevista 8, técnica 2 da URBEL)

Considero, assim, que o planejamento urbano participativo é apontado como um modo de garantir a inclusão social, sendo um mecanismo de alavanca para a construção de outra estrutura política em que os moradores do assentamento estejam satisfeitos e que tenham seu direito à moradia resguardado. A visão da Prefeitura é que, mesmo os moradores não estando interessados em participar o técnico tenta incentivar, informando a importância deles (moradores) para a construção do PGE. Portanto, a ideia da Prefeitura e o direito estão para a defesa de seus interesses e a participação é um mecanismo que garante a inclusão na implementação do plano urbanístico por parte dos moradores, ou seja:

Uma consideração mais geral refere-se às conexões entre participação, planejamento e inclusão, tendo em vista que a participação se coloca como uma premissa central no texto constitucional, na legislação da área das políticas sociais e no Estatuto da Cidade. Observa-se uma aposta na participação, que vai dos planos diretores obrigatórios aos planos habitacionais que passam a ser requeridos recentemente ou, ainda, no caso de Belo Horizonte, na centralidade dos PGEs para intervenção nas vilas-favelas. [...] A democratização desses processos por meio da participação se coloca como uma importante chave de inclusão política de segmentos tradicionalmente excluídos, a qual, por sua vez, contribui para as possibilidades de sua inclusão social (CARNEIRO, *et al* 2010: 162).

A PBH (e a URBEL) assinala que o PGE passa a ser um direito da população dos *assentamentos precários*. A ele cabe mapear e dirimir as supostas diferenças socioespaciais que ocorrem no município de Belo Horizonte. Desse modo, o PGE pretende alcançar “a regularização fundiária, a urbanização e a reestruturação das redes de relações sociais das favelas” (URBEL/SMAHAB, 2007: 22 *apud* CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 299). O PGE, portanto, é visto como um direito pela municipalidade, mas está condicionado à sua conquista pela população no Orçamento Participativo, constituindo-se um direito que tem que ser conquistado através dos instrumentos participativos existentes no município. Em 2008, foram elaborados 45 PGEs em 69 vilas, aglomerados e loteamentos, entre os quais 14 em fase de elaboração, abrangendo 17 ocupações.

O PGE é um instrumento importante e que tem sido muito utilizado, balizando as intervenções integradas de recuperação urbanística, jurídica e social em ZEIS no Município. Os PGEs delineiam-se como instrumentos indispensáveis para a tomada de decisões pelo poder público e pelas comunidades. Neste sentido, desde 1998, para que uma intervenção seja patrocinada com recursos do OP é necessário que a área possua o PGE. Isto minimiza as intervenções pontuais e desarticuladas e cria a possibilidade de investimentos progressivos dentro de uma intervenção estrutural nos assentamentos envolvidos (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008: 299)

O Vila Viva pretende, por meio da execução do PGE, transformar a *favela* em um bairro, ou seja, os aglomerados e as vilas “são elementos da estrutura fixa da cidade e que podem se

transformar num assentamento habitacional adequado” (BRANDENBERGER, 2002: 158). O Vila Viva parte da ideia da Intervenção Estrutural, modelo de intervenção que é assinalado da seguinte forma:

A Intervenção Estrutural recupera áreas degradadas para a cidade, com padrões urbanísticos adequados. Não se restringe a atendimentos pontuais ou emergenciais, mas antes à elevação do padrão de vida da população das áreas como um todo, visando à integração socioeconômica, físico-ambiental e jurídico-legal das vilas e favelas ao contexto da cidade. Para isso, invariavelmente, é necessário proceder a relocações, remanejamentos e até mesmo a remoções de moradias, em volume diretamente proporcional à precariedade das condições de habitabilidade do assentamento (BRANDENBERGER, 2002: 158).

Por esses motivos, para melhoria da qualidade de vida e para a configuração de um direito social pela regularização urbanística e jurídica, a Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da URBEL, destaca a importância de os aglomerados e vilas lutarem para conquistar o PGE. Pode-se concluir assim que o PGE e o Vila Viva estão em consonância com o entendimento atual da *regularização fundiária*. Tanto nas conversas com as técnicas da URBEL quanto na análise dos textos oficiais e artigos de técnicos, nota-se que a Prefeitura de Belo Horizonte pretende reconhecer o direito à moradia e que o *reassentamento* não é prioridade, e sim, solução. Todavia, a urbanização, a abertura de via, o respeito às áreas de Preservação Permanente Ambiental parecem ser o próprio objeto da construção e execução do plano, na análise do PGE e nas conversas com as duas técnicas.

Passo a analisar os diagnósticos dos planos e sua interferência no número de moradias que interferem diretamente no direito à moradia dos habitantes onde será implementada a política de regularização – Programa Vila Viva. A política municipal de habitação promove três modalidades de reassentamentos, opções que o PGE pode prescrever em seus diagnósticos para a implementação da intervenção jurídico-urbanística. As três modalidades são: a primeira, reassentamento das famílias e indivíduos em novas unidades habitacionais construídas no próprio aglomerado, onde se passa a intervenção urbanística; a segunda, remoção do morador, que recebe um valor, a partir da avaliação da construção da sua antiga residência, valor pago em pecúnia, a título de indenização das benfeitorias; a terceira modalidade é o reassentamento monitorado, denominado como PROAS, que é uma política social da cidade, instituído pela Lei nº 7.597 de 1998. Conforme a segunda a técnica da URBEL, o PROAS atualmente não é uma solução viável em razão do alto valor da moradia em Belo Horizonte. Segundo ela, não é uma medida apresentada inicialmente, somente

quando as outras propostas de reassentamento não são adequadas para determinado caso em particular:

Hoje o PROAS, dado o valor do imóvel em Belo Horizonte, é pouquíssimo utilizado. Já foi o carro chefe há muitos anos atrás, quando o “boom” imobiliário não estava assim, foi um instrumento até interessante, a própria família escolhia a casa [...]. Hoje é muito pouco [...] utilizado [...] quando a família é muito numerosa e não quer ir para apartamento, nem é questão de querer, não tem condição de ir, ou por questão de risco social, ou outros motivos, a família é muito grande, ela quer ir para o interior (entrevista 8, técnica 2 da URBEL).

Uma das soluções praticadas para as remoções são as indenizações por benfeitorias, que são previstas no PGE da Serra, do Aglomerado Santa Lúcia e da Vila Acaba Mundo, conforme a técnica 2 da URBEL.¹⁹³ Tal ação, que é tida como modalidade de reassentamento, na prática proporciona a expulsão (indireta). Essas soluções de reassentamento na construção dos planos não resolve o déficit de moradia que é diagnosticado pela própria prefeitura segundo, a obra de *Estudos Urbanos*, Caldas, Mendonça e Carmo (2008). A suposta urbanização dos *assentamentos precários* traz consequências que já foram assinaladas, como a ruptura das redes sociais e de solidariedade, remoções diretas e indiretas entre outras, assinaladas pelo Programa Pólos de Cidadania (MEDEIRO *et al*, 2008; entrevistas 5 e 6, com integrantes 4 e 5 do Pólos). Tomando-se como exemplo, o PGE do Aglomerado Santa Lúcia (URBEL/BELO HORIZONTE, 2001a), prevê dois cenários: 1) no primeiro, há previsão do remanejamento de 1.921 domicílios (41%); 2) o segundo cenário prevê remanejar 2.152 (46%). Esses números significativos são justificados pela ocupação de Áreas Permanentes de Proteção Ambiental ou por essas moradias se localizarem em áreas com declividade acima de 47%, sendo proibida a edificação. Das residências removidas, somente 984 famílias serão realojadas em novas unidades habitacionais dentro do Aglomerado, no Cenário 1, enquanto, 760 famílias serão reassentadas, no Cenário 2. O restante dos moradores que vivem em casas que venham a ser retiradas serão reassentados pelo PROAS,¹⁹⁴ por exemplo, conforme prevê o PGE.¹⁹⁵

Por sua vez, o PGE do Aglomerado da Serra (URBEL/BELO HORIZONTE, 2001b) prevê o remanejamento de 3.194 famílias, o que corresponde a 24% dos domicílios. Desse percentual, era esperado que 963 famílias fossem beneficiárias do PROAS e outras ações de

¹⁹³ A Vila Acaba Mundo, o Aglomerado da Serra e Santa Lúcia localizam na Regional Centro-Sul (divisão administrativa da cidade). O anexo 2 contém o mapa do município e a localização dos três bairros.

¹⁹⁴ O PROAS (Programa de Reassentamento Monitorado) é uma política social da Prefeitura de Belo Horizonte. O beneficiário dessa política tem a possibilidade de conseguir uma casa que vale até R\$ 40.000,00. O município vistoria a casa a ser comprada e, se aprovada a compra, paga diretamente ao vendedor e efetua a mudança da família.

¹⁹⁵ O anexo 4 contém a ficha técnica do Aglomerado Santa Lúcia produzida no PGE deste aglomerado.

reassentamento. A previsão do PGE da Serra era que 2.230 famílias poderiam viver em novas unidades habitacionais a serem construídas no próprio aglomerado. No texto do PGE, ressalta-se a pretensão de *desadensamento*¹⁹⁶ da Regional Centro-Sul,¹⁹⁷ pretendendo deslocar contingente populacional para Regional Leste da cidade, preferencialmente pelo PROAS. Explicitamente, o PGE da Serra desrespeita a preferência de permanência de parte da população na Região Centro-Sul da cidade, que é altamente aburguesada, contando-se com o PROAS como uma medida que pode promover o reassentamento em áreas distantes pelo alto valor da terra na região central. Tal informação foi muito difundida pela segunda entrevista da URBEL, mas, claramente, é importante destacar que grande parte da implementação do PGE na Serra ocorreu entre 2007-2009, quando o PROAS poderia ser uma medida utilizada, ou melhor, quando o PROAS era o carro-chefe de modalidade de reassentamento à época em que se realizou o PGE na Serra. Porém, isso não redime a ideia de tentar diminuir a densidade demográfica da região mais rica de Belo Horizonte, retirando as pessoas consideradas *menos abastadas*, pois não é compatível com a ideia de reforma urbana nem com a própria noção de inclusão social.¹⁹⁸

Por fim, o PGE da Vila Acaba Mundo (URBEL/BELO HORIZONTE, 2007), para o qual ainda não se tem expectativa de realização do Vila Viva,¹⁹⁹ tem dois cenários: o primeiro prevê a remoção de 132 domicílios, em que 75% dos moradores serão reassentados em unidades habitacionais na Vila, e o restante será reassentado pelo PROAS (ou seja, fora do assentamento); no segundo cenário, serão removidos 107 domicílios, dos quais serão reassentados 27,10% em unidades habitacionais na Vila, e o restante pelo PROAS (também fora do assentamento). Assim, o reassentamento de moradores em conjuntos habitacionais na própria Vila, e dos demais em outros programas de intervenção da PBH, justifica-se por haver muitas áreas “onde não [é] indicada a permanência das moradias” (URBEL/BELO HORIZONTE, 2007: 100), segundo estudo urbanístico.²⁰⁰

As remoções, portanto, são efetuadas — segundo critérios da Prefeitura — quando há necessidade de abertura de uma via pública ou quando determinada habitação ocupa uma área

¹⁹⁶ Despovoamento, por existir uma intensa densidade demográfica.

¹⁹⁷ Região da cidade de Belo Horizonte considerada como área de classe média alta do município, onde se localizam os aglomerados da Serra, Santa Lúcia e Vila Acaba Mundo, além de outros assentamentos *favelados*.

¹⁹⁸ ¹⁹⁸ O anexo 3 contém a ficha técnica do Aglomerado da Serra produzida no PGE deste aglomerado.

¹⁹⁹ Diferentemente dos dois outros planos, por exemplo, o Aglomerado do Serra já foi implementado e o Aglomerado Santa Lúcia já tem orçamento definido e iniciou a execução dos planos, em 2013.

²⁰⁰ ²⁰⁰ O anexo 5 contém a ficha técnica do Aglomerado Santa Lúcia produzida no PGE deste aglomerado.

denominada área de risco e preservação ambiental, mas a Prefeitura não chama de remoção, mas sim, *reassentamento*. Assim, a entrevista realizada com a técnica 2 da URBEL destaca (entrevista 8) que é prioridade da política de habitação manter as pessoas, se possível, no próprio assentamento e que o município de Belo Horizonte está também sensível aos desejos das pessoas, ou mesmo à necessidade de permanência em casas, em vez de apartamentos, que são as novas unidades habitacionais construídas pela PBH. Entretanto, os diagnósticos dos planos e a prática demonstram que se utilizam soluções para alguns moradores fora do assentamento ou nas unidades habitacionais. Na entrevista 7, a técnica 1 (do setor de regularização fundiária) afirma que, após realizar o *traçado viário*, o município regulariza juridicamente todos moradores: os reassentados nas novas unidades habitacionais e os que permaneceram em suas casas construídas antes da intervenção urbanística. A entrevistada ainda informa que o reassentamento em novas unidades habitacionais vem proteger os moradores, mas, ainda que não seja pretensão da política de habitação o reassentamento em novas unidades habitacionais verticalizadas, essa prática é encarada como uma solução. Portanto, questionada sobre o projeto de edificações verticalizadas que altera as concepções urbanísticas e arquitetônicas da favela, responde que a denominada verticalização é uma saída para a falta de espaço no território do assentamento, ou seja, uma solução de realojamento no próprio território. Em suas palavras:

Não existe uma proposta de construção de moradia verticalizada. Isso não é uma proposta, isso é uma solução. Por quê? Os programas da prefeitura para urbanização, quando a prefeitura intervém em urbanização e há necessidade de retirada de famílias por risco ou por necessidade de abertura de sistema viário, [...] a prefeitura parte do princípio de que elas devem ser reassentadas, preferencialmente no mesmo lugar, ou num entorno muito próximo. Então é o que a prefeitura pratica. Como nesses mesmos lugares a gente não tem oferta de terreno, a única solução de reassentar um número grande de famílias num espaço pequeno, é verticalizando. Então não é uma proposta, é uma solução viável. [...]. Não. Porque quando você fala proposta, parece que a prefeitura tem uma intenção de remover todas as casas e substituir por prédios. Essa não é uma intenção do município, definitivamente. [...]. A prefeitura vem fazendo a regularização, a própria planta de parcelamento, aprova o projeto daquela edificação dos prédios, e titula todo mundo (entrevista 7, técnica 1 da URBEL).

A partir da descrição acima exposta, considero que a retirada de indivíduos e de famílias pode não ser o objeto política municipal da habitação,²⁰¹ mas ela é proposta nos próprios planos de urbanização, ou seja, é comumente utilizada pela municipalidade e atinge um grande percentual de moradores. Portanto, na prática, não se faz unicamente o reassentamento preferencialmente no próprio território com a totalidade dos moradores que sofrem remoções,

²⁰¹ Como refletido na entrevista 7, técnica 1 da URBEL.

como nos casos de moradores que não queiram ir ou em que não foi prevista a sua ida para as novas unidades habitacionais. Foi muito frisado pelas duas técnicas da URBEL, nas entrevistas, que, preferencialmente, a prática do *reassentamento* dá-se no próprio local, mas os PGE preveem outras práticas, que não asseguram o direito à moradia e que fazem uma expulsão (indireta) de parcela dos moradores.²⁰² Portanto, o plano prevê que somente uma parcela da população removida será reassentada no local, não assegurando que a integralidade das pessoas seja realojada no próprio assentamento. Dessa forma, destaca-se que existe um número muito significativo de indivíduos e famílias *reassentadas* (removidas) que terão que se mudar. Assim, a perspectiva legal e diretiva da política de habitação de reassentamento no local, na prática, parece ser um princípio sem base imperativa.

Não nego a necessidade da abertura de vias, mas as críticas ao Vila Viva da Serra e ao PGE do Aglomerado Santa Lúcia levam ao questionamento do porquê de vias públicas de grande porte e pouco plano de reestruturação, quando há um intenso fluxo de carro e pedestres (peões) nos aglomerados. Por exemplo, o caso da área denominada Savassinha, no Aglomerado da Serra, que é muito utilizada pelos moradores, não sofreu uma reestruturação viária, enquanto se abriu a Rua do Cardoso, tornando-a uma via pública de grande porte, mas sem muito fluxo de veículos.²⁰³ No caso da Vila Acaba Mundo, a justificativa para a remoção é a área geológica onde se localiza a Vila, pelo fato de existirem ali áreas de proteção ambiental (nascente e leito de rio) e áreas de risco com acentuado declive (acima de 47% de declividade). Na época da execução do PGE, prevê-se que a remoção seja uma prática muito adotada, o que coloca o realojamento em outras áreas da cidade (pelo PROAS, que não é uma medida viável atualmente), como solução.²⁰⁴ Nessa busca de soluções, não se tem feito uma discussão mais densa sobre os efeitos de as pessoas saírem de uma casa para morar em condomínios verticalizados, que é também uma das propostas dos PGE para o

²⁰² Essa perspectiva de reassentamento no local é uma imposição da lei e das diretivas da política municipal de habitação.

²⁰³ Questionamento efetuado pelo Programa Pólos de Cidadania, no documentário produzido pelo Programa, *Uma Avenida no meu Quintal*.

²⁰⁴ O PROAS, dentro do PGE da Vila Acaba Mundo, foi umas das soluções dos reassentamentos. Todavia, como foi informando pela entrevista 8, técnica 2 da URBEL, o PROAS é utilizado como exceção, isto é, possível na realização do PGE do Acaba Mundo por ter sido iniciado em 2000 e finalizado alguns anos depois (exatamente 2007), antes do *boom imobiliário* que assolou o Brasil. Esse *boom* justifica a alta do preço da terra em Belo Horizonte, tornando a quantia de 40.000 reais insuficiente, já que pelo PROAS não se paga simplesmente a indenização a título de pecúnia, mas a PBH faz a compra e reassenta a família nessa nova casa adquirida. Isso demonstra a grande desatualização dos planos, constituindo-se alvo de críticas ao Programa Vila Viva, pois alguns anos atrás uma medida poderia ser tomada e depois de alguns anos essa mesma medida na prática se torna inviável.

reassentamento. No intuito de ultrapassar os conflitos, desenvolvem-se medidas educativas para os reassentados a respeito do *pré* e *pós-morar* em novas unidades habitacionais verticalizadas pelo sistema condominial, o que não passa de uma medida de cunho assistencialista, que apenas *ensina* como *se deve viver* em condomínio.

Nestes aglomerados, portanto, a execução do PGE não consegue e não tem o objetivo de assegurar a permanência de todos os habitantes nas áreas regularizadas e, pela prática de reassentamento adotada, não assegura os direitos fundiários de toda a população. Não assegura o direito fundiário (o direito à terra), pois não reconhece o direito à terra, mas sim, o direito a indenização da construção (das benfeitorias) pelo modelo aplicado de indenização. Vejo que essa modalidade de reassentamento, de pagamento de indenização, não concretiza o direito à moradia e não reconhece o direito à terra, já que o Vila Viva está mais preocupado em urbanizar e construir unidades habitacionais (que não é possível reassentar todos moradores e que não problematiza o sucesso ou fracasso da), propagando a *melhoria da condição de vida* de alguns moradores.

Os PGEs analisados, assim sendo, não dão garantia definitiva à segurança da posse. Pois, no caso de a moradia ser construída em terrenos privados, onde os técnicos analisam a possibilidade de usucapião, o plano prevê essa ação, que será promovida pelos próprios moradores. Assim, a regularização jurídica do assentamento não é resolvida pela municipalidade, ela somente dá uma possível solução. Assinalo, portanto, que não é uma proposta que defenda o direito de moradia pelo município, ficando, a meu ver, a cargo dos moradores conseguirem buscar meios para o ingresso da ação. Também recai sobre o judiciário, que, não tendo acompanhado e planejado a intervenção urbanística no assentamento, pode dar uma solução em contrário, como muitas vezes acontece: privilegia a propriedade fundiária em vez de reconhecer o direito à moradia dos ocupantes.

Para a legalização da moradia, conforme a técnica 1 da URBEL (na entrevista 7), deve-se antes estruturar o *sistema viário*.²⁰⁵ Portanto, para ocorrer o processo de titulação, como última fase da regularização fundiária, deve haver a execução do Plano Geral Global, que elabora os diagnósticos e propostas das condições das habitações, sanitárias e urbanísticas, além de socioeconômicas do assentamento. Desse modo, revela-se a importância da urbanização para a regularização fundiária, que é defendida pela literatura de direito

²⁰⁵ A entrevista mostra que o sistema viário, aqui, ultrapassa o termo denotativo: ela assinala que, para haver a transmissão de propriedade para os ocupantes, deve-se construir e elaborar um conjunto de intervenções urbanísticas e sanitárias, inclusive o desenvolvimento do sistema viário.

urbanístico. O processo de urbanização é finalizado com a regularização jurídica, ou seja, a transferência da titulação, o que não vislumbro como automático, em conformidade com a análise do PGE, que prevê o ingresso da usucapião quando a área ocupada for particular. Um ponto fundamental para o cumprimento, como já referenciado, é a necessidade e obrigatoriedade de construção do *traçado viário*; sem ele, como regra geral, não se completa a regularização fundiária, especificamente o processo de legalização da posse. Para o desenvolvimento desse traçado viário, há uma quantidade de normas e regras jurídico-urbanísticas que impõem limitações à urbanização e à regularização fundiária, que são o respeito à legislação ambiental: as demarcações das Áreas Permanentes de Preservação Ambiental,²⁰⁶ perto de leito de rios, que geram as remoções. Essas questões não são negociáveis, ou pouco negociáveis, conforme os técnicos, todavia as entrevistadas alegam que a Prefeitura tenta sempre encontrar brechas para implementação da regularização fundiária de interesse social. Claro que há uma responsabilidade muito grande no que se denomina *área de risco geológico*, mas a questão que pode ser colocada: o *risco geológico* pode ser controlado ou contornado?

Assim, questiono se as práticas de participação institucionalizadas trazem um diálogo assente entre o governo municipal e sua população. Como as práticas de participação promovem conjuntamente a construção da política urbana? No caso em questão, as propostas já estão muito desenhadas no discurso dos fundamentos, mesmo com a interferência do Grupo de Referência.²⁰⁷ Neste contexto, o PGE vem trazer um mapeamento do assentamento e diagnósticos específicos para a intervenção jurídico-urbanística global no território, sendo essa uma de suas funções. As práticas de participação estão muito configuradas para um modo de legitimar as ações de urbanização que podem não consagrar os direitos fundiários dos moradores dos aglomerados e vilas. O desenvolvimento do plano pretende assinalar quais são as necessidades e as prioridades dos moradores, elaborando propostas de intervenção, conforme o que foi inquirido nos estudos dos técnicos e em seu diálogo com a população, por meio dos grupos de referências, formalmente. Assim sendo, o direito à moradia não está completamente protegido, reflexão muito assente pelo Pólos.

²⁰⁶ Como já dito, podendo alegar supressão por motivos de interesse social.

²⁰⁷ Crítica essa efetuada também pelo Programa Pólos de Cidadania na sua experiência de intervenção do Vila Viva no aglomerado da Serra.

3.5 A (não-)regularização fundiária na Vila Acaba Mundo

A Vila Acaba Mundo foi ocupada nos anos 1940-1950 por trabalhadores da Mineradora Lagoa Seca que, até 2012, explorou uma jazida na região. Nos anos 1940/1950, a mineradora construiu moradias para seus trabalhadores que vinham do interior do estado (URBEL, 2007; FERNANDES e PEREIRA, 2010).²⁰⁸ Na época, o local era considerado ermo e afastado, ao contrário de hoje, que é uma zona central e valorizada. Assim, a Vila Acaba Mundo e a Mineradora, com objetivos distintos, interferiram nas ações uma da outra; na verdade, a extração do minério interferiu no cotidiano da Vila e da cidade, com os transtornos da atividade da mineração.²⁰⁹ Na década 1970, foi criada a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo. Em 1984, uma parceria com a Escola de Arquitetura da UFMG e a Associação de Moradores produziu o projeto urbanístico da Vila, com o intuito de construir alguns equipamentos urbanos. No ano de 1988, a Escola de Arquitetura contatou a PBH de Belo Horizonte para apresentação dos projetos de intervenção urbanística na Vila. Concomitantemente, a URBEL já estava fazendo algumas obras pontuais na Vila (URBEL, 2007). Segundo uma das lideranças da Vila Acaba Mundo, a Vila foi muito maior do que é hoje. Todavia, com o próprio processo de crescimento da cidade e de urbanização, grande parte da Vila foi extirpada. Assim, dela hoje só resiste a parte nuclear. Conforme o PGE da Vila Acaba Mundo, depois das fortes chuvas que se abateram sobre Belo Horizonte em 1979 e 1982, ficaram desabrigadas várias pessoas, entre elas moradores da Vila, levando à ocupação de zonas mais inferiores.

A Vila Acaba Mundo é uma ocupação quase primordialmente em propriedade fundiária privada, o que facilita que seus moradores ingressem no judiciário com o intuito de pleitear a transmissão da propriedade fundiária para seus nomes (por meio da usucapião), possibilitando a garantia do direito social de moradia. O território é qualificado pela nomenclatura oficial do município como ZEIS-1, isto é, como um aglomerado favelado. O PGE da Vila foi finalizado em 2007, mas ainda não foi executado e não há previsão de fazê-lo, já que a PBH/URBEL alega que é preciso captar recursos. A Vila é uma área na qual existe um intenso conflito fundiário, porque há várias ações possessórias reivindicando a

²⁰⁸ Conforme depoimentos colhidos na entrevista 10 liderança 2 da Vila Acaba Mundo, cujo avô trabalhou na mineração e constituiu uma das primeiras famílias a morar na Vila.

²⁰⁹ Reflexões feitas pela Liderança 2 da Vila Acaba Mundo.

propriedade, e a PBH/URBEL vê a impossibilidade da ação de usucapião pelos moradores da Vila (conforme entrevista 7, técnica 1 da URBEL).

Questiono, assim, se os objetivos da política municipal de habitação não são preservar o direito à moradia. Qual é o objetivo da política urbana de Belo Horizonte na Vila Acaba Mundo? Qual é o sentido da regularização fundiária na Vila? Quais os objetivos do PGE? Porque ela ainda não foi realizada? Afinal, O Plano Global Específico da Vila Acaba Mundo (PGE, 2007) iniciou-se em 2000 e foi finalizado em 2007, todavia, ainda não há um projeto de intervenção nessa Vila. De certa forma, não vejo que a PBH busque solução para o conflito fundiário em defesa do direito à moradia, pois não há uma intenção de implementação da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo.²¹⁰ Também nesse bairro atua o projeto de extensão universitária do Programa Pólos de Cidadania (UFMG). Recentemente, quando se tentou implementar a regularização fundiária, a Vila foi palco de uma controvérsia com a prefeitura, revelando-se alto teor político e de conflito a respeito da inércia do poder local de promover a regularização da Vila. Fato que explica toda a dificuldade de realização da regularização fundiária e a questão da especulação imobiliária.

Essa controvérsia centrou-se na luta dessa população pela regularização fundiária. Em 2008, a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo conseguiu a aprovação do Projeto de Lei nº 1.735/08, pela Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte, de desapropriação para fins de regularização fundiária de interesse social, legalizando a posse dos moradores da favela. Todavia, o Projeto de Lei (BELO HORIZONTE, Proposição de Lei 795/08) não foi sancionado pelo poder executivo do município (Prefeitura). A Prefeitura motiva o veto à Proposição da Lei pelo seguinte: a) que a desapropriação é o meio mais dispendioso; b) propõe que os moradores utilizem a ação de usucapião;²¹¹ c) prevê que, no Plano Global Específico da Vila Acaba Mundo, a regularização fundiária não é o modo mais eficiente e menos oneroso para a Administração Pública, alegando, também, que a desapropriação é ato administrativo, medida discricionária, cabendo ao administrador público (o agente político, o Prefeito neste caso) escolher ou determinar a melhor ação, conforme as normas de direito

²¹⁰ Pela não aprovação do Projeto de Lei de desapropriação para a regularização fundiária de interesse social.

²¹¹ A recomendação da usucapião dá-se nas propostas de implementação do plano em Belo Horizonte, mas entendo que dessa forma a Prefeitura de Belo Horizonte não assume diretamente a responsabilidade de busca pela regularização fundiária, pois ele repassa a responsabilidade aos moradores. Não estou querendo dizer com isso que a usucapião não seja uma estratégia que pode ser adotada conjuntamente pelos os moradores e a municipalidade. Portanto, eu não vejo que a ação de usucapião, colocada na responsabilidade dos moradores, seja uma solução, como parece ser a opinião do município, já que a legislação federal reza que o município tomará todas as providências necessárias para a defesa do direito à moradia e que auxiliará a proposição da ação de usucapião no intuito de defender o direito à terra dos moradores de determinado *assentamento precário*.

administrativo. Portanto, esse Projeto de Lei regressou ao parlamento municipal e os vereadores acataram o veto. A ratificação do veto é justificada pela solução alternativa, que seria pelo ingresso da ação de usucapião, para a concretização da regularização fundiária. Tal medida foi acordada entre a Prefeitura, os moradores, o Programa Pólos de Cidadania e os vereadores. Dessa maneira, o veto não foi derrubado pelo acordo firmado entre os atores envolvidos, conforme a ata da décima terceira reunião ordinária da primeira sessão legislativa da décima sexta legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte (GABINETE VIRTUAL DO VEREADOR IRAN BARBOSA, 2009).

Diante do exposto fica problematizado, desse modo, que a formalização da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS-1) e a constituição do plano (PGE), não garantem a regularização fundiária, mas apenas gera uma expectativa. O trâmite de consagração da regularização fundiária em Belo Horizonte é bastante complexo, gerando uma grande morosidade. Assim, apesar de tudo, esses instrumentos não garantem por si só o direito à moradia, mesmo estando em consonância com a leitura do direito urbanístico brasileiro. Assim, é possível dizer que o direito urbanístico e a política urbana sejam suficientes para o respeito aos direitos fundiários e a consagração do *direito à cidade* da população dos *assentamentos precários*? Mesmo tendo esse assentamento seu direito reconhecido e com a expectativa de realização da regularização fundiária?

O Programa Pólos de Cidadania (CRUZ *et al*, 2009), informa que houve negociações com os vereadores, com a PBH, diretamente com a URBEL e ficou acordado que o veto não seria derrubado. Portanto, foi expedido um decreto que reconheceria 19 lotes da Vila Acaba Mundo como área de utilidade pública por cinco anos, e assim foi feito. Como dito, foi também acordada uma proposta, com auxílio da URBEL e do Pólos, de que se realizaria a ação de usucapião coletiva. Porém, esse convênio com a PBH não progrediu e, por isso, não existe solução alguma para que a regularização fundiária seja implantada pela municipalidade. Tal ideia foi confirmada pelas conversas com as técnicas da URBEL em julho de 2012.

No momento da controvérsia entre a Vila Acaba Mundo e a PBH, o Jornal Estado de Minas (2009) publicou algumas notícias sobre a *polêmica* da desapropriação no Acaba Mundo. Sob a manchete *Desapropriações preocupam a PBH* (2009, 28 de janeiro), o Jornal afirma que o projeto de lei municipal prevê indenização para os proprietários de lotes *invadidos* na década de 1970 por moradores que perderam suas casas devido às fortes chuvas dos anos 1979 e 1982. Esse veículo desconhece a fundação ou *invisibiliza* a Vila Acaba

Mundo, além de afirmar, na matéria, que “[m]uitos dos lotes pertencem a empresas da área de construção civil e também imobiliárias” (2009, 28 de janeiro: 3).

A reportagem dá a ideia do modo mais dispendioso para a concretização da regularização fundiária: “[a] intenção da prefeitura, de acordo com o veto, seria promover regularização da posse por meio [...] da ação de usucapião. A desapropriação seria usada apenas em áreas para a implantação de obras públicas” (Jornal Estado de Minas, 2009, 28 de janeiro: 4). A reportagem coloca, como a justificativa do veto do prefeito, que a Prefeitura tem receio de colocar o precedente da desapropriação como saída para a regularização fundiária:

O diretor-presidente da Urbel disse que concluiu o plano de urbanização da vila, que inclui a regulamentação fundiária. “Mas isso é a última etapa do processo” Segundo ele, o pagamento de indenizações pelos lotes da vila pode gerar um precedente perigoso para a cidade. “Lá, são apenas 3,5 hectares, mas na Serra (bairro de Zona Sul) são 140 hectares de propriedade irregular” (Jornal Estado de Minas, 28 de janeiro de 2009, 4).

No dia 30 de janeiro de 2009, o Jornal²¹² continuou noticiando a proposta de regularização fundiária na Vila Acaba Mundo e descreveu a negociação com a Câmara dos Vereadores e a Prefeitura para a não derrubada do veto alegando, como dito, a criação de um rombo nos *cofres públicos*. A alegação do prefeito, destacada pelo jornal, dá-se pelo seguinte:

Na quarta-feira, o prefeito Márcio Lacerda (PSB), que se reuniu ontem com a Mesa Diretora da Câmara, deixou claro ter outros planos para a Vila Acaba Mundo. O chefe do Executivo afirmou que a desapropriação não atende aos interesses da população, além de gerar despesa elevada e desnecessária aos cofres públicos. Lacerda disse ainda que o município pretende urbanizar a área e “desapropriar somente os imóveis necessários para a construção de alguma obra pública” (Jornal Estado de Minas, 30 de janeiro de 2009: 4).

Numa das manchetes, quando já estava sendo definido não derrubar o veto, o Jornal Hoje em Dia coloca o seguinte “PBH desapropria Vila Acaba Mundo: prefeito faz acordo com vereadores; proprietários serão indenizados” (Hoje em Dia, 27 de fevereiro de 2009). Essa reportagem trata do decreto de utilidade pública de 19 lotes, os quais estavam sofrendo ações possessórias, e era o termo para que os vereadores não derrubassem o veto da PBH no projeto de lei de desapropriação com a finalidade de regularização fundiária de interesse social, contudo, esse decreto não determina a regularização fundiária somente evita a desapropriação desses 19 lotes. Portanto, em desconformidade com o relatado pela reportagem (do Hoje em Dia), não ocorre o processo regularização fundiária, havendo somente uma barganha de

²¹² Na notícia destaca-se que é uma das áreas mais valorizadas de Belo Horizonte, *uma das regiões mais nobres da cidade*.

negociação do executivo municipal. Esse decreto não efetiva a regularização fundiária, pois na prática ele apenas impedia o despejo dos moradores, que já havia sido decidido favoravelmente aos proprietários pelo Judiciário. Esse decreto é só uma possível expectativa de regularização fundiária em médio prazo, impedindo o despejo imediato de alguns moradores.

Em contrapartida, foi divulgada uma nota de imprensa²¹³ (CEBSUAI, 2009) sobre a controvérsia da desapropriação e do veto do poder executivo municipal, alegando que a imprensa não foi um veículo equidistante no caso em questão apontando para um possível clamor público a favor da atual política de urbanização. Vislumbrava-se, dessa forma, a possibilidade de enquadramento da imprensa como um ator contrário à regularização jurídica da Vila. A nota de imprensa, da Associação de Moradores da Vila Acaba o Mundo, divulgada pelas Comunidades Eclesiais de Base de Minas Gerais, alega o esgotamento da via judicial,²¹⁴ o risco eminente da remoção e despejo destas famílias. Portanto “[t]rata-se de um projeto bom, justo, democrático, pois declara o interesse público sobre a área abrindo caminho para a desapropriação que garantirá o direito à moradia dos favelados que ali sobrevivem há décadas” (CEBSUAI, 2009). Alega, também, com o intuito em desmentir a mídia (*medias*) e contra-argumentar a fundamentação da prefeitura de Belo Horizonte nas razões do veto, que:

Não se tratará de indenizações milionárias. Segundo o Plano Global Específico elaborado pela Prefeitura, o valor do metro quadrado na Vila Acaba Mundo, com base nas informações da SUDECAP, é R\$ 40,00. E, ainda que se considerasse o preço de mercado, há que se destacar que o lote está localizado numa favela, o que se deve levar em conta para o cálculo da indenização justa, a teor do art. 182, parágrafo 3º, da Constituição da República. A declaração de utilidade pública e interesse social sobre a área não significa que toda a área tenha de ser desapropriada. Nas razões de veto o próprio prefeito reconhece que em determinados casos a única solução é a desapropriação. A URBEL tem conhecimento de que o caso da Vila Acaba Mundo é peculiar em relação às demais ocupações em Belo Horizonte, por se tratar de ocupação em área privada e uma das poucas localidades com intenso conflito fundiário (CEBSUAI, 2009).

Em suma, as alegações favoráveis aos moradores da Vila Acaba Mundo refletem a pressão desfavorável, especificamente do Jornal Estado de Minas,²¹⁵ sobre a regularização fundiária

²¹³ Subscrita pelo FEMAN (Fórum das Entidades do Entorno da Vila Acaba Mundo), Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo, Paróquia Nossa Senhora do Carmo, Projeto Querubins, Projeto Bem-me-quer, Creche Terra Nova, Programa Pólos de Cidadania, RENAP (Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares). Esta nota foi divulgada em 03 de Fevereiro de 2009.

²¹⁴ O esgotamento da via judicial é também o entendimento da URBEL, segundo entrevista 7, técnica 1 da URBEL.

²¹⁵ O Observatório Permanente de Conflito Urbano carioca realiza um trabalho de divulgação dos conflitos. A coordenadora do Observatório Permanente de Conflito Urbano de Belo Horizonte reflete que um dos objetivos do programa também é divulgar informações do conflito urbano, sem depender dos meios de comunicação (Revista Diversa – UFMG).

deste local. Invocam criticamente que os argumentos são contra a causa destes moradores. Isso mostra o intenso conflito fundiário na área e a grande pressão da especulação imobiliária, pois a maioria dos proprietários da zona são imobiliárias e construtoras. Nesse sentido, Fernandes e Pereira (2010) entendem que o projeto de lei de desapropriação para regularização fundiária descumpra o próprio diagnóstico do PGE na Vila Acaba Mundo. Desse modo, os autores colocam que, à primeira vista, o argumento fundamenta que é muito custoso ao município. Todavia, conforme a leitura do PGE da Vila, a desapropriação é diagnosticada como melhor solução, “[a]lém do mais, trata-se de uma área classificada com ZEIS, com parâmetros urbanísticos específicos e de ocupação restrita à população de baixa renda” (FERNANDES, PEREIRA, 2010: 192). Os autores criticam também a postura do Jornal Estado de Minas:

Apesar do aparente avanço com o surgimento de novas alternativas, o que se tem verificado neste caso é a recorrente descontinuidade das propostas e ações necessárias para a implementação da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo, o que acarreta grande insegurança na população e a desmobilização dos atores envolvidos. Parece que a URBEL está disposta a regularizar a situação dos moradores apenas depois da urbanização da área, mas não há qualquer plano aprovado nesse sentido (*Ibid*, 2010: 194).

Uma das questões alegadas pela municipalidade é evitar criar *precedentes para a desapropriação de interesse social*, assim, essa alegação, segundo os autores acima, está em desconformidade com a legislação federal e municipal, pois a implementação do direito à terra é o objeto do direito urbanístico. Por isso, a questão que coloco é a insuficiência de postura legal-instrumental para a resolução do *conflito fundiário*. Assim, considero relevante questionar se o direito urbanístico aporta uma solução para a defesa da moradia. Nesse sentido, destaco que a invocação do direito urbanístico não promove, por si só, *direito à cidade*, ou seja, se a questão urbana não for politizada e refletida a partir das lentes das relações de poder, não se iniciará um processo de enfrentamento das estruturas de poder. O caso de Belo Horizonte é muito significativo para essa reflexão, pois é um município que institucionalmente vem tentando resolver a questão fundiária desde os anos 1980, e o problema ainda está longe de ser resolvido. Assim, é identificado por Miracy Gustin (2006) e Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) que a política de regularização de favelas e o planejamento podem não ser uma máxima solução para a configuração do direito à cidade. Exemplificando com o caso de Belo Horizonte: mesmo havendo muita planificação para a cidade e uma política que se iniciou três décadas atrás, é um sistema altamente burocratizado e que ainda não conseguiu resolver a questão fundiária na cidade.

Portanto, as propostas para a execução do PGE da Vila Acaba Mundo não são ideais, mas seriam um mecanismo que tentaria promover (ou algo semelhante) a regularização fundiária. Todavia, as propostas do plano de urbanização são criticadas pela Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo,²¹⁶ principalmente no reassentamento em novas unidades habitacionais, chamadas pela Associação de *predinhos*. Os diagnósticos do PGE da Vila (URBEL/BELO HORIZONTE, 2007) colocam várias dificuldades, dentre as quais, as edificações que estão coladas no leito do rio, propondo reassentamento vias PROAS. Portanto, é muito frisado pelos informantes da URBEL que o assentamento do Acaba Mundo ocupa áreas de proteção ambiental e de restrições pela legislação (ambiental, por exemplo). Quanto a isso, a segunda técnica da URBEL afirma que o município tentou (na construção do PGE do Acaba Mundo), por meio das exceções da legislação, remover o menor número de moradores possível, assim:

O Acaba Mundo é uma vila muito pequena, com diversas restrições ambientais. Diversas. Se você for, a rigor, colocar as restrições ambientais naquele local, não sobra praticamente nada que seja considerável habitável, porque você tem a restrição do córrego, você tem área de nascente, você tem a mineração atrás, que ainda faz fogo e caem pedras ali, você tem situações de declividade acima de quarenta e sete por cento, onde a legislação urbanística proíbe a aprovação de parcelamentos [...]. A gente tem lotes aprovados ali antes da legislação, que restringia, e que já estão aprovados. Mas ainda assim, para edificar, você teria limitações. E a prefeitura hoje para urbanizar, para fazer parcelamento, ela atende toda a legislação federal, a estadual, e a específica para a área de interesse social. [...] Então o Acaba Mundo tem uma série de restrições. Eu tiro uma casa que está numa situação e eu não posso reaproveitar aquele terreno para edificação. Então eu tiro uma casa para fazer um tratamento, porque ela está no leito do córrego, eu não posso recolocá-la ali, porque ela está no leito do córrego. A gente entende sim o desejo das pessoas, não só o desejo, mas às vezes a necessidade: de que é uma família numerosa, de que a pessoa vive de uma criação. A gente entende tudo isso. Isso é atendido na hora da remoção na medida do possível. Ela tem, em alguns casos, a opção do reassentamento monitorado nas proximidades, ou onde ela desejar, e tem a opção da unidade habitacional edificada também nas proximidades (entrevista 8, técnica 2 da URBEL).

A outra técnica da URBEL entrevistada (entrevista 7, técnica 1 da URBEL) entendia a ação de usucapião urbana não é mais uma solução mais adequada para a regularização fundiária da Vila Acaba Mundo, justificado pelas ações possessórias vencidas na Vila, todavia, essa ação foi a recomendação do prefeito para a consagração da regularização no Acaba Mundo e também consta no PGE da Vila. A técnica assinala que a Prefeitura baixou o decreto de utilidade pública para salvaguardar os moradores que perderam as ações possessórias, mas

²¹⁶ Conforme entrevista efetuada com duas lideranças comunitárias da Vila Acaba Mundo.

informou que não há nenhuma medida para implementação de desapropriação ou a execução do PGE na Vila Acaba Mundo,

O Acaba Mundo é uma situação bem complexa. Eles têm várias ações de reintegração de posse em andamento, a prefeitura tem acompanhado. O Programa Pólos tem feito uma interlocução com a prefeitura, entre a prefeitura e os moradores, e a gente tem acompanhado isso. Não é diretriz da prefeitura promover desapropriação de proprietários para a regularização fundiária, só em último caso, só em casos extremos, onde houve alguma reintegração de posse e a família vai ser expulsa. As famílias vão ser expulsas, a prefeitura entra e desapropria para garantir aquilo ali. Mas é em último caso. Por quê a prefeitura não vai desapropriar um lote onde o morador tem direito a usucapião, ou que seja utilizado outro instrumento em sua defesa. Entendeu?²¹⁷ E abre precedente, temos inúmeras vilas em Belo Horizonte e não há recurso suficiente para isso. E nós temos outros instrumentos que podem ser utilizados. Igual o Acaba Mundo, a gente está impossibilitado de usar pela existência das ações [usucapião], mas a prefeitura está acompanhando. Não tem previsão de regularização daquela área, porque ainda não houve a urbanização (entrevista 7, técnica 1 da URBEL).

Diante do exposto reflito se, no caso do Acaba Mundo, não seria uma situação extrema de necessidade de desapropriação para fins de regularização fundiária, diante da impossibilidade de ingresso com ação de usucapião para regularizar juridicamente o direito à moradia dos moradores desse bairro. Em contrapartida, o Programa Pólos assinala a importância da interposição da ação de usucapião urbana como estratégia para a regularização fundiária na Vila, como foi a estratégia seguida em 2011, quando acompanhei suas ações, conforme, também, alguns dos seus relatórios (RIBEIRO, 2008; CRUZ, 2009) e entrevista com os integrantes do Pólos (entrevista 2, integrante 2 do Pólos; entrevista 4, estagiários 1,2 e 3 do Pólos). A técnica 1 da URBEL (entrevista 7) ainda expõe que o objetivo do decreto de utilidade pública expedido em 2009 (que foi emitido, como dito, quando a PBH vetou a proposta de Lei de desapropriação) teve a finalidade de assegurar a posse dos moradores que sofrem ações possessórias, e tem o intuito de impedir o despejo. Assim, a técnica reflete o objetivo do decreto, como segue.

[...] foi uma forma de já proteger os moradores. Já está declarado de interesse público para fins de desapropriação. A ação continuou correndo. Então, se, em qualquer momento, o proprietário ganhar, for executado... Se for expulsar o morador, [...] a prefeitura tem imediatamente como barrar isso. Foi um instrumento de defesa. Não é que a prefeitura fez o decreto e desistiu. Não. Era uma carta na manga que a prefeitura se deu para em qualquer momento poder desapropriar o lote, se fosse necessário. Se fosse necessário. Entendeu? Então, enquanto a ação está em curso, os moradores estão sendo defendidos, a ação está correndo, a prefeitura ainda não desapropriou e não tem intenção. Só se tiver em risco de expulsão eminente (entrevista 7, técnica 1 da URBEL).

²¹⁷ Argumento muito contraditório, pois a mesma técnica aponta que a usucapião não é a medida viável hoje pelas ações possessórias contra inúmeros moradores.

Portanto, há várias questões complexas neste caso específico que refletem a importância de garantias da propriedade fundiária que não são questionadas dentro do contexto de Belo Horizonte. Pois no desenvolvimento da política urbana de habitação, mesmo com uma perspectiva *includente*, o poder público não questiona o modo que se fundou a capital de Minas Gerais. Outra questão que é muito relevante é a análise de que muitos desses territórios denominados assentamentos precários são mais antigos do que a considerada *cidade legal*. Essas são questões que deveriam ser analisadas com maior profundidade, pois a Lei das Terras de 1850 traçou um caminho ideológico²¹⁸ para a aquisição da terra no Brasil, que se dá primordialmente pela compra e venda e não, pela ocupação, pela posse. O que carrega, assim, uma ideologia na qual as autoridades políticas, e também do judiciário, da perspectiva civilista-patrimonialista, em que o direito à propriedade é visto como um valor (quase) *absoluto*, refletindo nas relações de poder na aquisição e manutenção da terra. Pergunto, assim, quem pode ser possuidor da terra? O que vale a posse da terra? Questiono, então, que, apesar da construção de ordem jurídico-urbanística-constitucional e a relevância de planos urbanísticos que pretendem a configuração do direito à moradia e as ações de urbanização, mas, o que substancialmente mudou? Por que é tão difícil alcançar a efetividade da lei e promover a inclusão social? É preciso refletir os limites dos planos de urbanização, que podem gerar oposto da persecução *do direito à cidade*?

Como visto no Capítulo 1, a literatura de direito urbanístico produzida a partir da ordem constitucional de 1988, pretende conjugar o preceito formal da função social da propriedade e da cidade delimitado na perspectiva do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Tal literatura coloca, assim, a importância do direito urbanístico constitucional como uma perspectiva a ser seguida, tendo os juristas (*operadores do direito*) como sujeitos fundamentais para a consagração dos ditames da ordem jurídico-urbanístico-constitucional. Desse modo, a literatura consultada compreende que o problema da questão urbana e do conflito fundiário centra-se na falta de conhecimento e de efetividade do direito urbanístico. Mas considero que ela não é suficiente para enfrentar a denegação do direito fundiário à população dos aglomerados, ou melhor, pergunto se o direito urbanístico é suficiente para mudar a estrutura de poder e a decisão política no processo de reconhecimento e concretização de direito à terra.

²¹⁸ Vejo a continuação do modelo antigo mudando a nomenclatura/gramática.

3.6 O “direito à cidade” e o contexto do Programa Vila Viva

A busca por soluções jurídico-políticas inovadoras para as políticas de legalização fundiária requer a compatibilização entre a promoção de segurança individual da posse com o reconhecimento de direitos sociais de moradia, a incorporação de uma dimensão de gênero há tanto negligenciada,²¹⁹ e a tentativa de minimização dos impactos de tais políticas no mercado, de tal forma que os beneficiários do investimento público sejam capturados pelos moradores – e não, pelos promotores imobiliários privados. Perseguir esses objetivos é de fundamental importância, no contexto mais amplo da promoção de uma estratégia de reforma urbana, que vise a efetivar a inclusão socioespacial. Diversas cidades, como Porto Alegre e Belo Horizonte, têm tentado operacionalizar essa agenda urbana progressista com a reforma de sua ordem jurídica; avanços significativos incluem, além da criação de zonas de interesse especial, a aprovação de normas e regulamentações urbanísticas menos elitistas, bem como o enfrentamento da natureza excludente dos mecanismos fiscais da captura do valor da terra, de forma a torná-los menos regressivos (FERNANDES, 2003: 198-199).

O caso de Belo Horizonte está em conformidade com a linha mestra de raciocínio assinalada pela literatura de direito urbanístico. Reconhecendo formalmente a moradia irregular, o município construiu uma política que pretende a garantia do *direito à cidade*. Assim, as práticas de intervenção do município foram várias vezes premiadas, e é uma cidade considerada como modelo de construção de uma política urbana de habitação. Murilo Valadares,²²⁰ ex-secretário de Obras, observava, em 2008, as conquistas após 16 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) – da administração democrático-popular –, e de 12 anos da aprovação do plano diretor municipal, apontando a sua relevância para a construção da justiça social e inclusão social no desenvolvimento da política urbana de Belo Horizonte. Assim

Doze anos após a vigência do Plano Diretor e da Lei 7166 – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que mudanças a cidade apresenta? Em que medida os objetivos expressos nessa legislação foram cumpridos? Após 16 anos de administrações democrático-populares, que avanços e melhorias podem ser observados? Que transformações são decorrentes das ações públicas municipais? Quais são os desafios que se apresentam hoje para a gestão urbana no município? Essas foram algumas das perguntas que nortearam as reflexões que resultaram nos textos aqui apresentados (VALADARES, 2008).

Esses apontamentos estão incluídos nos *Estudos Urbanos* publicados pela Prefeitura de Belo Horizonte (CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008), como já vem sendo referido, que abordam a importância da política urbana de habitação da cidade, centrada no planejamento, na denominada Intervenção Estrutural e na participação para o desenvolvimento de uma cidade mais justa e igualitária. Os *Estudos Urbanos* também, colocam os desafios para a

²¹⁹ Considero que se produz, nessa assertiva, uma *invisibilização* da racialização da segregação urbana.

²²⁰ Secretário de Obras de Belo Horizonte no primeiro mandato do Prefeito Márcio Lacerda, entre 2009 e 2012. No governo anterior, ele foi Secretário de Políticas Públicas.

superação da exclusão socioespacial. Destaca-se nessa obra o modelo de superação dessas exclusões pela política urbana por meio do planejamento urbano e sua via regulatória que, também pela participação popular, pretende a promoção da inclusão social.

O programa Vila Viva, desse modo, vem trazer, a partir de toda construção do planejamento urbano e das propostas de regularização fundiária de Belo Horizonte, uma resposta para a construção e o enfrentamento da exclusão socioespacial. Isso se dá por meio da perspectiva da Intervenção Estrutural e da conjugação com outros programas municipais, que ligam a ideia de implementação das políticas sociais conjuntamente com a urbanização. Mesmo sendo um programa premiado, o Vila Viva é alvo de críticas que expõem os limites à participação e à questão que envolve remoções. Dessa forma, é refletido o seguinte na reportagem produzida pela revista *Diversa da UFMG*, em conversa com a arquiteta urbanista da Escola de Arquitetura:

A professora Silke Kapp, por sua vez, opina que qualquer proposta de urbanização de favelas não pode ter caráter impositivo, e que planos urbanísticos em curso, como o Vila Viva, da Prefeitura de Belo Horizonte, caminham nessa direção. “Os projetos das empreiteiras não atendem aos interesses do lugar nem das pessoas que estão lá. Dessa forma, a urbanização, que se pretende inclusiva, acaba sendo exclusiva, não aponta para a democratização real. Por isso, essas obras, a exemplo de todo investimento na favela, são apoiadas num primeiro momento, mas acabam rejeitadas tão logo seu caráter interventor fique evidente”, (RODRIGUES e LAGES: 2009).

Esses comentários críticos trazem à tona que a execução dos planos e dos instrumentos jurídico-urbanísticos não vem resolvendo o direito à moradia no município. Assim, muitas vezes não promovem um pleno reconhecimento dos direitos fundiários dos moradores dos aglomerados, que passaram pelo Programa Vila Viva, como é o caso do Aglomerado da Serra. A crítica ao Vila Via visualiza que Belo Horizonte apesar desses trinta anos de regularização jurídica das favelas e a construção da política urbana está limitada em comparação com a perspectiva urbanística nacional. Por outro lado, a Prefeitura de Belo Horizonte, de certa maneira, dialoga com a compreensão alargada da literatura de direito urbanístico sobre a regularização fundiária, uma perspectiva diferente da tomada após a regulamentação do programa de regularização de favelas (PROFAVELA) de Belo Horizonte dos anos 1980. Até que ponto o programa assegura o direito à moradia? Esse questionamento não induz a dizer que a Prefeitura está em desconformidade com o direito social de moradia, mas reflete a importância da urbanização para a finalização do entendimento de regularização fundiária, segundo os parâmetros da PBH, no qual o planejamento urbano torna-se a principal perseguição da política urbana de habitação. Para reconhecer o direito à moradia, o município

constrói toda a planificação, ligada à ideia do planejamento urbano, para que ocorra o traçado viário e, assim, o direito à moradia seria reconhecido. Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) questionam se a proposta de Belo Horizonte e a titulação promovem o direito social de moradia. Em conformidade com essa questão levantada por esses dois autores, pergunto se o Programa Vila Viva coaduna-se com a ideia do *direito à cidade*. Em princípio, dentro da perspectiva formalista e do planejamento urbano, o Vila Viva promove o direito à moradia sim, pois o reconhece por meio da urbanização e da construção de equipamentos urbanos. Como resultado da atuação do Programa, como já dito, há possibilidades diversas: 1) os moradores das casas removidas serão indenizados, ou serão beneficiários de programas sociais do município; 2) serão realojados nas novas unidades habitacionais; 3) ou, como consequência, poderão sair do Aglomerado, recebendo indenização pelas benfeitorias, como aconteceu com a implementação do Vila Viva na Serra, por exemplo. No próprio plano (PGE) há grande número de propostas de reassentamento, dado por indenizações pagas em pecúnia ou pelo PROAS (reassentamento monitorado), que, como visto, é uma medida em desuso, pelo seu baixo valor, insuficiente na compra de uma residência em Belo Horizonte. Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte considera essa medida de regularização fundiária como suficiente, o que não garante o direito à moradia na prática. De fato, a municipalidade não reconhece o direito à terra dos moradores das ZEIS-1, pois, quando se indeniza, não se paga o valor da terra, mas somente as benfeitorias.

De certa maneira, toda a construção da política urbana habitacional de Belo Horizonte, a partir de 1993, institui a importância dos planos de urbanização das *favelas* e promove uma perspectiva de planejamento urbano que pretende implementar as intervenções urbanísticas. Contudo, por si só, não promove a defesa e manutenção do direito à moradia de todos os habitantes de aglomerados centrais em Belo Horizonte. Nesse sentido, Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) analisam a *voz oficial*²²¹ da municipalidade sobre a interpretação dos direitos fundiários da população moradora nas ZEIS-1. Os autores destacam que a visão oficial do município é que a implementação da regularização fundiária ou o pagamento de indenizações não é a efetivação de um direito, que é garantido pela nova ordem jurídico-urbanística, mas destacam que essa solução de Belo Horizonte, é uma solução para a questão de fundo social. Portanto, os mesmos autores apontam que a postura da municipalidade é um desconhecimento do (novo) direito urbanístico constitucional brasileiro. Concluem que a

²²¹ Na análise das vozes dos agentes políticos, como prefeito e procurador geral do município de Belo Horizonte.

proposta de Belo Horizonte não soluciona o déficit habitacional no município, que é de cinquenta mil habitantes, destacando, dessa maneira, que o Programa Vila Viva pode não promover o direito à moradia como máxima prioridade.

No mesmo sentido, Fernandes e Pereira (2010) considera que a Prefeitura não vem promovendo os objetivos do direito urbanístico e a inclusão social, não assegurando o *direito à cidade*. Mesmo com todos os recursos adquiridos para tal fim, há dificuldade na concretização da regularização fundiária, assim,

Nos últimos dois anos, enormes investimentos em infraestrutura urbanística têm sido feitos em favelas e vilas de Belo Horizonte, especialmente com recursos do governo federal decorrente do PAC [Programa de Aceleração do Crescimento]. Entretanto, recentes conflitos sociopolíticos e jurídicos parecem indicar que, em vez de promover a inclusão socioespacial prometida pelo governo Lula – que é um dos objetivos principais do PAC –, a forma pelo qual esses recursos federais têm sido utilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte estaria agravando processos históricos de segregação socioespacial no município, especialmente devido às recentes remoções de dezenas de milhares de pessoas em decorrência da implementação de obras e projetos de urbanização de favelas e vilas (FERNANDES, PEREIRA, 2010: 173).

Os autores concluem que Belo Horizonte aplica uma perspectiva mais civilista, mais propriamente o Código Civil, como solução para a irregularidade e o déficit habitacional. Assim, os autores analisam o discurso oficial de duas autoridades, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais,²²² que defende o direito social de moradia, e o Procurador Geral do Município²²³, que assinala que os pagamentos da indenização por benfeitorias são promovidos para a resolução de um problema social que é o déficit habitacional e não como promoção de um direito social. Portanto, os autores destacam que a voz da prefeitura, a partir da Procuradoria do Município, não reconhece o direito social de moradia, e, por isso, fazem a seguinte pergunta: “[c]omo explicar esses dois discursos jurídicos tão profundamente distintos, que certamente revelam visões sociopolíticas igualmente distintas – e mesmo excludentes – acerca do fenômeno social?” (FERNANDES, PEREIRA, 2010: 175). Assim, a visão que a Prefeitura de Belo Horizonte tem é criticada pelos autores com o seguinte argumento:

Os efeitos perversos dessa leitura jurídica ultrapassada desde a constitucionalização do princípio da função social da propriedade são evidentes. É esse entendimento jurídico restritivo que dá suporte à atuação discricionária – quando não arbitrária – do poder público municipal na definição da forma de intervenção urbanística e de

²²² São advogados públicos, concursados e de carreira, que são agentes públicos e defendem a população que não tem condições de arcar com advogados privados e nem as custas judiciais, ou seja, presta assistência judiciária à população.

²²³ Órgão público municipal que presta consultoria jurídica e defende o município em juízo (em tribunal), o procurador geral (é o *chefe* dos procuradores do município) e nomeado (cargo de comissão, *cargo de confiança*) pelo chefe do executivo municipal, o prefeito.

indenização dos moradores de vilas e favelas. No que diz respeito ao primeiro aspecto, fica claro que, pela quantidade de remoções de famílias provocadas pelas recentes intervenções urbanísticas, as diretrizes jurídicas do direito à regularização fundiária e da permanência dos moradores não têm orientado a atuação municipal. Já em relação à forma de pagamento pela desapropriação dos imóveis, essa não tem sido pautada pela previsão constitucional da justa e prévia indenização. Em relação a este último ponto, a política municipal de habitação definiu alguns critérios de realocação e indenização das famílias: benefícios de até R\$ 20.000 para o reassentamento de moradores em áreas de risco; realocação em apartamentos em unidades habitacionais populares, com custo unitário aproximando de R\$ 40.000,00; e/ou indenização em dinheiro.²²⁴

Também em relação a este último ponto, embasado no entendimento jurídico da “ocupação de má-fé” e da percepção institucional de tratar-se de uma “questão social” e não de direito, o critério utilizado pela prefeitura é de indenizar somente o valor das benfeitorias realizadas sobre o imóvel e não o valor integral do mesmo, uma vez que os moradores não possuem a titularidade do domínio (FERNANDES e PEREIRA, 2010: 176-177).

Porém, a visão dentro da Prefeitura, também pode ser um pouco distinta, como no caso da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte), cujos funcionários têm uma proximidade muito grande com a legislação urbanística, pois trabalham mais diretamente com políticas sociais urbanas, não tendo uma visão tão civilista-patrimonialista, como o Procurador Geral do Município, mas, estão *amarrados* a todo aparato burocrático e ideológico no desenvolvimento e implementação da política de regularização fundiária, que focam principalmente no planejamento como objeto da política urbana. Portanto, mesmo assim, a URBEL ainda tem muitas dificuldades na implementação do direito à moradia, muitas vezes pelo limite da legislação urbanística e ambiental e pela notória dificuldade de execução da regularização fundiária, que garantiria o direito à moradia dos moradores da ZEIS-1. Os autores destacam que a dificuldade de Belo Horizonte para a implementação da regularização fundiária dá-se, sobretudo, pelo modelo empregado, que é da transmissão de propriedade, enfrentando-se, desse modo, imensas barreiras (FERNANDES, 2003; FERNANDES e PEREIRA, 2010). Assim,

A dimensão da legalização²²⁵ sempre foi menos relevante em Belo Horizonte, e os dados existentes indicam que há um problema sério de escala: o número de pessoas vivendo hoje em áreas informais é praticamente o mesmo de quando o primeiro programa foi implementado (FERNANDES e PEREIRA, 2010: 189).

²²⁴ Pelas informações prestadas na entrevista 8, técnica 2 da URBEL, da divisão de planejamento urbano, é a indenização. Segundo informa, o valor da indenização é avaliado pelo engenheiro, e a PBH paga o montante valorado pelo engenheiro em pecúnia, ou procede ao reassentamento em unidades habitacionais ou, ainda, promove o reassentamento pelo PROAS. A entrevistada informa também que a PBH auxilia na compra de imóvel até o valor de 40.000 reais. Mas, no PGE do Vila Acaba Mundo, a solução dada é pelo PROAS ou pode também ocorrer na modalidade de indenização em pecúnia paga diretamente aos beneficiados do programa com avaliação do engenheiro sem um valor predefinido.

²²⁵ Na invocação deste termo, os autores se referem ao objetivo de Belo Horizonte que é: findado o processo de urbanização, promover a titulação, ou seja, referem-se à modalidade da cidade de garantir a regularização jurídica, dada por meio da transmissão da propriedade fundiária.

É importante assinalar aqui que a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) limita-se muito a cumprir o planejamento urbano, a legislação urbanística e ambiental e código de postura do município, além das minúcias das regras urbanísticas. Em princípio, ela não nega o reconhecimento do direito à moradia, mas não o reconhece de imediato, fazendo-o, geralmente, somente depois de todo o trâmite da urbanização. Muitas vezes, esse processo expulsa direta e indiretamente muitos moradores. Então, reflito que o modelo de regularização fundiária de Belo Horizonte preocupa-se demasiado com as diretrizes legais e o planejamento urbano. Sendo assim, verifico que objetivo do Vila Viva é mais levar a ideia de *qualidade de vida*, de integração, de que pode acontecer o reassentamento em outro bairro, mesmo que distante. Não é, propriamente, o reconhecimento do direito à moradia e de manutenção dos moradores no assentamento, o que, a meu ver, coaduna-se mais com a noção do *direito à cidade*. Em outras palavras, a utilização do direito em benefício dos moradores pode proporcionar a politização do direito. Assim, a aplicação do direito conforme a diretrizes legais pode não respeitar a ideia de reforma urbana e a preservação fundiária dos moradores ligado a ideia de *direito à cidade*, mesmo *aplicando* o direito urbanístico. Nessa mesma linha, Fernandes e Pereira (2010) destacam o seguinte:

Derrubando de vez o mito ainda amplamente difundido de que o padrão excludente da urbanização do Brasil seria resultado da “falta de planejamento urbano”. Belo Horizonte é um dos exemplos mais contundentes da natureza perversa das relações historicamente estabelecidas no país entre direito, planejamento territorial e mercado imobiliário. Em que pese o exercício sofisticado de ordenamento territorial que está na base dos planos originais, na falta de reserva de espaços na nova cidade, muitos dos seus próprios construtores formaram o que hoje se denomina assentamentos informais – muito deles nos moldes das atuais favelas – antes mesmo da inauguração da cidade: 3 mil pessoas já viviam nesses assentamentos em 1895 (FERNANDES e PEREIRA, 2010:178).

Os autores apontam, então, que a atual política habitacional de Belo Horizonte está na contramão do paradigma sociojurídico e urbanístico, análise feita a partir da fala do Procurador Geral do Município dentro de sua perspectiva patrimonialista, alguns efeitos do Vila Viva na Serra e a não promoção da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo. Aponto que, nesse artigo, Fernandes e Pereira têm uma postura mais crítica sobre o planejamento urbano: eles não o negam e reconhecem ainda a sua importância, mas expõem também seus limites. Portanto, refletem os limites nos processos de urbanização em curso, especificamente no caso de Belo Horizonte, ou seja, no desenvolvimento e diagnósticos do Programa Vila Viva na Serra, criticando, também, a criação de algumas áreas de proteção ambiental, que foram consolidadas muito posteriormente à ocupação desses territórios, onde

se localizam a ZEIS-1. Esses são os imensos desafios para a regularização fundiária na cidade de Belo Horizonte atualmente.

3.6.1 A experiência do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra e seus desdobramentos

O Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra ocorreu aproximadamente entre 2005 a 2009. Essa intervenção, uma das primeiras²²⁶ experiências intituladas como Programa Vila Viva, foi alvo de muitas críticas, principalmente no que se refere às remoções e os efeitos da abertura de vias públicas de grande porte nos assentamentos. Por exemplo, a modalidade de reassentamento por meio do pagamento em pecúnia de várias moradias expulsou vários moradores do Aglomerado. Em 2008, o manifesto *Programa Vila-Viva ou Vila-Morta* (CMI, 2008)²²⁷ aponta que a escolha de certos aglomerados ocorreu por se localizarem em áreas mais centrais da cidade, onde já existem melhor infraestrutura urbana, como foi o caso do Aglomerado da Serra.

Uma crítica bem demarcada é sobre a abertura de vias públicas, como o caso da construção da Rua do Cardoso, que modifica a dinâmica e o cotidiano dos moradores do bairro. No manifesto (CMI, 2008), informa-se que no Aglomerado da Serra o programa afetará mais de cinquenta mil pessoas. Criticam também: a forma de comunicar às pessoas que teriam sua casa removida, pois o faziam simplesmente marcando com tinta de cor vermelha a porta da casa; a maneira de deixar os entulhos das demolições, pois aguardavam sua remoção por longos períodos, gerando muitos transtornos; o baixo valor das indenizações por remoções que, moradora do Aglomerado da Serra (entrevista 12)²²⁸, tinham valores

²²⁶ Conforme a entrevista 8, técnica 2 da URBEL, a intervenção do Vila Viva, no Aglomerado da Serra foi a segunda experiência desse programa na cidade.

²²⁷ O manifesto foi publicado pelo Centro de Mídia Independente e foi subscrito por: Associação Comunitária dos Moradores do Novo Lajedo, Associação e Núcleo da Vila Santa Rita e Adjacências, Associação Mineira da Providência, Brigadas Populares, Conlutas, Conselho Comunitário Assistencial e Social da Vila Marçola, Escola de Samba Cidade Jardim, Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOB), Graal BH, Grupo de Amigos e Familiares de Pessoas em Privação de Liberdade, Hip Hop Gerais, Grupo de Teatro do Oprimido Levante, Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), Movimento dos Sem Universidade (MSU), Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), Núcleo Geração Trabalho e Renda, Núcleo de Sem Casa do Conjunto Santa Maria e Adjacências, Ocupação Camilo Torres, Ocupação Navantino Alves, Rede Popular Solidária (RPS), Sistema Caracol de Rádio e TV Comunitária.

²²⁸ Entrevista realizada por mim e pela antropóloga Luana Dias Motta. Esta moradora teve sua casa demolida por se localizar em área permanente de preservação ambiental, foi indenizada (a indenização pagou o valor das benfeitorias da casa) e, então, comprou uma nova casa no Aglomerado da Serra. Essa moradora contou-nos a sua *história de vida*, falando sobre a mudança para Belo Horizonte, a sua ida para o Aglomerado e sua experiência na intervenção do Programa Vila Viva.

melhores e depois foram piorando ao longo do avanço das obras do Vila Viva na Serra. Essa é, portanto, uma questão muito importante, pois as indenizações pagam somente o valor das benfeitorias e não, o valor da terra, fator denunciado pelo manifesto, pelo Programa Pólos e por Fernandes e Pereira (2010), sendo que, em muitos casos, os moradores já tinham o direito subjetivo à terra. Faz-se a crítica ao modelo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, que gera muitas expulsões, não concretizando, assim, o objetivo da regularização que é assegurar a posse e promover a ideia de reforma urbana. As conclusões do manifesto (CMI, 2008) contra o Programa Vila Viva refletem uma perspectiva de *desfavelamento* velada no Programa.²²⁹ Edésio Fernandes e Helena Pereira, dialogando com o Manifesto e com os movimentos sociais, expõem as dificuldades da legalização das ocupações em Belo Horizonte:

A questão central, porém, é que tal decisão pela sustentabilidade urbanístico-ambiental da intervenção, por mais louvável que possa parecer em termos técnicos, não pode mais se dar em detrimento do reconhecimento dos direitos subjetivos dos moradores dos assentamentos e da titulação de sua ocupação. Não se trata apenas de uma questão de alçada exclusiva da ação discricionária da prefeitura. Os recursos do PAC estão permitindo que a urbanização de favelas e vilas ganhe um novo patamar; porém, mais do que nunca o ideal da sustentabilidade urbanística-ambiental não pode se impor sobre a necessidade também de reconhecimento dos direitos fundiários dos moradores, como tem ocorrido, a tal ponto que, a julgar pelo manifesto dos movimentos sociais [CMI], a pretexto de promover a urbanização das áreas informais consolidadas, milhares de pessoas estão sendo ou serão removidas, em alguns casos levando mesmo ao desaparecimento dos assentamentos informais que deveriam ser objeto de regularização (FERNANDES e PEREIRA, 2010: 191-192).

Desse modo, o modelo de intervenção urbanística executado pelo município gera certa *periferização* dos moradores dos aglomerados centrais. Esses resultados – expulsões – são trazidos pelo próprio modelo de reassentamentos da política municipal de habitação e exposto nos planos (PGE) consultados, ou seja, tal efeito é promovido pelos diagnósticos e propostas expostas nos PGE, que justifica o reassentamento pela alta densidade demográfica na Regional Centro-Sul, onde se localiza o Aglomerado da Serra, por exemplo, que tinha como proposta reassentar algumas pessoas na Região Leste. Todavia, as entrevistadas da URBEL alegam que a intenção é tentar manter os moradores no assentamento, mas o modelo instituído e a prática os *expulsa*, como aconteceu na Serra, demonstrado no Manifesto, pelo Programa Pólos, por Fernandes e Pereira (2010) e pela moradora entrevistada. Outra questão que se critica é que, quando os moradores têm um pequeno negócio (comércio local conduzido pelos moradores), não existe previsão de reassentamento, e isso implica a perda da

²²⁹ Que Edésio Fernandes e Helena Pereira (2010) colocam em anexo com a publicação de seu artigo.

sua fonte de renda. No entanto, o PGE do Aglomerado Santa Lúcia, segundo informação da entrevistada da URBEL, que trabalha com planejamento, algumas áreas seriam previstas para o comércio local. Nesse sentido, o Vila Viva pode não gerar a inclusão social como objetivo da construção histórica da política municipal de habitação.

3.7 Regularização fundiária como inclusão social: instrumentos urbanísticos e a prática do “direito à cidade”

Vários autores têm apontado, com referências ao caso de Belo Horizonte, que a legalização e os processos de urbanização podem não priorizar o direito social de moradia e que a urbanização pode não ultrapassar o estigma da *favela*. (Evangelina Pinho, 2003; Fernandes, 2003; Fernandes e Pereira, 2010). Assim diante do exposto verifico que há um estigma sobre a ideia de *favelado*, que vem do senso comum, mas também é reproduzido pela poder público e academia. Tal perspectiva deve ser enfrentada a partir reflexão histórica da segregação e sua racialização, pois não vejo claro o seu enfrentamento na literatura e nos atores do caso de estudo em Belo Horizonte. Portanto, sem esse questionamento a *ideia de fissura* será mantida e dificilmente até mesmo a própria defesa da inclusão social (que também mantém a ideia de fissura) como objeto da política urbana não será atingido. Pois essa ideia de *estigma* invocada aqui está diretamente ligada a noção de *colonialidade de poder* e os limites do direito (e seu próprio percurso histórico como instrumento de manutenção do poder e de privilégios de grupos) como solução para a consagração da *cidadania*, ou melhor, do *direito à cidade*. Pois a pergunta, (que tem uma certa ironia e crítica a hierarquia social) se deve ultrapassar o *estigma de favelado*, é importante para invocar a crítica a *colonialidade do poder* e as soluções que mantem a *fissura* e não rompe esse instrumento de manutenção do poder e hierarquização da sociedade mesmo com aclamado direito urbanístico que pretende a promoção de uma agenda social. Não obstante, outras perguntas e objetivos gerais do direito urbanístico²³⁰ não rompem com a ideia de *estigma* nem com a *fissura*, pretendem sim, por determinados padrões guiar a política urbana sem alterar uma estrutura social e sim promover alguns critérios liga a ideia de *justiça social*.

²³⁰ Assim, o direito urbanístico e a política urbana de Belo Horizonte pretendem promover qualidade de vida. Mas a partir de quais critérios? Desse modo, questiono, se essa ideia de *qualidade de vida* ser defendida por grupos que estão de um lado das relações de poder. Então, pergunto: o que se entende *por qualidade de vida* e se cidadania e *qualidade de vida* são igualadas. *Qualidade de vida* e integração promovem a cidadania? Portanto, se efetivado, o direito urbanístico consegue estabelecer esses parâmetros? Problematizo se essas questões somente promovem a ideia de inclusão e não refletindo com a *exclusão socioespacial* foi gerada.

Para a população da “cidade formal”, a favela que é urbanizada passa a ser simplesmente a “favela urbanizada”, e não um novo bairro da cidade. Como bem observou Milton Botler (1995), as relações existentes entre estas partes das cidades – os moradores de favelas e os moradores do asfalto – superam em muito a polarização entre o “formal e o informal”, entre o “estar na lei e o estar à margem dela”. As Zonas e Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS e AEIS), mesmo após os processos de urbanização e de regularização fundiária, parece que sempre continuarão sob a tutela do Estado, com regras que serão para sempre especiais, cada vez mais voltadas “para dentro”, não raro sem integração com a cidade formal (PINHO, 2003: 246).

Diante dessa reflexão da autora, pergunto porque isso ocorre. Os processos de regularização fundiária em Belo Horizonte são destinados às populações consideradas – pelo discurso oficial do município, pela literatura de direito urbanístico e em parte pelo Pólos de Cidadania – em situação de *pobreza* ou *extrema pobreza*, que vivem em condições *precárias* e são *desorganizadas* socialmente. Portanto, o grupo alvo das intervenções jurídico-urbanísticas são os moradores de *assentamentos precários*, em locais demarcados pelo município como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS-1), são essas pessoas classificadas como *pobres* independentes de seus percursos pessoais e profissionais. Essa classificação generalista *invisibiliza* os processos de *exclusão*, identificando a pobreza como critério de desenvolvimento das *favelas*, por exemplo, sendo que ultrapassando esse critério, o cidadão deixaria de viver quase automaticamente da *favela*, não enxergando (explicitamente ou claramente) todo o processo e a representação de ser morador da *favela* e a dificuldade de ultrapassar o seu estigma, que é criado pelas relações de poder e por ideias de *processo civilizacionais* (no desenvolvimento da *colonialidade do poder*). Não coloca, conseqüentemente, que essa exclusão como uma das causas da criação de algumas favelas, isto é, uma postura política do Estado e da sociedade como ideia de apartar e segregar grupos, perspectiva defendida por alguns autores na reflexão sobre a fundação e desenvolvimento de Belo Horizonte, por exemplo.

Diante das *características* visualizadas dos moradores, as estratégias utilizadas pela URBEL são construir e consolidar a organização social e ensinar a prática da participação política. Pretende-se, desse modo, motivar presença dos moradores em audiências públicas e outros instrumentos participativos para a consagração da cidadania e do *direito à cidade*. Por exemplo, no desenvolvimento do Programa Vila Viva, além das intervenções conjuntamente construídas com outras políticas sociais do município, a Prefeitura/URBEL compreende a necessidade de ensinar sobre a convivência coletiva em edifícios de apartamentos, conforme relatado pela segunda entrevistada da URBEL. Essa perspectiva assinalada está dentro de um

dos objetivos do Vila Viva, que é levar *melhoria da qualidade de vida*. Assim sendo, a técnica da URBEL manifesta que “é importante pontuar aqui que o desejo de todos é a melhoria de qualidade de vida da população, da cidade. Nessa questão das áreas de drenagem das áreas de risco, você tem questões para serem resolvidas, e às vezes não basta o querer da comunidade [dos moradores]” (entrevista 8, técnica 2 da URBEL). Nessa direção, faz parte dos parâmetros do Vila Viva *ensinar* essas pessoas, alvo da política urbana, a morar em uma residência verticalizada – prédio de apartamentos –, prática denominada *pré-morar* e *pós-morar*, estando em conformidades com a *biopolítica* (FOUCAULT, 1994; DUARTE, 2008) e a própria *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005, 2010), que constrói e naturaliza as diferenças a partir de critérios de normalização partindo da *ideia do outro* (como diferente, *incivilizado*), no intuito de controlar e tentar construir uma sociedade a partir da ideia da *biopolítica/ biopoder* espelhando na ideia do *programa civilizador* (SANTOS, 2010; QUIJANO, 2005, 2010). Assim, segundo a técnica de planejamento, o *pré-morar* consiste em ensinar a vida de condomínio, ou seja, sobre os direitos e os deveres, demonstrando o que cada condômino tem que fazer no edifício. Nesta fase, também são escolhidas as pessoas que querem morar no mesmo *bloco* e, portanto, definem-se os futuros moradores. O *pós-morar*, por sua vez, é o acompanhamento dessas famílias e a formação das regras condominiais, quando já instalados. A técnica pontua que muitas famílias não conseguem se adaptar (a ideia do outro como *incivilizado*, que necessita passar por um *programa civilizador*)²³¹ e, por isso, justifica-se o acompanhamento da equipe da URBEL.

A questão que me coloco é que a solução dada pela Prefeitura, em vez de refletir sobre a abrupta mudança de viver em um edifício verticalizado, não questiona como isso pode ser um valor para outros determinados grupos. Tem-se, assim, uma postura de normalização, justificada pela falta de espaço no município de Belo Horizonte e a ideia que todos/todas querem *melhoria da condição de vida*. A Prefeitura usa esse argumento para legitimar suas ações. Entendo essa perspectiva, por meio da regulação, como modo de normalizar as sociabilidades e de definir como se mora numa cidade. Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte compreende a importância de educar essas pessoas para integrá-las, numa perspectiva ligada à ideia de inclusão social, que possibilita conferir-lhes direitos sociais, mas não desenvolve na prática outro modelo de política. A ação de educá-los aos parâmetros de viver em coletividade revela uma ideia de *exotismo* (a ideia do *outro*) dos moradores da *favela*, sempre usando como

²³¹ Voltando a ideia do *fardo do homem branco* ironizada por Santos (2010) no processo de colonização e colonialidade desenvolvida pela ideologia *eurocêntrica*.

referência de ideal os moradores de classe média e urbanizados dos bairros conotados como *legais*. Identifico, por isso, que o ensinamento reflete uma visão estereotipada dos moradores e que a própria política de urbanização, em vez de promover-lhes seus direitos, pretende expulsá-los ou colocá-los dentro de parâmetros mais aceitáveis, consoante padrões de *classe média*, não enfrentando os privilégios construídos somente dando uma solução sem afetar os interesses da *elite*.

A questão que coloco aqui é que, apesar do reconhecimento da moradia ser um direito, qual é, afinal, o objeto da política urbana de habitação em Belo Horizonte. Esse direito, no âmbito do discurso, constrói o morador da favela como um cidadão de *segunda classe*, que possui *déficit social*, em vez de problematizar explicitamente o privilégio e o controle social no processo de urbanização. A política urbana atual não problematiza o enfrentamento crítico dessa exclusão e, muitas vezes, pode continuar com o desenvolvimento da *exclusão socioespacial* e a manutenção da construção do estigma de *favelado*. Portanto, continua a excluir essas pessoas não somente devido aos processos urbanísticos, mas, com isso, excluindo-os de postos de trabalho, mesmo possuindo *qualificação objetiva* adequada no qual o processo de urbanização não é suficiente para enfrentar essa hierarquização social. Um morador que é uma liderança informal do Aglomerado Santa Lúcia destacou o peso de ser negro e morador de favela, pois, mesmo possuindo um curso superior e um mestrado concluído no exterior, tem que omitir que vive no Aglomerado (conforme, entrevista 11, liderança do Aglomerado Santa Lúcia). A liderança reflete que no imaginário do *asfalto*, quem vive na *favela* deveria trabalhar (ou trabalha) em profissões que correspondam ao imaginário da *favela*: para mulheres, trabalho de empregadas domésticas; para os homens, trabalho de pedreiro ou porteiro, por exemplo. Essas reflexões auxiliam a questionar o critério ligado à ideologia da meritocracia (SOUZA, 2009; BOURDIEU, 2011) e crítica a ideia da urbanização e da efetivação do direito urbanístico como um modelo quase automático de alteração do *status quo* das relações entre os *favelados* e *não-favelados*. Desse modo, os *critérios objetivos* ligados à meritocracia e à perspectiva liberal (ou neoliberal), de acordo com referencial ideológico, naturalizam, assim, a ideia de *pobreza* e a *segregação espacial*. Dessa forma, essa política não põe em questão explicitamente o modelo de privilégio e sua manutenção nas cidades brasileiras. Por trás desses direitos sociais, declarados pelo Estado brasileiro e pela literatura de direito urbanístico, principalmente a partir de 1988, não se enfrenta uma perspectiva mais profunda, a de que o direito à terra foi e é um privilégio para

quem pôde e pode ser proprietário. A justificativa para a exclusão socioespacial é a de que não houve políticas sociais (falta de planejamento urbano com preceitos sociais). Essa leitura assinala que a exclusão é gerada por inexistência de políticas urbanas, todavia aponto que a denominada segregação foi gerada por um modelo político e social assumido no processo de modernização e no desenvolvimento urbano. Não é a falta da lei a própria lei possibilitou a *segregação*.

O direito foi construído dentro do processo da modernidade como modo de manutenção de certa *elite* ou *várias elites* no poder e de garantir seus privilégios, ideologicamente justificados no aparato de igualdade, neutralidade, democracia, por exemplo. Assim, esse desenvolvimento ideológico trouxe segurança jurídica – certeza do direito – que privilegiasse a *liberdade individual* e consolidasse alguns privilégios em detrimento de *outros* grupos sociais. Isto é, o direito foi construído e desenvolvido dentro da perspectiva de privilégio, mas sendo legitimado pela ideologia da neutralidade. Acho que essa reflexão é um ponto importante para o desenvolvimento de uma ideia de politização do direito que possa questionar a estrutura de poder. A literatura do direito urbanístico e o Programa Pólos de Cidadania (como será visto no Capítulo 4) destacam o direito urbanístico como um modelo de superação do diagnóstico da exclusão socioespacial, mas pergunto se esse posicionamento não conceberia os limites do direito e sua utilização como controle social e manutenção do *status quo*.

A questão muito invocada será que o direito pode auxiliar o processo de *emancipação social*, parafraseando Santos (2003). Portanto, a resposta dos autores estudados de direito urbanístico e do Programa Pólos de Cidadania, inicialmente e primordialmente, é que sim. Esses dois atores apontam a falta de efetividade do direito urbanístico e de uma boa prática da política urbana. A partir desse argumento, pergunto por que é tão difícil a efetivação dos direitos sociais e a promoção da inclusão social, que é o objetivo da política urbana. A questão é a falta de uma boa prática para a efetivação do direito urbanístico? Uma questão fundamental são os limites, o percurso ideológico da ideia de inclusão social e sua ligação com o transcurso da modernidade/colonialidade. A questão que venho trazendo é que a política de inclusão não promove o seu objetivo que é a primordial reflexão efetuada por Souza (2010). A linha de menos direito para mais direito, muito posta no Capítulo 1 pelas conquistas do direito urbanístico brasileiro, consegue ultrapassar o *autoritarismo social* e o *lugar físico e social do pobre* – utilizando a expressão de Evelina Dagnino (2004a) demarcada

na sociedade brasileira. A própria literatura assinala que a geografia social e urbana das cidades brasileiras ainda não se modificou, como também exposto na experiência de Belo Horizonte. Por isso, assinalo a importância de colocar os limites do direito (especificamente o direito urbanístico e a política urbana) e da ideia de inclusão social como processo de busca pelo *direito à cidade*, pois ele não é suficiente para enfrentar os interesses e os privilégios no intuito de defesa de direitos (do direito à terra) e garantias de determinados grupos que propriamente não possuem o poder. Defendo que, em vez de pensar inclusão social, deveria pensar-se em (algo que se assemelha com a ideia de) *inclusão política*, que envolve um processo de reestruturação dos jogos políticos e de poder, essa perspectiva também tocaria na visão da academia sobre a ideia de *exclusão* e a solução dada pelo *conhecimento acadêmico* como suficiente para uma mudança no *status quo*.

Assim considero que se o estigma de *favelado* construído por aqueles que possuem o poder de decisão e de *dizer o conhecimento*, ligado à ideia de *discurso competente*, pode ser alterado. Sem isso, é difícil ultrapassar as representações contida para os moradores da *favela* (considerado como *outro*, como *marginalizado*, *sulbaternizado*, *pobre* e que é um cidadão que está em iminente *risco social*). Pois é importante ter em conta que essas representações estão em consonância com a produção acadêmica (das ciências sociais e do direito) e que os resultados de pesquisas aferidos são objetos das políticas públicas, por isso, eles precisam ser politizados, pois é necessário ver seus limites, a construção das políticas públicas e produção de sujeitos-objetos são o mesmo processo dentro da lógica e de *quem produz o conhecimento*. Essas interpretações (representações) são possíveis, porque há uma forte noção de relações de poder e uma visão hierárquica da sociedade. Considerado esse contexto, não vejo o direito como solução (pronta e acabada), e sim, muitas vezes, como próprio instrumento de exclusão, dentro dos limites legais e de seus mecanismos de normalização. Portanto, o *direito poderá ser emancipatório*, se ele for pensado e utilizado por grupos que questionem o poder constituído. Será a academia capaz de realizar esse processo?

Capítulo 4. O Programa Pólos de Cidadania e o “direito à cidade” nos processos de luta pela regularização fundiária em Belo Horizonte

O Programa Pólos de Cidadania (Pólos) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi criado em 1995 com um grupo de professores e alunos. O Pólos é uma prática universitária desenvolve uma abordagem crítica sobre o direito, invocando o direito com um importante mecanismo de consagração da cidadania. Essa extensão é uma prática que (re)pensa o ensino jurídico, desenvolvendo o mandamento constitucional da interação das três perspectivas da universidade brasileira, que são o ensino, a pesquisa e a extensão. O Pólos utiliza a pesquisa-ação no intuito de que ela tenha utilidade nas lutas das populações estudadas, pretendendo auxiliar o processo de regularização fundiária e a luta pelo *direito à cidade* de maneira alinhadas com as atividades de pesquisa e ensino. Portanto, uma das atuações do Pólos é essa, intervir por meio de programas de extensão universitária e de pesquisa-ação, invocando o direito urbanístico como um instrumento de defesa dos direitos fundiários – do direito à terra (direito à moradia) – dos habitantes de *assentamentos precários* (*favelas*, ZEIS-1, no caso de Belo Horizonte) onde trabalham. Assinala, assim, a importância da regularização fundiária como meio de alcançar o *direito à cidade*.

Este programa universitário vê os moradores dos *assentamentos precários* (os moradores da *favela*) como sujeitos integrantes desses processos de luta – no caso, o processo de regularização fundiária da cidade de Belo Horizonte. Um dos objetos das ações do Pólos é a superação da negação dos direitos sociais, como o acesso à terra e à moradia, a negação da cidadania de determinados grupos, no caso os moradores das *favelas*, como também o desenvolvimento da consciência crítica dos estudantes por meio da reflexão e da construção de outras práticas na universidade, do papel do ensino e do próprio direito. O Pólos desenvolve uma interpretação não dogmática do direito urbanístico, que é fundamental dentro de suas ações, permitindo, assim, uma visão política sobre a *questão urbana* em Belo Horizonte e o *direito à cidade*. Portanto, esta prática universitária destaca a importância do direito urbanístico para a busca e promoção do *direito à cidade* através da regularização fundiária.

No prosseguimento da minha análise, é crucial a reflexão sobre o objeto da política pública e sua base ideológica – o *discurso da inclusão social* nos processos de

efetivação de planos urbanísticos por meio da regularização fundiária. Portanto, analisei o discurso provindo da academia (que é o objeto deste capítulo) e do discurso provindo do município (como já discutido no Capítulo 3). Desse modo, como parte do meu estudo de caso sobre o processo de politização da questão urbana e do direito, finalizo o meu trabalho analisando a prática da extensão universitária do Pólos dentro dos processos de regularização fundiária.

Para discutir a invocação prática do direito urbanístico e o papel da universidade como um dos meios de auxílio para a consagração de uma agenda social e a efetivação da cidadania de grupos sociais *desprivilegiados*, acompanhei as atividades do Pólos. O Pólos se torna relevante, constituindo um ator do estudo de caso: ele localiza-se em Belo Horizonte (município onde vem ocorrendo uma política municipal de habitação há três décadas); por compreender o direito como um mecanismo limitador das *exclusões e práticas autoritárias*; finalmente, por colocar em prática um modelo de construção do conhecimento com participação das pessoas envolvidas por meio da pesquisa-ação. O Pólos promove suas ações e intervenções sempre pautadas no discurso de preservação e de defesa dos direitos humanos e fundamentais, os quais visam colaborar para a construção da cidadania, emancipação e subjetividade. A minha análise dessa extensão universitária concentra-se em três aspectos: 1) o modo de posicionamento do programa de extensão na sua prática; 2) como concebe a ideia da importância do conhecimento acadêmico nos processos de luta política e social, ou seja, como esses aspectos e sua inter-relação interferem na leitura do Programa sobre a produção do conhecimento acadêmico construído a partir da perspectiva teórico-metodológico-analítica que envolve a denominada pesquisa-ação; 3) os possíveis limites da pesquisa-ação.

Para alcance dos meus objetivos acompanho as atividades dessa prática de extensão (Pólos) que tem um compromisso com uma agenda social, invocando uma perspectiva ligada à ideia dos *direitos a ter direitos* e a leitura da sociologia jurídica, isto é, promove a ligação entre direito e sociedade. Desse modo, o Pólos está em conformidade com aclamação de aspectos políticos para o *enfrentamento* da questão urbana, assim, assinala que o direito urbanístico tem que ser um instrumento de efetivação dos direitos fundiários e de promoção do direito social de moradia, no intuito de consagração da cidadania.

Nesse sentido, foi importante (como visto no Capítulo 1) retomar o contexto, construção e desenvolvimento da ordem jurídico-urbanístico-constitucional e as discussões sobre o papel do direito urbanístico. O Pólos assume, desse modo, que o

direito urbanístico é um instrumento importante para os moradores (dos *assentamentos precários*) e invoca-o em defesa dos seus direitos (sociais e fundiários). O Pólos, também, vê o direito urbanístico como um modo para alcançar a cidadania (dessas pessoas). Cidadania é um termo muito importante e muito invocado pelo Pólos, nesse sentido, fiz uma incursão sobre a ligação entre cidadania e direito nas discussões sobre o *direito a ter direitos* (como visto no Capítulo 2), onde abordei a *emergência dos movimentos sociais* e o seu papel na redemocratização do Brasil na conquista de alguns marcos constitucionais. Tais conquistas e seu cumprimento estão configuradas como objeto das lutas sociais, com por exemplo, a política urbana, perspectiva esta defendida pela literatura de direito urbanístico. Portanto, justifico a retomada das discussões do direito e sociedade para compreender um pouco o contexto do Pólos dentro de uma perspectiva mais crítica do sentido do direito, da Universidade e da pesquisa, como também, para enfatizar, a partir do processo de redemocratização do Brasil, o processo, contexto e objetivo da construção da ideia de cidadania a partir dos anos 1970. Por último, descrevo e reflito o desenvolvimento da política municipal de habitação de Belo Horizonte. Ela é uma prática que pretende e promove a política urbana, trazida pela ordem jurídico-urbanístico-constitucional pós-1988. Destaco que Belo Horizonte é um município que desde anos 1980 possui um programa de regularização de favelas, isto é, é um município que tem um histórico e vem promovendo o aprimoramento da regularização fundiária. Consequentemente, reflito o contexto do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte, seus limites (e os limites do direito urbanístico) e *fissuras*, no discurso e prática na prossecução da ideia de *direito à cidade*. O atual capítulo, dessa maneira, fecha este trabalho que pretendeu refletir as *fissuras* do processo de busca pelo *direito à cidade*²³² e os significados possíveis para esse conceito, na perspectiva da politização de direito. Pois apesar de pontuar os limites e a *fissura* da construção e prática do *direito à cidade*, essa noção e processo pretende e pretendeu a consagração de uma mudança social. Portanto, essa *nova ordem urbanística* pretende a alteração da *geografia urbana* e a consagração da cidadania de grupos identificados como *excluídos socioespacialmente* (por exemplo os moradores de *favelas*). O Pólos, como dito, é uma experiência acadêmica prática que assume a importância do direito urbanístico dentro do conflito fundiário como instrumento de defesa dos habitantes, por exemplo, da *favela*. Também, assume que a cidadania é algo construído, dentro de um

²³² Assumido institucionalmente no Brasil e na experiência prática (através desse estudo de caso) de Belo Horizonte.

processo, em que o direito é uma *força limitadora* da opressão, e que o processo de mudança tem que ser efetuado com participação dos grupos tidos como *excluído*, possibilitando, assim, uma reflexão do modo de construção de conhecimento e de quem pode produzi-lo. Pressuposto importante para refletir sobre as relações de poder e sua manutenção. O Pólos promove uma postura em que a prática do *ensino-aprendizagem* é construído conjuntamente com a interligação do ensino, pesquisa e extensão, invocando, assim, a pesquisa-ação é um instrumento de alcance de outro tipo de prática acadêmica.

No desenvolvimento da investigação, portanto, acompanhei diretamente as atividades do Pólos. Em 2010, estive integrado no Pólos por três meses, com o intuito de conhecer melhor suas atividades e o seu cotidiano. Naquele ano, acompanhei principalmente as atividades da *mediação comunitária* no Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia. Na época, a equipe trabalhava diretamente na Vila São Bento, pertencente ao Aglomerado Santa Lúcia, que estava mobilizando a população no intuito de resistir ao possível e imediato despejo com a vinda da intervenção urbanística no Aglomerado. Uma das principais atividades que acompanhei foi a aplicação de um questionário (inquérito) sobre as condições socioeconômicas de seus habitantes. Em 2011, regressei a Belo Horizonte e ao Pólos, onde permaneci por seis meses. Nessa vivência, acompanhei mais intensamente as atividades do Núcleo de Direito à Cidade, que primordialmente luta em conjunto com os moradores para a realização da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo. No mesmo período, segui atividades com menor intensidade, do Núcleo Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia, que interfere na imediata intervenção urbanística no Aglomerado. Igualmente, efetuei algumas conversas no Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra a respeito dos efeitos do Programa Vila Viva nesse território.

Especialmente no Núcleo de Direito à Cidade, realizei diversas atividades juntamente com os estagiários, como a recolha de documentos; participação em reuniões, assembleias e audiências públicas com moradores da Vila Acaba Mundo e com autoridades políticas. Assim, participava de reuniões internas da equipe, que tinha como intuito criar plano de ação na Vila para a defesa dos direitos fundiários de seus moradores. Portanto, segui diariamente muitas atividades desse Núcleo, efetuando atividades conjuntas com seus estagiários. No Núcleo de Mediação do Aglomerado Santa Lúcia, participei de atividades e reuniões sobre a expectativa da intervenção do Programa Vila Viva. Antes do início da execução do plano urbanístico naquele local, a intervenção já tinha gerado mobilizações e resistência, pois alguns moradores e

lideranças denunciavam a falta de clareza na ações e proposta, expressavam medo de que, com as obras de urbanização e aberturas de vias, ocorressem muitas remoções. Portanto, o Pólos acompanhava as mobilizações, auxiliava na formação de redes de enfrentamento à Prefeitura com o intuito de defender o direito à terra dos moradores do Aglomerado. Desse modo, acompanhei algumas dessas atividades e reuniões, por exemplo: reunião do Pólos com algumas lideranças do Santa Lúcia, assembleias populares no Aglomerado e reuniões com o Ministério Público Federal com o intuito de construir argumentos para a defesa do interesse dos moradores. No Núcleo de Mediação da Serra, colhi informações a respeito do resultado da pesquisa sobre os efeitos do Vila Viva, acompanhei algumas de suas atividades, como a conversa com as lideranças e suas atividades de atendimento e o lançamento do curta-metragem *Uma Avenida no meu Quintal*, que foi um dos resultados da pesquisa sobre os efeitos do Vila Viva na Serra.

Portanto, no desenvolvimento da minha análise, participei de algumas reuniões internas com toda a equipe do Pólos, quando decidiam estratégias gerais para o Programa, bem como quando realizavam o relato das atividades de seus Núcleos. Após conhecer melhor o funcionamento do Pólos e sua equipe, realizei algumas entrevistas com as pessoas com quem tive mais contato, no intuito de compreender melhor os objetivos do Pólos e o trabalho efetuado pelos seus integrantes. Essas entrevistas foram realizadas com duas coordenadoras²³³ do Pólos, dois técnicos do Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia, com três estagiárias do Núcleo de Direito à Cidade. Efetuei, igualmente, entrevistas com os coordenadores (professores) do Pólos com o objetivo de conhecer melhor o seu funcionamento, depois do acompanhamento de algumas atividades.²³⁴ Analiso, igualmente, o conhecimento produzido em resultados de pesquisa, como artigos científicos, relatórios de pesquisa, produtos audiovisuais (por exemplo, o curta-metragem supracitado). Ao final dessa minha experiência, considero que foi muito enriquecedora, pois trabalhei diretamente com os estagiários em suas ações de tentativa de promoção da regularização fundiária e defesa do direito à moradia dos sujeitos com quem trabalham. Na realização dessas atividades com os estagiários, tive oportunidades de conhecer muitas lideranças e pessoas envolvidas com a reforma urbana em Belo Horizonte e de observar a ligação delas com o Pólos. Assim, por meio

²³³ A entrevista realizada com uma das coordenadoras foi em 2011, quando estava no terreno, e foi a primeira entrevista realizada com os integrantes do Pólos. A outra entrevista, com outra coordenadora do Pólos, somente foi realizada em 2013, em Lisboa, onde se realizou o *II Seminário Internacional do Cidade e Alteridade*, projeto de pesquisa realizado entre o Centro de Estudos Sociais (Universidade de Coimbra – UC) e a Faculdade de Direito da UFMG.

²³⁴ Segue em anexo um quadro com os entrevistados.

do Pólos, tive contato com lideranças comunitárias e moradores, com as quais realizei entrevistas, entre as quais, duas lideranças da Vila Acaba Mundo, uma liderança do Aglomerado Santa Lúcia e uma moradora do Aglomerado da Serra.

Essas atividades foram realizadas para compreender a atuação do Pólos na busca do *direito à cidade*, através da extensão universitária. O meu objetivo de trabalhar com o Pólos foi refletir sobre as atividades da prática universitária dentro de processos de luta social e política para o reconhecimento de direitos. Assim, acompanhei como a prática universitária se posiciona e invoca o direito e a realização da investigação acadêmica, no contato com grupos sociais que requerem o reconhecimento de seus direitos à terra e que venham efetivar pelo poder público. O meu lugar no Pólos não foi como um mero *observador externo*, pois me senti integrado no desenvolvimento de suas atividades, principalmente no caso do Núcleo de Direito à Cidade, no qual muitas vezes atuei com e *como* os estagiários, participando, quando estava presente, de todas as suas atividades, como reuniões e ações, sem nenhuma restrição. Como tive liberdade para expor ideias e de discutir com eles, uma das atividades que construímos juntos (eu e os estagiários) foi discutir textos e assistir a documentários sobre temas relacionados às atividades de mobilização e luta por direitos, no intuito de construir estratégias de mobilização na Vila Acaba Mundo, por exemplo. Não tive tanta proximidade com o Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra, apesar de ter sido muito bem recebido e ter tido conversas sobre o efeito do Vila Viva na Serra e de ter participado de um dos eventos, que foi a exibição do documentário feito no próprio Aglomerado. No Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado Santa Lúcia, acompanhei algumas atividades importantes, como discussões e estratégias de proteger o direito à moradia dos moradores contra ações da Prefeitura. Fui igualmente muito bem recebido e não me foi negada a participação em nenhuma atividade, mas não houve uma forte integração, não realizei atividades como se fosse *um estagiário*, como ocorreu no Núcleo de Direito à Cidade.

4.1 (Re)pensar o ensino do direito e a extensão universitária no desenvolvimento de uma agenda social

A Constituição do Brasil de 1988 define a Universidade como a conjugação do ensino com a pesquisa e a extensão. O Pólos segue esses preceitos constitucionais promovendo um papel de renovação da política pedagógica com o objetivo de desenvolver uma

academia *comprometida com a sociedade*. Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2004), uma das coordenadoras e fundadoras do programa, destaca que um projeto pedagógico-científico deve ser promovido por meio do diálogo entre as teorias, no qual a atuação da extensão é realizada de maneira duradoura e permanente, possibilitando o desenvolvimento da intersubjetividade (dos grupos com os quais o programa trabalha), sendo que a pesquisa é desenvolvida a partir dessas atividades de extensão.²³⁵ Essa é a prática realizada pelo Pólos:

Trabalha-se, pois, com a noção de “efetividade” do ensino-aprendizagem, da extensão e da pesquisa, [...], mas como respostas às demandas ou necessidades postas por suas respectivas comunidades, internas ou externas. E, ainda, o diálogo não se dá apenas entre indivíduos isolados, mas primordialmente, entre áreas e campos de conhecimento. Isto supõe, portanto, uma inesgotável comunicação na produção e aplicação do conhecimento produzido, uma interatividade, mas que se conclui em seu ambiente externo, quer nas comunidades sociais em geral, nos primeiros campos profissionais ou científicos ou, para desenvolvimento do senso comum (GUSTIN, 2004: 57).

O Programa Pólos está baseado na reflexão teórico-analítica de Miracy Gustin, na importância da sociologia jurídica e a interligação entre o direito e a sociedade, além das leituras do direito urbanístico e das contribuições de Paulo Freire²³⁶ no campo da educação e da transformação social por meio da educação. Desse modo, Gustin aponta que é importante que a pesquisa acadêmica²³⁷ esteja em conformidade com a manutenção da *dignidade humana*; que o conhecimento acadêmico e o direito devam ser invocados contra os processos de exclusão e de lesão de *interesses* (direitos) de determinados indivíduos ou grupos sociais; que o direito deve estar em consonância a outras formas de saber e a configurações de identidades que estão em maior

²³⁵ A extensão universitária no Brasil é uma atividade desenvolvida pela universidade como modo de complementar as atividades acadêmicas, a partir de uma experiência prática. Assim, equivale aos estudantes efetuarem uma atividade prática que esteja relacionada a sua formação acadêmica, aliada, muitas vezes, à ideia de a *universidade sair à rua*, para interagir com o seu meio social e promover ações junto e para a comunidade extra-acadêmica – para população. Nesse sentido, o Pólos promove a extensão acadêmica dentro do diálogo com o ensino e com a pesquisa, promovendo ações práticas, no intuito de possibilitar os resultados da pesquisa(-ação) para a sociedade, que seja útil para ela, também, (auto)transformando e complementando a formação dos estudantes. Pode perguntar se a extensão universitária é um dos meios de desenvolvimento de uma agenda social brasileira. Pois há um sentimento de *responsabilidade social* (talvez essa palavra não seja mais adequada, pois ela está ligada a uma perspectiva de desenvolvimento de atividades sociais pelas ONGs e por parcelas da sociedade que praticam atividades de cunho mais assistencialista e emergencial) do desenvolvimento das atividades de ensino superior e de que elas têm que retornar à sociedade para auxiliar um processo de difusão do conhecimento acadêmico e que ele seja usado pela ideia de transformação social.

²³⁶ A perspectiva teórico-analítica do Pólos está também em diálogo com os trabalhos de Boaventura Sousa Santos, Jürgen Habermas e Michel Foucault (CARVALHO NETTO [*et al*], 2003), além, como dito, do extenso trabalho de uma das suas fundadoras, Miracy Gustin. Especificamente, trabalha-se muito com a literatura do direito urbanístico, que promove outra percepção do direito, como assinalada no Capítulo 1.

²³⁷ No caso em questão, do direito e das ciências sociais aplicadas onde se insere no Brasil.

conformidade com a realidade de certos grupos sociais. Portanto, a autora identifica que o ensino superior deve “estar preparado para uma transformação radical que promova uma discursividade inter e transdisciplinar e que supere a atual crise dos antigos paradigmas” (GUSTIN, 2004: 60). A autora identifica que o conhecimento acadêmico tem que se transformar e renovar-se constantemente, tendo que estar em diálogo com os anseios e lutas sociais, no intuito de auxiliar o processo de reestruturação social e a luta contra práticas sociais e políticas autoritárias. Portanto, o desenvolvimento da atividade acadêmica não tem que se restringir, *geograficamente*, somente ao espaço acadêmico, mas sim, ultrapassar os *muros* da Universidade.

O Pólos é uma prática universitária que aplica essas questões na sua atividade de extensão dentro da Faculdade de Direito da UFMG, ligada a uma ideia de comprometimento com uma mudança na *sociedade brasileira*. Sua prática parte das discussões sobre o (re)pensar do ensino jurídico e sua aprendizagem, dentro da ótica *ensino-aprendizagem*. Não se pretende uma atuação pontual e emergencial, e sim, uma atuação de extensão universitária mais estrutural, interligada à pesquisa e ao ensino, na qual se efetua trabalho de campo, o que não é muito recorrente na *tradição ortodoxa* da pesquisa jurídica (ver também JUNIOR, 2002). Nesse sentido, o Pólos desenvolve suas ações de extensão por uma perspectiva de atuação do médio ao longo prazo, mais estrutural, ultrapassando uma perspectiva emergencial e pontual, como é o caso da assistência judiciária²³⁸ (GUSTIN, 2004; CARVALHO NETTO e SCOTTI, 2008), “abrangendo ações resultantes de diagnósticos fundados em pesquisas identificadoras do conteúdo das práticas sociais dos agentes, grupos ou entidades comunitárias” (CARVALHO NETTO [et al], 2003: 87). Gustin (2004) critica, assim, as recorrentes atividades de pesquisa e de extensão do direito que promovem práticas de ensino e reflexão sobre o direito e a realidade social de modo estanque e separado. A autora, portanto, compreende que o ensino deve estar interligado à prática, numa reflexão de como o direito pode auxiliar em um processo de transformação social. Para isso é necessária uma reflexão crítica do direito, do seu diálogo com outras disciplinas; essa é a perspectiva da ciência ligada à teoria crítica, ou seja, que o conhecimento jurídico esteja em consonância com processos de *emancipação social*.

O Programa tem uma visão abrangente do direito, das questões jurídicas e da juridicidade em si, atuando de forma interdisciplinar por meio da mediação, da

²³⁸ A proposta do Pólos de não realizar assistência judiciária é muito claramente exposta por uma das professoras do Pólos (*entrevista 6, integrante do Pólos 6*).

organização e da mobilização social para a defesa do direito à moradia da população dos assentamentos consolidados em Belo Horizonte, por exemplo. As suas ações estão em conformidade com o sentido de justiça social, invocando cidadania e inclusão social. O Pólos está em conformidade com a perspectiva crítica do direito, em diálogo com as reflexões promovidas por Geraldo Sousa Junior (1990, 2002, 2008). Nesse sentido, em um dos Seminários realizados pela UFMG, com o objetivo de expor e discutir as experiências da extensão universitária, Melenick Carvalho Netto um dos coordenadores do Programa na altura, e outros, assinalou os seus objetivos, sua ligação com as demandas sociais e a tentativa de auxiliar a construção de uma agenda social brasileira:

Da importância dos movimentos sociais e da participação popular para a implementação do regime democrático no Brasil advém a dupla linha de ação que justifica o Programa: possibilitar um processo de apropriação e produção de conhecimentos sobre as práticas jurídico-sociais necessários ao exercício da cidadania por parte dos movimentos e grupos sociais e estimular o estudante a refletir e redefinir seu papel na efetividade dos direitos fundamentais no país. O Programa “Pólos Reprodutores de Cidadania” tem como perspectiva a garantia dos direitos fundamentais e humanos. Entende-se que a ocorrência dessa efetividade dar-se-á a partir da internalização de padrões de conduta e de expectativas de comportamento que sejam compatíveis com a exigência cotidiana de implementação do regime democrático que, por sua vez, exige não só processos e procedimentos decisórios que fomentem e fortaleçam uma participação cidadã, com vistas a um crescente processo de inclusão e a igualdade formal e material. As atividades do Programa Pólos voltam-se para uma contribuição efetiva no sentido da construção de uma cidadania ativa capaz de zelar por seus direitos e, portanto, pela eficácia do ordenamento jurídico, e, assim, justificam-se e trabalham no sentido da não aceitação de condutas assistencialistas ou de mero ativismo. O Programa caracteriza-se pela promoção de uma autorreflexão mais profunda por parte das comunidades sobre seu próprio processo político-cidadão, quer por parte dos agentes, quer por parte dos destinatários de tais atividades, com fins a uma revisão das práticas sociais e à construção de um processo emancipatório dos sujeitos (CARVALHO NETTO *et al*, 2004: 87).

Nessa assertiva fica destacado a visão do Pólos sobre o direito, que liga direito e sociedade, e a importância dos movimentos sociais e da participação da população para consolidação do processo democrático do Brasil – uma leitura não ortodoxa e neutra do direito. O Pólos pretende o diálogo assente da academia com movimentos sociais/participação popular, possibilitando que esses dois atores se influenciam mutuamente no intuito de consagração da cidadania, em que o estudante e os movimentos sociais (processos de lutas sociais) têm um papel fundamental na construção do conhecimento. Portanto, o Pólos problematiza o direito, estabelecendo uma postura crítica sobre a neutralidade da perspectiva técnica-jurídica para um problema social e jurídico. Assim, estabelece uma visão ampliada sobre o direito, que reconhece outras práticas da juridicidade, como o pluralismo jurídico, tendo o intuito de

alcançar soluções alinhadas aos parâmetros de justiça social e consagração dos direitos humanos e fundamentais (GUSTIN, 2004).

O Pólos é, desse modo, uma prática de extensão universitária que busca refletir sobre a tensão entre a normatividade jurídico-formal e a realidade dos processos políticos, sociais e comunitários. Assim, assume um papel crítico na relação entre a norma e a lei e como se gerenciam as relações interpessoais, as relações com a população dos assentamentos precários, com autoridades municipais e com outros setores da sociedade. Pretende, desse modo, soluções mais *justas* e *democráticas* dos conflitos sociais, por meio, também, da capacitação de lideranças, com o objetivo de que essas lideranças atuem como polo reprodutor de cidadania, sendo esta uma das propostas centrais do Pólos (CARVALHO NETTO *et al.*, 2003).

4.1.1 Noções de cidadania dentro da arquitetura do Pólos

As ações do Programa Pólos de Cidadania visam atingir cidadania, subjetividade e emancipação. Ao discorrer sobre esses marcos teóricos, é necessário continuar compreendendo o seu conceito de cidadania. Márcio Simeone reflete que a cidadania não se realiza simplesmente com efetivação dos direitos civis, políticos e sociais. Destaca assim um sentido de cidadania pela ligação com a noção de *sujeitos políticos*, sujeitos ativos que reivindicam *direito a ter direitos*, que promovem ações de intervenção no meio em que vivem. Desse modo, considera cidadão a aquele indivíduo que tem a possibilidade de *debater* e *deliberar* sobre os assuntos que envolvam, por exemplo, a cidade.²³⁹ Defende que essa percepção de cidadania não deve estar adstrita a determinados indivíduos ou grupos sociais. O seu entendimento sobre cidadania é que ela é consagrada quando os indivíduos têm consciência de seus direitos, daí a importância de debater e deliberar coletivamente assuntos políticos (SIMEONE, 2005).

A noção de cidadania do Pólos está em conformidade com esses parâmetros. A prática de cidadania dá-se por meio de processos gradativos que são realizados de maneira organizada, tendo objetivos e finalidades. Nessa perspectiva, a cidadania realiza-se na invocação de uma prática ligada à ideia de autonomia: a cidadania é construída no processo de luta social. Ela se dá na organização de grupos com características específicas, e essas especificidades são identificadas pela ideia de

²³⁹ Perspectiva muito assente na leitura sobre a *emergência dos movimentos sociais* e nas discussões de parte da sociologia política brasileira (visto no Capítulo 2).

subjetividade. Portanto, a ideia de autonomia está em consonância com uma prática onde se declara a identidade de determinados grupos e onde se consiga fazer e expor propostas e ideias (GUSTIN, 2005; 2006a). De modo mais específico, a cidadania, segundo Gustin (2005: 197-198), é definida dentro das configurações dos marcos teóricos do Pólos como “democratização de relações para sustentação da diversidade”. Entende-se por *diversidade* as percepções étnicas, religiosas, de gênero e socioeconômicas, por exemplo. O desenvolvimento da cidadania dá-se em espaços domésticos e em locais tradicionalmente políticos. Assim, “[os] pressupostos de democratização são: a) desocultação das variadas formas de violências; b) resgate do ‘princípio de comunidade’; c) relações horizontalizadas e coextensivas; d) estímulo ao desenvolvimento de competências individuais, interpessoais e coletivas”. O marco teórico de subjetividade liga-se à ideia de direito-dever e identidade, que “deve ser entendida como capacidade de autocompreensão e de responsabilidade do indivíduo e que, ao mesmo tempo, demonstre competência criativa que permita a expressão de uma personalidade autônoma e crítica” (*Ibid.*: 198). O marco teórico emancipação é entendido como a:

[...] capacidade de permanente reavaliação das estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas de seu entorno, com o propósito de ampliação das condições jurídico-democráticas de sua comunidade e de aprofundamento da organização e do associativismo com o objetivo de efetivação das lutas políticas pelas mudanças essenciais na vida dessa sociedade para sua inclusão efetiva no contexto social mais abrangente (*Ibid.*: 198).

Esses três marcos teóricos ligam-se diretamente às questões do reconhecimento social e dos direitos das populações onde o programa atua. Por exemplo, a luta pelo reconhecimento do direito à moradia é construída na combinação desses três marcos teóricos, o que não significa somente o reconhecimento jurídico-legal de suas habitações. Portanto, a conjugação dos marcos teóricos possibilita o combate à invisibilidade, a efetivação de direitos sociais e a configuração de cidadania dentro do contexto histórico, social e político desse grupo, conforme a mesma autora.

As práticas do Programa estão concentradas na construção do chamado capital social e humano, no desenvolvimento de redes sociais mistas, no enquadramento geral da ideia da pesquisa-ação (THIOLLENT, 1988), utilizando sempre a perspectiva da mediação como modo de execução de suas atividades. Esses são os percursos de desenvolvimento das práticas do Pólos no intuito de colaborar participativamente com os sujeitos trabalhados. O Programa reflete que essa população tem seus direitos fundamentais e humanos violados, situando-as, assim, em condições de *exclusão* e de

risco social, por serem alvos de lesões aos seus direitos ou por não os terem reconhecidos. Uma das ações do Pólos é a organização e mobilização junto com as lideranças comunitárias, um trabalho normalmente desenvolvido no Núcleo de Direito à Cidade e na *comunitária* do Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra e Santa Lúcia (GUSTIN, 2004; 2005). Miracy Gustin aponta que o direito deve realizar e proteger as *necessidades humanas* e as assinala como temas protegidos pelos direitos fundamentais e humanos (GUSTIN, 2009 [1999]; 2006). A autora compreende que a noção de *necessidades* é construída dentro de determinada comunidade histórica, como se segue:

As necessidades têm natureza social e cultural. Por isso são historicamente determinadas. Isso não impede, contudo, que existam necessidades humanas básicas generalizáveis não só aos membros de determinado grupo social, mas a todo ser humano dotado de uma *potencialidade de atividade criativa e interativa*. Através da atividade criativa a pessoa humana (e os grupos sociais) tornar-se-ia capaz de superar os variados constrangimentos histórico-culturais que se lhe antepõem, distinguindo-se, assim, dos demais seres vivos (GUSTIN, 2006a: 49).²⁴⁰

Como é que essas noções são pensadas dentro da universidade? Qual sua ligação com a prática de extensão universitária? Nesse sentido, dentro da experiência e objetivos do Pólos, Miracy Gustin (2006a) destaca que é importante *repensar o ensino jurídico* e, assim, a partir da reflexão crítica do direito, será possível ter consciência das injustiças sociais e buscar, por meio do direito, ultrapassar a denegação de direito de determinados grupos sociais – podendo-se ultrapassar a exclusão social de determinados grupos. Assim, essa prática poderá estar em consonância direta com a defesa das *necessidades humanas*, pela invocação dos *direitos humanos e fundamentais*. Portanto, a partir dessas três noções chave — *cidadania, emancipação e subjetividade* —, o programa Pólos pretende dentro da prática de extensão universitária auxiliar o processo de efetivação dos *direitos humanos e fundamentais*. Essas perspectivas pretendem alcançar as *necessidades humanas* e, dessa maneira, suas ações são construídas dentro de parâmetros mais permanentes, justificando sua escolha teórico-metodológica, no qual

²⁴⁰ Para mais informações sobre essa perspectiva e o seu percurso dentro do pensamento político e filosófico ocidental, *vide* Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2009 [1999]). A autora trabalha acerca das necessidades humanas vinculando-as aos direitos dentro da atuação e experiência do Programa Pólos de Cidadania (GUSTIN, 2006a). Gustin assinala as *necessidades humanas*, através das perspectivas de Doyal e Gouh, a partir de quatro perspectivas (suposições) teórico-analíticas: 1) percepção de sobrevivência ligada às *necessidades básicas e fisiológicas*; 2) integração social, como percepção necessária dos indivíduos; 3) expressão e reconhecimento dos processos identitários, como relevante para os seres humanos; 4) “a sociedade humana deve supor a maximização das competências coletivas e individuais de atividade criativa” (GUSTIN, 2006a: 49-50, 2009[1999]).

pretende (re)construir o próprio processo de *ensino-aprendizagem* e que ele sirva para uma reflexão crítica e uma íntima ligação entre direito e sociedade.

Portanto, para dar continuidade a um processo crítico do direito na sua prática, deve-se (re)pensar o ensino jurídico e o papel da universidade. Desse modo, Gustin (2006a) faz a seguinte pergunta: “[q]ual seria, pois, o conhecimento que se deveria estar produzindo”? Com esse questionamento, a autora analisa a prática de ensino universitário:

Problematizar o conhecimento que se produz é, afinal, permitir aos estudantes e professores universitários que se tornem sujeitos históricos de seu próprio conhecimento, conscientes de suas capacidades e habilidades de conhecer e de questionar as formas e os conteúdos desse conhecimento. Os integrantes das unidades de educação superior deverão ser estimulados em sua curiosidade intelectual e em sua capacidade de questionar a inadequação dos conhecimentos produzidos e transmitidos pelas universidades frente aos inúmeros problemas e necessidades da sociedade externa à academia e que espera desta um rol conseqüente das respostas minimamente adequadas ao meio sócio-cultural brasileiro, em especial àquele de maior exclusão. Ocorre, no entanto, uma fragmentação do saber, uma separação forçada entre prática e teoria e uma construção analítica fundamental em saberes desconexos entre si e que desconsideram a importância dos demais saberes externos ao mundo acadêmico-científico (GUSTIN, 2006a: 58).

Assim, a autora destaca que a perspectiva da *historicidade* é fundamental para uma construção de uma universidade crítica e em conformidade com os desafios contemporâneos. Também coloca a importância interdisciplinar para pensar os problemas atuais, pois ela auxilia o combate e os desafios numa maior complexidade, podendo colaborar para o pensamento e por uma perspectiva *crítica* da universidade, do ensino jurídico e do direito. Portanto, compreende que o *ensino* – a universidade – deve estar em conformidade “com a noção de ‘efetividade’ do ensino-aprendizagem, da extensão e da pesquisa, não apenas como realização de objetivos anteriormente definidos, mas com respostas às demandas ou necessidades postas por suas respectivas comunidades, internas ou externas” (*Ibid.*: 53). O termo *ensino-aprendizagem* empregado por Gustin está em consonância com o desenvolvimento de autoaprendizado crítico e construtor do pensamento – dos conteúdos. Assim, liga-se à ideia de conscientização não só da realidade inserida pelos estudantes e professores, também como um processo de consolidação de uma postura crítica desse conhecimento (re)produzido no processo de aprendizagem. Isso não significa a manutenção de repetição desses conteúdos, mas sim, uma postura de elaboração e de construção de conhecimento, bem como mecanismo para o desenvolvimento do processo de luta contra a opressão.

4.1.2 As estratégias específicas de “reprodução de cidadania” no Pólos e a noção de Capital Social

O Pólos, como vimos, desenvolve suas ações de pesquisa(-ação) no intuito de contribuir para a *autonomia* do grupo com quem trabalha. Sua prática se dá por um diálogo assente entre os atores envolvidos em processos sociais e não por uma perspectiva de aplicação de conteúdos construídos pela academia. A problematização do direito proposta pelo Programa, na sua construção teórico-metodológico-analítica, é que a pesquisa não pode ser desvinculada de um processo de *transformação social*. Assim, elabora sua prática (re)pensando e (trans)formando o ensino. Desse modo, os seus trabalhos são construídos para a contribuição de outra prática, por um processo que liga o direito à possibilidade de superação do *risco social* – processos de *desocultação* de violências e *desmarginalização* – e de construção de cidadania. Portanto, a noção de cidadania está ligada ao acesso e à inclusão social (também pode ser pensada pela *inclusão política*), colaborado pela perspectiva de *autonomia*, na qual as demandas dos grupos são construídas social e historicamente (CARVALHO NETTO *et al*, 2003; CARVALHO NETTO e SCOTTI, 2008). Essas práticas estão pensadas na denegação de direitos fundamentais e humanos, na qual pretende a *democratização* desses direitos, conjugando com os entendimentos de *autonomia* e de cidadania, assim:

O Programa utiliza-se da metodologia da pesquisa-ação, que se fundamenta no inter-relacionamento permanente das atividades de atuação concreta com as de pesquisa e no entrecruzamento e retroalimentação de seus respectivos resultados. Essa metodologia não se sustenta sem o envolvimento ativo da comunidade que atua em efetiva parceria com as equipes interdisciplinares. Busca-se, já na própria metodologia, construir pólos reprodutores de cidadania no interior das associações, dos grupos organizados e das instituições públicas, bem como transformar essas entidades em centros de expansão e consolidação da noção dos Direitos Fundamentais e Humanos, com a tarefa de viabilizar canais de comunicação das comunidades com a esfera pública e vários setores da sociedade. O Pólos estrutura-se a partir das teorias de Boaventura de Sousa Santos, Jürgen Habermas e Michel Foucault na fundamentação dos conceitos de cidadania, democracia, subjetividade, emancipação e de redes de organizações sociais (CARVALHO NETTO *et al*, 2003: 88).

A perspectiva metodológica da *pesquisa-ação*²⁴¹ é conjugada com esses preceitos, em que também se utiliza a perspectiva de construção de capital social e humano. A ideia da *pesquisa-ação* está alinhada de forma que a produção acadêmica seja

²⁴¹ O Programa Pólos de Cidadania trabalha com a perspectiva de Thillent (1988) sobre a reflexão teórico-metodológica da pesquisa-ação. Não trabalha com a obra de Fals Borda (1991, 2009), que foi um dos pioneiros neste campo na América Latina.

construída com a população, além da *comunidade acadêmica*. O produto acadêmico se insere na ideia de alteração social (THIOLENT, 1988; GUSTIN, 2004; GUSTIN e DIAS, 2012). A construção de capital social e humano está alinhada à ideia de que a população que possui essas características terá possibilidade de reivindicar seus direitos e, assim, conseguir-lhes a sua efetividade e a superação da denegação de seus direitos. Portanto, o Pólos considera que a superação da denegação de direitos dá-se, especialmente, pelo processo de consolidação da cidadania, que é entendida pela ligação da ideia de subjetividade e de emancipação,²⁴² mas, para isso, é necessária a construção de capital social e humano, que será desenvolvido pela formação de rede, a utilização do método pesquisa-ação e várias outras estratégias desse programa de extensão universitária.

Assim, o meu diálogo com o Pólos e a minha reflexão sobre os seus pressupostos no desenvolvimento do meu trabalho fez gerar os seguintes questionamentos que envolve a reflexão sobre a inclusão/exclusão e a noção de emancipação, o outro questionamento é sobre a produção do conhecimento. Eles se conectam no sentido de problematização da dicotomia inclusão e exclusão, essa reflexão crítica possibilita analisar que a exclusão é gerada dentro da lógica da *colonialidade do poder e do saber* e que a reflexão politizada da produção do conhecimento é relevante para a superação dessa manutenção, sendo, desse modo, uma possibilidade de politização da ciência. Pois proporciona combater a neutralidade do *discurso científico*, como ele foi utilizado para a manutenção das lógicas de poder e problematizar que nem sempre a construção do conhecimento acadêmico traz *benefício sociais*. Também, possibilita refletir *quem e como* produz o conhecimento acadêmico. Desse modo, a ideia da *pesquisa-ação*, do Pólos, é um importante mecanismo que possibilita certa politização da produção do conhecimento, pois invoca que o conhecimento acadêmico produzido terá relevância social se ele estiver ligado a uma prática de superação do *autoritarismo social* e em benefício (e defesa) de grupos que sofrem processos de denegação de direitos; e ele tem que ser construído com a participação da *comunidade*. Portanto, ele tem que ser

²⁴² Assim, a ideia de cidadania assumida pelo Pólos relaciona com direitos, em que o processo de consolidação de cidadania liga a expressão dos processos de identidade de grupos também *marginalizados*, superando, assim, a ideia de uma identidade homogênea. Portanto, a ligação de cidadania com direitos é uma ideia em que determinados grupos sociais, também, possam expressar seus interesses e que os direitos protejam esses interesses, ou seja, protejam seu senso comunitário (BAUMAN, 2003). Portanto, o Pólos defende que a configuração da cidadania, dentro do sentido de construção de *outra sociedade*, dará com a interligação da subjetividade e emancipação, ou seja, além do caráter identitário e a defesa dos preceitos comunitários (de determinado grupo) existirá igualmente o *caráter autonomia* para a construção e desenvolvimento dessa ideia de cidadania.

produzido para o *benefício social* (dessa *comunidade*, de grupos organizados e de instituições políticas). Todavia, discuto que se na prática o Pólos considera e pretende que o *conhecimento* possa ser produzido na luta política e social? Essa questão está em consonância com a ideia de inclusão ou exclusão, ou seja, há grupos e indivíduos que não necessitam emancipar-se para conquistar direitos e os terem efetivados? Eles já são emancipados? Enquanto há outros que necessitam ser *emancipados*, ou seja, que precisam de condições de defender seus direitos? Mas por quais critérios? Portanto, reflito sobre as relações de poder e o limite dessa perspectiva que confere a importância da construção de capital social e humano para a conquista de direitos e para a configuração da noção de cidadania, por exemplo. *A priori* essa ideia não possibilita profundamente refletir sobre a *colonialidade do poder* e do *saber* como cerne para a *denegação de direitos* (especificamente sobre a exclusão socioespacial ²⁴³) de determinados grupos em detrimento de outros. Portanto, vislumbro que apesar do Pólos refletir criticamente sobre o direito e sobre um caminho de politização da Universidade (e do conhecimento acadêmico), possui certas *fissuras* (e continuação ideológica) no desenvolvimento de sua prática, explicitamente, na invocação da importância de construção de capital social e humano como *metodologia* para a configuração da cidadania. Assim, a ideia de cidadania está muito ligado a ideia de inclusão social, dessa maneira, indago se a invocação do direito (no caso o direito urbanístico) poderá superar o desenvolvimento histórico do que Quijano (2005, 2010) denomina com *colonialidade do poder* configurando a atual *classificação* social das nossas sociedade; porém o Pólos identifica muito explicitamente, no desenvolvimento teórico do Programa, que o resultado dessa exclusão são gerados por perspectiva de *atraso da modernidade*, situação que configura a América Latina, em especial o Brasil, possibilitando a ocorrência de *grupos sociais* portadores de *risco social* que tiveram seus direitos violados no transcurso da modernidade e que a ideia de capital social e humano é uma possibilidade de consolidação da cidadania a partir da invocação dos direitos (GUSTIN, 2005). Desse modo, Gustin destaca que a difusão e efetivação dos direitos fundamentais são fundamentais para a configuração da cidadania, ou seja, “que coletivização/disseminação do conhecimento de direitos fundamentais são o êmulo

²⁴³ Conforme muito destacado por Renato Santos (2012) que o racismo (e a *colonialidade do poder*) foi pressuposto fundamental para a segregação socioespacial e para denegação de cidadania de grupos étnicos-*raciais* marcados (ver também SANTOS, 2012 [1987], 1996/1997).

principal para a efetiva emancipação dos grupos sociais excluídos socialmente e em condições de risco” (GUSTIN, 2004: 64).

O Pólos, a partir da construção do marco teórico e de sua metodologia da pesquisa-ação, pretende fomentar condições de desenvolvimento de mobilização e construir um *saber acadêmico* que espera auxiliar processos contra a *exclusão social e condições de risco*. Pretende ainda, partindo da interdisciplinaridade, colocar o conhecimento jurídico, ligado aos direitos fundamentais, a favor do combate de práticas de opressão e para construção de cidadania. Desse modo, a perspectiva da pesquisa-ação promove o entendimento da pesquisa pela modificação da situação de *risco social*, em qual a própria *comunidade* é um sujeito ativo no desenvolvimento da pesquisa, isto é, o Pólos pretende dialogar com a *comunidade*, estudando os problemas no intuito de pensar em soluções conjuntamente com a população:

Trata-se de uma linha metodológica qualitativa que prioriza o contato com problemas coletivos e ela própria realiza-se a partir da atuação coletiva, ou seja, devem-se priorizar ações, discussões e decisões de equipe, especialmente da rede social, utilizando-se do controle metodológico da intersubjetividade e da interdisciplinaridade. Os resultados devem ser processados nas e pelas comunidades, formando um círculo virtuoso de revisão de práticas sociais, de mobilização e de organização popular, favorecendo a cidadania (GUSTIN, 2006a: 62).

Essas reflexões delimitam o modo de atuação do Pólos, além da *pesquisa-ação* utilizam a ideia de capital social e humano, na perspectiva de ultrapassar a exclusão social e buscar cidadania para os problemas de determinada *comunidade*. Desse modo, a noção de capital social e humano é fundamental para a construção do sentido de *emancipação social* na arquitetura do Programa. A noção de capital social e humano é um fator importante para a construção de capacidade de organização, mobilização e luta de determinado assentamento pelo reconhecimento da moradia, por exemplo, e é por essa perspectiva que o Pólos invoca o desenvolvimento da emancipação de determinado grupos. Tal situação possibilita, assim, a capacidade “de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público e/ou da própria comunidade, percebendo-se efetivamente capaz de atuar na solução de seus problemas a partir de relações de organização e de solidariedade, minimizando a reiteração das diversas formas de violência e de dano” (GUSTIN, 2005: 199). Para o combate à falta de efetivação dos direitos humanos e fundamentais, aponta-se para a relevância da consolidação do capital social e humano, no intuito de consagração da noção de *necessidades humanas* (GUSTIN, 2006a, ver também: 2009 [1999]). Pois ela vai configurar a importância de construir os canais de busca pela cidadania pelos grupos que sofrem “diversas formas de

violência ou dano”, invocando seus direitos, se organizando, garantido a sua subsistência, assim, essa ideia de capital social e humano traduz a possibilidade de acesso aos *direitos fundamentais*, estabelecendo, segundo Gustin uma ligação direta com a configuração das *necessidades humanas*.²⁴⁴ Em suma e simplificando, a construção de capital social e humano é defendida como um mecanismo que possa possibilitar a construção prática da ideia de *justiça social*.²⁴⁵ Gustin afirma que o Pólos, portanto, tem uma perspectiva abrangente da noção de *capital social e humano*, pois suas ações se centram no desenvolvimento de redes sociais e dialogam com a interação de indivíduos dentro de um determinado grupo. Com esse objetivo, o Programa utiliza redes construídas como metodologia para colaboração da organização comunitária nos territórios onde desenvolve suas ações, juntamente com as metodologias de pesquisa-ação, mediação e teatro popular, como meio de alcance, desenvolvimento e aprofundamento dos seus marcos teóricos. Portanto, a autora defende que o capital social tem uma grande importância no desenvolvimento de redes sociais, o que é muito trabalhado pelo Pólos.

Outra perspectiva metodológica é a mediação, que é demarcada de maneira muito clara dentro dos Núcleos de Mediação e Cidadania, locais onde ocorre atendimento individualizado ao cidadão que busca soluções jurídicas para os seus problemas. Portanto, o relato de determinada pessoa vira um caso, passando pela equipe multidisciplinar, composta por integrantes da psicologia e do direito, que seguirão o caso até alcançarem uma solução satisfatória, construída conjuntamente com o cidadão que buscou ajuda. A mediação é também uma postura político-teórico-analítica assumida pelo Pólos, não sendo utilizada somente nas práticas do atendimento realizadas dentro dos Núcleos de Mediação e Cidadania. Outra perspectiva metodológica para a consagração da *cidadania*, da *emancipação* e da *subjetividade* se dá pela prática do teatro popular. O intuito do teatro é reforçar as *redes de solidariedade*. A trupe promove montagens teatrais, compreendidas como *teatro de rua*

²⁴⁴ Na obra Gustin (ver: 2009 [1999]) traz a perspectiva filosófica-histórica em que a autora constrói e fundamenta a ideia de *necessidades humanas* e sua interligação com o direito.

²⁴⁵ Denominando, no texto, de países periféricos, a autora coloca seguinte: “[é] bastante visível que há nos países periféricos uma desesperança em relação a mudanças efetivas que possam recompor o bem-estar social e atribuir maior dignidade à população como um todo, em especial àquela em condição de pobreza e indigência. Com isso, a eticidade do acordo político fica abalada e, com ela, também a manutenção das relações democráticas e solidárias para o funcionamento da economia e a sustentação da governabilidade. Assim, ficam minadas as possibilidades de expansão dos direitos humanos e fundamentais” (GUSTIN, 2005:189). A autora considera que países latino-americanos são (ou eram) grandes descumpridores desses direitos, mas também alerta que o surgimento do neoliberalismo no continente agravou a falta de efetivação dos direitos humanos e fundamentais.

e *teatro do oprimido*, que trabalha a questão de conscientização e mobilização social por uma perspectiva lúdica.²⁴⁶ O teatro é um meio utilizado como mecanismo de ligação com os moradores. É uma forma de o Pólos repassar sua perspectiva sobre alguns aspectos específicos do cotidiano dessa população, sob o contato e o diálogo com os moradores e as lideranças comunitárias. Essa metodologia pretende problematizar a situação que é destacada no desenvolvimento da pesquisa pelos integrantes do Pólos. Desse modo, o papel da trupe é sensibilizar a população de determinado território, por exemplo, sobre os diagnósticos coletados na investigação, que são construídos com a participação da própria população. O Programa tem como finalidade auxiliar a mobilização para a luta contra as *injustiças sociais* (GUSTIN *et al*, 2004; NICÁCIO, 2008). A descrição sobre os objetivos da *trupe A Torto e a Direito* demonstra na prática o seu entendimento e delimitação do conceito de cidadania, ou seja, como ele é construído na prática da pesquisa e da extensão universitária. O teatro é uma perspectiva de construção de um caminho para possíveis *mudanças sociais*. Ele não as realiza por si só, mas pode demarcar alguns pressupostos e questões para o desenvolvimento de propostas de alteração e de consagração dos direitos humanos e fundamentais, por meio da conscientização, formação de rede e luta por direitos (NICÁCIO, 2008).²⁴⁷ Assim, além da utilização da perspectiva de *pesquisa-ação*, conjugado com a ideia de *capital social e humano*, o Pólos utiliza com intuito de alcançar sua ideia de cidadania a partir da prática de extensão universitária a noção da mediação e o teatro popular para auxiliar a organização, o fortalecimento das redes sociais, a mobilização, estruturar possibilidades de invocação do direito (no caso o direito urbanístico), através desses quatro métodos. Portanto, com o intuito de averiguar como o Pólos atua nos processos de regularização fundiária, acompanhei suas atividades, denominadas por *Organização Popular em Vilas e Favelas*,²⁴⁸ que atuam diretamente no auxílio à organização e mobilização comunitária e agitação de redes. Essas atividades são realizadas pelos

²⁴⁶ Desde 1998, o Teatro Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais atua com o Programa Pólos de Cidadania. Instituído como um dos núcleos do Pólos, a trupe denomina-se *A Torto e a Direito*.

²⁴⁷ As técnicas utilizadas pelo núcleo da trupe são baseadas: no teatro popular de mobilização de Augusto Boal, *Teatro do Oprimido*; nas perspectivas dos textos de Bertolt Brecht, tidos como *épico-didáticos*; teatro popular do norte e do nordeste brasileiro, estando em conformidade com as montagens, *autos de natal*, *bumba meu boi*, *mamulengo* (teatro de bonecos). Elas têm a estética do *teatro de rua*, ligando-se à ideia de *popular*. Assim, os textos são montados com objetivos específicos e contextualizados no caso em questão, ou seja, os textos são montados por meio de outras pesquisas desenvolvidas no Pólos, que resultam em criações coletivamente construídas pelos integrantes do Pólos, tendo iminentemente a característica interdisciplinar (GUSTIN *et al*, 2004).

²⁴⁸ Que, na prática, dão-se pelo Núcleo de Direito à Cidade e a comunitária dos Núcleos de Mediação e Cidadania.

Núcleos Direito à Cidade e Núcleos de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra e Santa Lúcia,²⁴⁹ são as quais acompanhei mais de perto. A *Organização Popular em Vilas e Favelas* é definido pela seguinte passagem:

Esse Projeto é constituído por dois grandes núcleos. O primeiro destina-se a uma atuação em aglomerados urbanos ou em áreas de grande exclusão social ou de alta incidência de violências. Em geral, áreas de favelamento urbano. Esse núcleo desenvolve seu trabalho com a população organizada ou em locais de resolução extrajudicial de conflitos. O segmento está em fase inicial de implementação e tem por finalidade a regularização fundiária urbana sustentável (GUSTIN, 2004: 64).

Nesse sentido, Silene Caldas (2008) entende os conceitos de cidadania, subjetividade e emancipação como fatores primordiais nas práticas desse programa de extensão. Ou seja, ela assinala que, partindo dessa perspectiva teórico-analítica, os integrantes do Pólos poderão ter uma visão global e densa no que tange ao *déficit de cidadania* e ao seu combate. Portanto, o trabalho do Pólos é colaborar para que os próprios sujeitos, autonomamente, criem possibilidades para o desenvolvimento de cidadania, “buscar transformar suas condições de vida numa direção emancipadora” (SIMEONE, 2005). Sendo assim, um programa de investigação e de extensão que parte da metodologia pesquisa-ação “que busca intervir nas questões relativas aos Direitos Humanos em áreas de exclusão e de risco social” (SIMEONE, 2005).

4.2 A intervenção do Pólos nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte

A ação do Pólos na Vila Acaba Mundo dá-se pelo Núcleo de Direito à Cidade. Tal ação pretende proteger e buscar a manutenção do direito à moradia de maneira ampla e alargada, conjugando com a ideia do *direito à cidade* por meio do direito urbanístico e do processo de regularização fundiária. O Pólos pretende reverter a situação de *risco social* na Vila Acaba Mundo pela busca da regularização fundiária, por meio de suas ações de mobilização e contato com liderança, criação e manutenção de redes sociais.

²⁴⁹ Núcleos em que realizei diretamente minhas atividades de investigação, tendo acompanhado as atividades mais cotidianamente no Núcleo Direito à Cidade. Primeiramente, realizei o *pré-campo*, no ano de 2010, e posteriormente o campo/terreno (propriamente dito), no ano de 2011. Quando realizei o trabalho de campo no Pólos já possuía bastante experiência no processo de regularização fundiária, sendo a atividade principal do Núcleo de Direito à Cidade, mas também praticada pelo Núcleo de Mediação e Cidadania (Comunitária) do Aglomerado da Serra e do Santa Lúcia. O primeiro aglomerado tinha passado pela experiência do Programa Vila Viva e, enquanto eu realizava minhas atividades de pesquisa, o Núcleo estava finalizando relatório de pesquisa e um curta-metragem sobre a intervenção de regularização fundiária (urbanização). Nesse período, o Núcleo de Mediação e Cidadania (Comunitária) do Aglomerado Santa Lúcia estava trabalhando com as lideranças comunitárias em articulação com outros atores públicos, no intuito de requerer ao município mais informações sobre a futura intervenção do Vila Viva no bairro.

Miracy Gustin (2005) assinala que há um aprofundamento dos problemas relacionados com as moradias, especialmente no contexto latino-americano, incluindo o Brasil, em que houve falta de interesse público para solucionar o déficit habitacional. A autora assinala que a difusão do neoliberalismo no país, nos 1990, de certa maneira, foi uma desculpa para a não implementação massiva e global da política de habitação. Diagnostica, então, que a falta de execução de políticas sociais de habitação aprofunda as *necessidades básicas*, especialmente de setores *marginalizados*, afastando essas populações da efetivação dos *direitos fundamentais e humanos* (GUSTIN, 2005, 2006a). O Pólos é uma prática que atua no sentido de enfrentar a exclusão socioespacial e buscar a efetividade do direito urbanístico, com o intuito de alcançar o *direito à cidade*. Ele aponta o direito urbanístico como um importante fator de consagração da cidadania. Assim, vislumbra que os instrumentos jurídico-urbanísticos possibilitam garantir os direitos fundiários e auxiliar o processo de busca pelo *direito à cidade* da população dos *assentamentos precários*. Portanto, o direito urbanístico atualmente é visto como um mecanismo que promove o processo de mudança da *geografia social e urbana* das cidades brasileiras, especificamente, em Belo Horizonte.

Gustin compreende, nesse sentido, que o Estatuto da Cidade trata “da política de desenvolvimento urbano que deverá ser executada pelo Poder Público municipal [brasileiro]” (GUSTIN, 2006b: 162). Assim, destaca que essa política urbana pretende cumprir as funções sociais da cidade e assegurar o *bem-estar* dos cidadãos. A autora coloca a importância e os objetivos da ordem urbanística como modo de consagração da cidadania. O direito urbanístico é encarado como um mecanismo de combate dos efeitos da exclusão socioespacial e da *cidade ilegal/real*, por meio de seus instrumentos jurídico-urbanísticos (GUSTIN, 2005, 2006a, 2006b; GUSTIN e CALDAS, 2005; GUSTIN e DIAS, 2012; PIRES, 2008; BARBOSA, 2008; BARBOSA e PIRES, 2008; DIAS, 2008). Miracy Gustin reflete que há pouca efetividade dos mandamentos do direito urbanístico no desenvolvimento de políticas urbanas no Brasil, como segue:

A questão da efetividade, ou melhor, de uma efetividade precária, não apenas da função social da propriedade urbana – mas principalmente dela – e também do próprio Estatuto da Cidade deriva da continuidade de uma “cidade ilegal” que faz *tabula rasa* dos princípios e normas contidos no Estatuto da Cidade. Entende-se, atualmente, que os processos políticos que tratam a gestão das cidades são os principais elementos que não só desconhecem as determinações da Lei Federal Nº 10.257, bem como agridem seus habitantes com a anulação, por que não dizer ‘usurpação’, da cidadania proposta pelo Estatuto da Cidade (GUSTIN, 2006b: 163).

Assim, Gustin aponta que é dever da função pública o desenvolvimento da política pública, mas que também é dever e direito da população participar nesse processo. Isso quer dizer que ele deve passar pelo crivo e participação da população. Portanto, os benefícios da urbanização devem promover uma mais valia nas áreas consideradas de *exclusão socioespacial* e não, nas áreas de maior especulação imobiliária. A autora então compreende que, especificamente o Estatuto da Cidade nomeia os instrumentos que permitem “uma efetiva urbanização com justiça e inclusão” (GUSTIN, *Ibid.*: 166). Assim, o direito urbanístico irá combater a exclusão socioespacial, a ilegalidade urbana, proporcionando cidadania para os moradores dos assentamentos precários.

Desse modo, o Pólos, por meio do Núcleo de Direito à Cidade, “trabalha pela efetivação do Direito Urbanístico, principalmente do direito à moradia digna” (GUSTIN e DIAS, 2012: 225). Gustin (2006b: 163, ss.) reflete que, apesar do PROFAVELA, de 1983, o município de Belo Horizonte ainda não solucionou a questão, assinalando, ainda, que as políticas de regularização envolvam práticas de alta complexidade, não ligadas somente a questões jurídicas. O programa de extensão universitária pretende atuar como um modo de enfrentar essas questões. Assim, é invocado o direito urbanístico como solução para exclusão e para consolidação da cidadania das populações dos aglomerados. Esse Núcleo se iniciou com a proposta de regularização fundiária na Vila Acaba Mundo, local onde ainda promove essas ações. As estratégias são desenvolvidas pela busca de soluções para a regularização jurídica, dentro das perspectivas de organização e mobilização social. Uma das estratégias escolhidas para a busca pela regularização fundiária é a utilização do instrumento da usucapião especial urbana. A prática ocorre principalmente no âmbito do *acesso à justiça e ao direito* e não deve ser compreendido somente por acesso à jurisdição, mas também por constituição de cidadania, emancipação e subjetividade por meio de suas metodologias. O programa centra-se muito, por meio do diálogo e das mediações entre os atores e instituições públicas e privadas, no exercício de busca pela cidadania e no combate da denegação de direitos.

O contexto social após a Constituição da República de 1988 e o processo ininterrupto de construção da democracia no país tem sido responsável por gerar – ou por que não dizer, aflorar – novas demandas sociais que problematizam o acesso aos meios institucionais de solução de conflitos e demandas, o que repercute na forma como pode ser pensada a formação jurídica.

O processo democrático, de natureza dialógica e procedimentalizada, não se contenta com a limitação de ritos e *lôcus* de acesso ao direito e à justiça, que devem implicar a busca incessante de ampliação da emancipação social. Sob a perspectiva acadêmica e investigativa, nas sociedades hipercomplexas, tornou-

se necessário pensar criticamente o momento contemporâneo, os significados e os mecanismos de exercício da cidadania e de inclusão social. Também é urgente discutir e reconstruir as teorias de defesa de direitos e de resolução de problemas e conflitos coletivos, para além das demandas meramente individuais. Eis um dos desafios do Programa Pólos de Cidadania: o de não se ater a esse tipo de problemas e embrenhar-se em questões abrangentes e de alcance social cada vez mais amplo (GUSTIN e DIAS, 2012: 230-231).

Especificamente o Núcleo de Direito à Cidade pretende a consolidação do assentamento e a consagração do entendimento pelo direito urbanístico, especificamente, a regularização fundiária, nomeadamente a regularização fundiária sustentável.

O entendimento de regularização fundiária do Pólos coaduna-se com a concepção de Betânia Alfonsin (2006, *s.d*), que entende que a regularização se realiza entre o poder público e a população de determinado assentamento, e compreende esse conceito de maneira ampla, “que abrange aspectos sociais, político-institucionais, urbanísticos, ambientais, jurídicos e econômicos. Entende-se, portanto, que a questão fundiária não se refere apenas à terra, mas a todo o espaço comunitário” (CRUZ *et al*, 2009)²⁵⁰. Esse conceito de regularização fundiária é o trabalhado pelo Pólos e é aprofundado nas seguintes passagens:

Tal conceito ressalta pontos de extrema importância para que efetividade do direito à moradia e do direito à cidade, na medida em que não trata apenas da garantia do título de propriedade, mas fixa exigências, tais como a participação da população beneficiária na elaboração e consecução das políticas públicas; a necessidade de melhorias urbanísticas, que alterem qualitativamente a vida dos moradores e o pleno exercício da cidadania como condição sem a qual não há efetividade de direitos (CRUZ *et al*, 2009).

Dada a complexidade das tensões sociais decorrentes de vivências tão desiguais da realidade urbana, é preciso que, para a transformação das estruturas e relações injustas, sejam reconhecidas novas concepções acerca da função social da propriedade e da compreensão de dicotomias como legal e ilegal, formal e informal. Isto significa que a justa distribuição e fruição dos espaços, bens e serviços no ambiente urbano dependem da reformulação de antigos parâmetros formalistas de legalidade, para que estes não sirvam apenas para resguardar direitos e interesses de quem possui poder econômico e político (RIBEIRO *et al*, 2008).

Portanto, compreende-se que a regularização fundiária é um importante mecanismo para assegurar o direito à moradia. A metodologia da *pesquisa-ação* é o ponto chave para o desenvolvimento das ações de regularização fundiária, ou melhor, de todas as ações do Pólos.

O Programa Pólos de Cidadania realiza atividades de pesquisa e extensão aplicando a metodologia de pesquisa-ação, que consiste na produção de conhecimento a partir da integração do pesquisador à realidade investigada, onde ele atua não como mero espectador, mas como um ator, agente participante da construção da mesma realidade. Para isso, combinam-se pesquisa e extensão como momentos necessários à investigação, uma vez que a

²⁵⁰ Relatórios produzidos pela equipe do Núcleo de Direito à Cidade.

reflexão não se dissocia da observação empírica e da ação, pois é o pressuposto e resultado destas (RIBEIRO *et al*, 2008).

Nesse relatório (RIBEIRO *et al*, 2008), os autores parafraseiam Oscar Vilhena Vieira e Scott Dupree, para invocar a importância do envolvimento da denominada *sociedade civil* na efetivação dos direitos humanos fundamentais pela defesa de *grupos excluídos e invisíveis*. Nesse mesmo sentido, fundam-se, também, nos argumentos de Boaventura de Sousa Santos e expõem que “[a] Universidade deve ser um dos centros de manifestação e organização dessa sociedade, atuando por meio da extensão que, segundo o art. 207 da Constituição Federal, é um dos pilares da instituição” (RIBEIRO *et al*, 2008). Nesse texto, questiona-se sobre a alegação da Prefeitura da falta de recursos como motivo para a não implementação do Plano Global Específico da Vila Acaba Mundo, um plano iniciado aproximadamente em 2000 e finalizado em 2007. Assim, é identificada pelo projeto de extensão universitária uma situação emergencial na Vila, ocasionada pela insegurança da posse gerada pelas ações judiciais que reivindicam a propriedade fundiária. Desse modo, os autores invocam a urgência da execução da regularização fundiária de interesse social no Acaba Mundo.

Há uma série de processos judiciais, impetrados pelos supostos proprietários, por meio dos quais são reivindicados os terrenos. O mais impressionante é que o Poder Judiciário tem decidido sistematicamente a favor dos proprietários, aceitando ainda aquela concepção descabida de direito de propriedade, fundado no documento oficial, alheio à realidade fática e às funções primordiais do Direito, por vezes esquecidas inexoravelmente pelos nossos magistrados: a justiça social e a igualdade. Dezenas de moradores têm sido expulsos, devido ao descaso com que se trata o acesso à justiça àqueles não detêm poder político e econômico (RIBEIRO *et al*, 2008).

As perspectivas do Núcleo de Direito à Cidade foram tentativas de solução para a questão fundiária, sendo a usucapião uma das saídas, pois a Vila reúne, a princípio, os requisitos para usucapião especial urbana regulada pelo Estatuto da Cidade. Essas atividades estão alinhadas com a noção de regularização fundiária sustentável, pois a própria noção de regularização fundiária assumida ultrapassa a questão da regularização jurídica. Então, as ações para auxiliar o processo de regularização fundiária foram unidas às práticas ligadas à economia solidária.

A principal atividade desenvolvida pelo Programa Pólos na Vila Acaba Mundo é a regularização fundiária. Porém, é necessário que a regularização venha acompanhada de ações que garantam a sua sustentabilidade, permitindo que os moradores consigam manter dignamente suas casas após conquistarem a segurança da posse.

Emerge, então, como ponto crucial, em uma comunidade marcada pelo desemprego e pela ausência de fontes alternativas de renda, o direito ao trabalho. No mundo contemporâneo, não se pode pensar a dignidade sem trazer à discussão o direito ao trabalho, que é instrumento que permite o desenvolvimento da pessoa humana, além de sua participação efetiva na

organização política, econômica, cultural e social da cidade (GUSTIN *et al*, 2010: 13).

As práticas de geração de trabalho e renda, ligadas à economia solidária, visam ao desenvolvimento de capital social e humano das populações, no caso da Vila Acaba Mundo, já que tais práticas ligam o aprofundamento das *relações sociais de trabalho* ao desenvolvimento dos aspectos comunitários: “[o] capital humano deverá ser entendido como o desenvolvimento das potencialidades, capacidades e habilidades humanas, processo essencial e complementar à constituição de capital social” (GUSTIN *et al*, 2010: 14, 18). Assim, “o trabalho apresenta um potencial privilegiado para os processos de formação cidadã e a emancipação de grupos sociais excluídos” (GUSTIN *et al*, 2010: 14).

O Pólos, nesse sentido, está ciente da *realidade social brasileira* na conjugação de regularização fundiária com práticas de promoção do trabalho (de acesso ao trabalho). O Pólos vê o acesso ao trabalho como parte integrante e muito relevante da prossecução do *direito à cidade*. Portanto, o Pólos problematiza as dificuldades para o acesso ao trabalho e reflete quais tipos de trabalho os moradores do Acaba Mundo têm acesso. Há desse modo, em parte, um questionamento do sistema da meritocracia.²⁵¹ Nesse sentido, há uma certa reflexão pelo Pólos sobre a discriminação étnico-racial quando se questiona certa restrição ao acesso ao *mercado formal* de trabalho pelos moradores dessa Vila. O Pólos problematiza a naturalização do restrito acesso ao trabalho e acesso à educação formal pelos moradores do Acaba Mundo. O programa de extensão pretende promover capacitações e construção *alternativas* de geração de trabalho e renda, no intuito de combater o desemprego e as dificuldades pelos moradores do acesso (ou não acesso) a educação formal. O Pólos identifica que o processo de regularização fundiária tem que ser somando com propostas de acesso ao trabalho para o seu sucesso.

O Pólos para o enfrentamento da questão fundiária, no caso do Acaba Mundo, pensou e promoveu, com a participação dos moradores e das lideranças da Vila, uma solução que envolva a invocação do direito urbanístico com práticas de *economia solidária* no intuito de alcançar a regularização fundiária sustentável, conseqüentemente o *direito à cidade*. No entanto, aponto que o Pólos, apesar de verificar certa

²⁵¹ Tal perspectiva, mantida pelo *senso comum*, é considerada como um *sistema ideal* de acesso, por exemplo, ao trabalho. Portanto, o *senso comum* identifica que o acesso ao trabalho está intimamente ligado à ideia de *meritocracia*. Porém, a meritocracia é procedimento ideológico que invializa as práticas autoritárias de acesso ao trabalho e ao ensino superior, por exemplo

discriminação étnico-racial, o modelo *segregador* de acesso ao trabalho e a moradia não expõe, explicitamente, o racismo com integrante dessas *exclusões* e das *desigualdades*, isto é algo mais amplo do que *preconceito racial*. Outrossim, vejo que o programa de extensão identifica que as questões da *desigualdade social* foram fatores que possibilitaram a precaridade no acesso à educação e ao trabalho.²⁵² Assim, a solução apontada pela atividade universitária²⁵³ dá-se pela ideia interligada de *economia solidária, capital social e humano* e instrumento jurídico-urbanístico como possibilidade de construção do *direito à cidade*. Essa perspectiva e procedimento implicitamente nega o racismo e a exclusão que ocorrem no acesso e no seio das práticas laborais. O racismo foi fundamental mecanismo de limitações ao acesso aos bens de consumo, à moradia, ou seja, da *invisibilização* e da *exclusão* por critérios étnicos-raciais aos acessos aos direitos sociais e econômicos não aprofunda a questão.

Pergunto, desse modo, qual é o problema dessa perspectiva que invoca a construção de capital social e humano como meio de construção da cidadania e do *direito à cidade*. Primeiramente vejo que não há uma maior problematização da meritocracia por essa perspectiva, apesar dela estar, de certa forma mencionada, ou seja, ela é somente limitada. Pois a sua ideia é a seguinte: ativando as redes sociais (e de solidariedade) e a mobilização através da ideia de *capital social e humano* conseguirá a efetivação dos direitos fundiários e os pressupostos necessários para desenvolver práticas de *economia solidária*, assegurando, assim, a *geração de trabalho e renda*. Todavia, não vejo um enfrentamento das relações de poder e certa *invisibilização* de como foi construída a *classificação social*.²⁵⁴ Tais perspectivas e a construção das práticas de economia solidárias no Acaba Mundo, são apontados pelo próprio programa universitário como possuidora de falhas, não conseguindo alcançar seus próprios fins, que é a geração de trabalho e renda, a subsistência dos trabalhadores por meio dessas práticas. Pois, como em especial na entrevista 1, da integrante 1 do Pólos, a atividade de economia solidária no Acaba Mundo seria encerrada no final de 2011 por esse motivo. Tal fato, também foi constatado pelas conversas com os integrantes do Pólos e no próprio Acaba Mundo. Desse modo, nessa entrevista, a integrante alega as dificuldades de desenvolvimento das atividades e falta de resultados concretos, ou seja, as práticas de

²⁵² Assim, pergunto como foi gerada a *desigualdade social*?

²⁵³ Porém, na prática entendo que o Pólos problematiza mais a questão de capital social e humano e caminha por um caminho de mais crítico sobre as soluções para o acesso ao *direito à cidade*, questão que será exposta e mais problematizada a frente.

²⁵⁴ Pois ultrapassando alguns limites possibilitará o acesso ao trabalho, por exemplo.

economia solidária (no caso uma cooperativa de costureiras) não alcançaram os objetivos que seria atingir a meta de promover geração de renda.²⁵⁵ Acredito que apesar da crítica das relações de poder do Pólos no que tange ao acesso à moradia e ao trabalho, fica de certo modo prejudicado, como dito, na invocação da ideia de capital social e humano e as práticas de economia solidária. Porque elas não são suficientes para alteração e ampliação do acesso ao trabalho, o enfrentamento da exclusão ao trabalho e acesso da educação de *qualidade* (práticas desenvolvidas historicamente e continuadas ainda hoje).²⁵⁶ Então, conforme relatado, não vi o alcance das metas de desenvolvimento de geração de trabalho e renda. Assim, talvez a falha foi não questionar claramente e explicitamente a meritocracia como modelo continuador das segregações histórica e desenvolver saídas, em conformidade com os interesses dos moradores, para uma maior preparação ao acesso formal ao trabalho e ao ensino técnico ou superior (que vai além de atividades como curso de costura).²⁵⁷ Mas, reafirmo, que a melhoria do acesso à educação formal e a ideia de capital social e humanos não são suficientes para o combate ao racismo, a exclusão do mercado de trabalho e o enfrentamento da questão urbana e do conflito fundiário, pois a reflexão do acesso à educação (e de *qualidade*) tem que ser conjugada com a reflexão histórica sobre o desenvolvimento da *classificação social*.²⁵⁸ Portanto, se não houver um enfrentamento massivo da exclusão da população étnico-racial marcada (que inclui os moradores da favela) o acesso ao trabalho e à moradia será limitado, pois não foi questionado de maneira explícita como se dá o acesso ao poder e aos bens, isto é, enfrentar a *colonialidade do poder*.

Portanto, entendo que o Pólos assinala que a consolidação da prática de capital social e humano na Vila Acaba Mundo é um mecanismo de conscientizar os moradores da importância do direito urbanístico. O Programa entende que ele é um instrumento de defesa dos direitos fundiários dos moradores. Assim, a ideia de capital social e humano, como dito, está em conformidade com o *empoderamento* dos moradores para a partir da construção de redes sociais, mobilização, possibilitar a construção de práticas de

²⁵⁵ As atividades seriam desenvolvidas pelas integrantes do Acaba Mundo como uma atividade complementar.

²⁵⁶ Pois ela por si só não promove o acesso ao trabalho, os bens de consumo e ao poder, a simples ideia da educação como solução para alteração da classificação social não combate a perspectiva ideológica da meritocracia como *sistema democrático* de acesso ao trabalho e aos bens, por exemplo.

²⁵⁷ Há práticas de educação formal para os moradores do Acaba Mundo em parceria com o Pólos.

²⁵⁸ Um dos exemplos concretos de enfrentamento da exclusão racial histórica no Brasil são as políticas afirmativas (o sistema de cotas) que vem sendo implementado nas universidades públicas, que explicitamente questiona e problematiza a noção de meritocracia.

geração de renda e trabalho (que pode ser muito) e possibilitar mecanismo de conhecer o direito (no caso o urbanístico) para a defesa de seus interesses. Essa perspectiva conjuga com a ideia que liga cidadania com mobilização, que é muito construída pelos processos de luta política. Porém, a ideia de capital social e humano está em certa contra-mão dos processos de luta por direitos e das lutas sociais. Também, não enfrenta explicitamente que *nós* (acadêmicos, não-moradores da *favela*, menos ou não-racializados) não precisamos mobilizar para garantir nossos direitos e interesses. É limitada, pois a conquista de direitos se constrói dentro do processo de luta política, como próprio Pólos identifica na sua leitura da cidadania, todavia, o programa de extensão coloca que a construção de redes sociais, organização e mobilização proporcionará a invocação do direito como saída para a *exclusão* e denegação de direitos sociais, mas não problematiza o por quê de que *determinado grupo* historicamente foi *excluído* dos *benefícios* da ideia de modernização e urbanização (da sociedade). Sendo assim, a mobilização é um instrumento de luta política, para seu sucesso tem que enfrentar toda uma estrutura de poder. Especificamente, no caso do Acaba Mundo o direito urbanístico não possibilitou o reconhecimento dos direitos fundiários: o próprio direito e o uso dele nos tribunais foi contra o interesse e defesa da moradia dos habitantes. A alteração legislativa e a construção da política urbana (que pretende o *direito à cidade*), também, não promoveu concretamente uma atitude do poder municipal de concessão dos direitos fundiários dos moradores do Acaba Mundo. Conseqüentemente, o direito e sua invocação não são suficientes para um processo de *transformação social* e a ideia de *capital social e humano*, de certo modo, despolitiza todo o processo de luta política apesar do Pólos estar imbuído dos processos de luta por *direito a ter direitos*, configurando, ao meu ver, uma *fissura* na configuração de seus objetivos na prática de outro modelo de jurisdição, de ensino e pesquisa. A ideia de capital social e humano que liga à ideia de empoderamento, organização, com o intuito de auxiliar a mobilização, no caso da Vila Acaba Mundo, igualmente, *embassa* os processos políticos ocorridos dentro do seio da *favela*, onde lutou ao longo dos anos na construção da política municipal de habitação na cidade de Belo Horizonte.

Desse modo, questiono os limites da ideia de capital social e humano dentro do processo de regularização fundiária. Mas também, identifico que o Pólos, com sua perspectiva teórica-metodológica-política, possibilita também a seus integrantes uma auto-crítica de seus pressupostos na prática de suas atividades. Alerto, assim, que a prática do Pólos, pela sua própria renovação e perspectiva crítica da prática de *ensino-*

aprendizagem possibilita no seu cotidiano uma problematização sobre a ideia de capital social e humano e a ideia de mobilização como instrumento de configuração dos direitos fundiários para os moradores, no caso, do Acaba Mundo, como será visto na próxima seção. O Pólos, em suma, invoca o direito urbanístico como solução, mas, apesar de a Prefeitura de Belo Horizonte possuir políticas de regularização jurídica de favelas desde 1983, não houve uma solução que concedesse o direito à terra pela população do Acaba Mundo e massivamente em Belo Horizonte – como exposto por Fernandes e Pereira (2010). A questão que colocamos são os limites e a *fissura* do direito, pois a existência de políticas de regularização fundiária como solução para a consagração do *direito à cidade* são insuficientes. Portanto, assinalo a importância da ideia de politização do direito como um processo crítico sobre os limites do direito como solução para a *transformação social/o acesso à cidade*.

4.2.1 A invocação da usucapião coletiva como estratégia para a defesa do direito à moradia: Núcleos de Direito à Cidade e a Vila Acaba Mundo

Considerando que os moradores da Vila Acaba Mundo ali mantêm suas moradias por um período bem superior a cinco anos, eles já cumpriram os requisitos à aquisição da propriedade de seus terrenos, o que facilita a situação. A atuação do Programa Pólos neste âmbito consiste no acompanhamento e na assistência judicial²⁵⁹ aos moradores nos processos que já estão em andamento na Justiça, sejam eles de natureza reivindicatória, impetrados pelos supostos proprietários, sejam os de usucapião, movidos pelos moradores. Atribui-se, também, um papel importante à mobilização dos envolvidos diretamente nas ações judiciais, por meio da discussão acerca da questão fundiária como um problema que não está adstrito a alguns individualmente, mas que envolve toda a comunidade e deve ser solucionado coletivamente (RIBEIRO *et al*, 2008).

Em 2008, o Núcleo Direito à Cidade realizou uma pesquisa para mapear e compreender os desafios no processo de regularização fundiária na Vila Acaba Mundo (RIBEIRO *et al*, 2008). Naquilo que se refere à noção do conceito de cidadania do Pólos, a equipe assinalou a dificuldade de organização de lideranças nos processos de regularização fundiária na Vila Acaba Mundo. Mesmo assim, compreendem que há reconhecimento coletivizado, ou um processo de coletivização, a respeito dos problemas que tocam a questão fundiária. O Pólos interpretou que os moradores do Acaba Mundo conseguem

²⁵⁹ Como dito o Pólos de modo geral não faz assistência judicial, mas em casos específicos ele pode auxiliar os moradores, por exemplo, informando com está a sua situação perante o judiciário e encaminhando para o Departamento de Assistência Judiciária (DAJ) da Faculdade de Direito ou para a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Repito, em situações emergenciais ele pode auxiliar na defesa nos tribunais, entretanto, não é a função e objetivos do Pólos a prestação de assistência judiciária.

visualizar as expulsões como fruto do conflito fundiário, gerado em grande parte pela especulação imobiliária e por certa passividade do poder local. Nesse artigo, é destacada a importância do papel do espetáculo teatral da trupe *A Torto e a Direito*, que, pelas discussões posteriores à encenação, verifica que a questão dos problemas fundiários na Vila é vista de modo coletivo, pois os moradores conseguem se colocar no lugar do vizinho no caso de ocorrência de algum despejo. Os integrantes dessa pesquisa vislumbraram que a população do Acaba Mundo está se envolvendo e tornando-se parte no processo de reivindicação de seus direitos à moradia e (re)elaborando soluções para a sua permanência na Vila.

Assinala-se, assim, que a população do Acaba Mundo estaria passando por um processo de *emancipação*, ou seja, “[n]o momento em que os moradores tomam conhecimento de decisões arbitrárias e injustas – que têm levado à expulsão dos moradores de suas casas –, eles percebem que são capazes de opor-se a elas, denunciar e reivindicar os seus direitos” (RIBEIRO *et al*, 2008). Em relação a essa questão, o Pólos identifica, apesar de vislumbrar uma certa *passividade* dos moradores em algumas situações, ele também aponta situações em que os moradores se uniram para se opor a decisões em desfavor deles. Exemplificam essa questão relatando o acontecimento em que vários moradores se uniram para impedir que o mandado judicial de despejo fosse cumprido contra um morador que sofreu uma ação de reitengração de posse. Portanto, a partir desse relatório e discussões dos estagiários com os moradores do Acaba Mundo, vislumbrei que os integrantes do Pólos observam o seguinte: quando o risco de expulsão de suas casas é hipotético, os moradores veem o problema como distante, mas, quando o risco de despejo é iminente eles se organizam e mobilizam-se contra uma decisão ou situação que consideram injusta. Também, os integrantes do Pólos observam que há lideranças que auxiliam e invocam o processo de organização e mobilização da população da Vila para a luta a favor da defesa de seus direitos de moradia.

Em relação à subjetividade, o artigo pontua: “ressalta-se a importância do trabalho realizado nos grupos produtivos, que proporciona um espaço de diálogo, autoconhecimento e criatividade aos que deles participam” (RIBEIRO *et al*, 2008). Destaca também que há um discurso de consciência da situação dos moradores da Vila Acaba Mundo, local onde sofrem os resultados do conflito fundiário, gerando organização para reivindicar direitos ameaçados. Assim, os autores do artigo voltam a refletir sobre a importância do espetáculo do teatro popular, que, “ludicamente, **sensibiliza** as pessoas para os problemas vividos cotidianamente e para as formas de

solucioná-los” (RIBEIRO *et al*, 2008, *grifo meu*). A palavra *sensibilização* é um termo um pouco ambíguo que pode demonstrar que *agentes externos* auxiliam determinados grupos a verificar os seus *problemas*, *sensibilizando* para sua condição de *excluído* e *conscientizando* para a luta no sentido de alterar essa *condição*. Desse modo, esse termo pode ser empregado no sentido despolitizado que quase culpabiliza a *vítima* de sua *condição*, invisibilizando de certo modo o diagnóstico da *exclusão* como resultado das relações de poder (da *colonialidade do poder*). Porém, o Pólos aqui reflete sobre a importância de organização, isto é, identifica que coletivamente os moradores do Acaba Mundo teriam mais força para lutar contra a denegação de direitos e atos que eles considerem arbitrários. O termo *sensibilização* aqui utilizado se refere diretamente a importância de um desenvolvimento coletivo de luta, sua força para preservação do direito à moradia e a invocação do direito urbanístico com instrumento para defesa desses direitos. O Pólos identifica isso, pois também, considera-se um agente integrante na luta e não mero *agente externo*, logo, os integrantes do Pólos envolvem politicamente na luta a favor do direito à moradia, apesar de eles serem *externos* (serem um grupo da Universidade). Assim, eles consideram envolvidas na luta, pois desenvolvem uma perspectiva política-metodológica ligado a *pesquisa-ação* que possibilita a sua interação mais profunda, que influencia o desenvolvimento de sua prática universitária. Embora utilizarem o vocábulo *sensibilização* nesses termos, assinalo que o Pólos deveria problematizá-lo mais, pois ele está em certa conformidade com a ideia de *educar* certos grupos, que não é o caso do programa de extensão, pois ele pretende troca de experiências e construir conjuntamente soluções para determinadas questões da vivência dos moradores no caso da Vila Acaba Mundo.

Os diagnósticos e o entendimento gerais, no ano de 2008, sobre conquistas e dificuldades no processo de regularização fundiária no Acaba Mundo são:

Enfim, todas estas atividades enfrentam uma série de obstáculos, uma vez que a regularização fundiária abrange diversas áreas de atuação, demandando conhecimentos específicos de cada uma. Além disso, percebe-se uma dificuldade em manter os moradores constantemente mobilizados em torno do tema, por ser um processo lento e longo, o que lhes ocasiona desânimo. Porém, sempre que estimulados, os moradores se sensibilizam e se mostram interessados e dispostos à discussão.

Ressalta-se que a existência de comunidades, cidades e sociedades que partilham de expectativas de se organizarem de forma justa, fraterna e plural, é, antes de tudo, uma tarefa permeada de utopia,²⁶⁰ situada no campo das possibilidades pouco exploradas na realidade (RIBEIRO *et al*, 2008).

²⁶⁰ Os autores se referem diretamente ao termo utopia, elaborado por Boaventura de Sousa Santos (2006), e fazem a citação direta da passagem de Santos, em que o termo é destacado por uma perspectiva de luta

Esses diagnósticos demonstram a continuação de algumas perspectivas ideológicas (*fissuras*) no enfrentamento da questão urbana e no desenvolvimento de algumas práticas, apesar de o Pólos ser um grupo que rompe com várias perspectivas formalistas e normativas do direito e por considerar que o direito tem que ser um mecanismo de limite contra opressão. Assim, o programa universitário problematiza o direito, utiliza métodos empíricos no desenvolvimento da prática da pesquisa, utiliza outra perspectiva da prática da extensão e pretende construir soluções conjuntamente com os grupos que passam em sua vivência processos de violência e denegação de direito. Porém, problematizo a ideia da invocação do direito urbanístico como saída, não houve uma mudança prática na consagração formal do direito à moradia dos habitantes do Acaba Mundo apesar da mudança legislativa e práticas locais de regularização fundiária. Portanto, *conhecimento* do direito estatal possibilita que os direitos fundiários dessa população sejam respeitados? A ação de usucapião, que ainda não foi interposta, resolverá a questão fundiária da população do Acaba Mundo? Na interpretação desse relatório, no acompanhamento das atividades do Núcleo Direito à Cidade e nas conversas com seus integrantes, por exemplo, defrontei-me com a importância que todos dão à mobilização social, o que, conforme a leitura desse artigo, está em conformidade com a ideia de construção de capital social e humano.²⁶¹ O desenvolvimento do capital social e humano é, então, uma perspectiva utilizada pelo Pólos como estratégia de mobilização, desenvolvimento de rede sociais, que serão mecanismos de geração de trabalho e renda, por meio das práticas de economia solidária. Assim, o Pólos entende que o desenvolvimento bem-sucedido dessas ações não só possibilita que as lideranças e moradores consigam se organizar e lutar por seus direitos, como também proporciona conhecer o direito urbanístico proporcionando assim o reconhecimento de seus interesses. Conforme o Pólos, esses atos são um mecanismo importante para a consagração de seus direitos fundiários, a manutenção de suas moradias na Vila Acaba Mundo. Portanto, assinala-se que a mobilização é um meio relevante para que se alcance o direito à terra e para a consagração da cidadania pela construção de capital social e humano. Todavia, essa perspectiva não foi suficiente

por *direito a ter direitos*. Transcrevo, então, a passagem citada: “[p]or utopia entendo a exploração, pela imaginação, de novos modos de possibilidades humana e de estilos de vontade fundada na recusa em aceitar a necessidade da realidade existente apenas porque existe e na antecipação de algo radicalmente melhor pelo que vale a pena lutar e ao qual sente ter pleno direito” (RIBEIRO *et al*, 2008).

²⁶¹ Tal perspectiva é muito invocada pelo artigo supracitado e pelos pressupostos do Pólos como um todo. Todavia, não era uma questão muito falada pelos estagiários em 2011, quando acompanhei suas atividades no Núcleo e na Vila Acaba Mundo.

para a consagração do direito à terra (como moradia). O Pólos invoca o direito como limite à opressão e como possibilidade de conquista de direitos e de *alteração social*, tendo, assim, uma visão em consonância com uma agenda social, mas invocação o conhecer o direito não é suficiente para enfrentamento da *classificação social*.

Essa visão de construção de capital social e humano, conjugado com o conhecimento do direito social, é um modo de continuar desenvolvendo a ideologia da inclusão social. Assim, a visão do Pólos no relatório citado é que, desenvolvendo esses mecanismos, realizar-se-á a cidadania e a consagração dos direitos fundiários dos moradores da Vila Acaba Mundo. Portanto, essa visão pretende atingir a ideia de inclusão social que ao meu ver está na contra-mão das outras perspectivas do direito, do ensino e da investigação que o Pólos tem. Assim, a inclusão social é um panorama que traz a ideia de *excluídos* e a necessidade de *incluir-los*, todavia, não problematiza como a exclusão foi gerada de maneira mais densa, ou seja, não se propõe explicitamente a alteração do modelo de *classificação social* e o enfrentamento do privilégio desenvolvido nesse modelo, em que a racialização não é uma questão. A partir das reflexões de D'Souza (2010) conjugadas com as noções de *colonialidade do poder* e o desenvolvimento e manutenção da *classificação social* de Quijano (2005, 2010) o objeto da *política de inclusão* pode não proporcionar seu próprio objetivo, que é trazer a *ideia de inclusão*, por não alterar o funcionamento das estruturas de poder da sociedade (*colonialidade do poder*) e manutenção do privilégios da *elite*. No caso em questão, o Pólos assume que o direito urbanístico é um meio de atingir a defesa dos direitos e interesses dessa população, então, ele invoca o direito e sua adaptação no contexto e na realidade dos moradores, no caso do Acaba Mundo. O Pólos utiliza argumentos do atraso da modernidade e práticas clientelistas que assolam a América Latina e o Brasil (GUSTIN, 2005) justificando assim a ocorrência do diagnóstico da *desigualdade social* e sua manutenção. Consequentemente, pretende através da implementação desses direitos a consagração do direito à moradia e do *direito à cidade*, sendo necessário a ideia de mudança da prática de implementação dos direitos assegurados e uma boa prática do poder público para ultrapassar a questão da *denegação dos direitos*. Mas problematizo se essa perspectiva modifica a manutenção das estruturas de poder (*colonialidade do poder*). Logo, há a crença que atingindo alguns critérios, como a

invocação do direito urbanístico, a *boa prática política*, a organização e mobilização²⁶² consagrarão o direito fundiário dos moradores no caso da Vila Acaba Mundo.

Assim, as estratégias do Pólos ligada a economia solidária de fato não promove acesso aos recursos e renda, como informado pela entrevista 1, integrante 1 do Pólos, não possibilitando uma solução para o diagnóstico do alto índice de desemprego ou trabalhos precários constatados pelo programa universitário. Essa estratégia não consegue cumprir o seu próprio objetivo que pode ser a *inclusão no mercado de trabalho* ou a construção de meios *alternativos* de geração de trabalho e renda. Como dito, ela não possibilita uma reflexão sobre a *classificação social* e a sua manutenção dentro dos critérios da *colonialidade do poder*. A concepção da economia solidária é um mecanismo de superação da *exclusão do mercado de trabalho*, promover a subsistência e a garantia de manutenção dos moradores após formalização da regularização fundiária, como dito, ela não promove uma solução nem consegue consagrar a inclusão social, muito menos enfrentar a manutenção das práticas desiguais de oportunidades e concorrências de postos de trabalhos. Identifico que há uma falta de reflexão das questões de relações de poder na específica fala do racismo no diagnóstico da *exclusão socioespacial*. A ideia de economia solidária não problematiza de uma maneira *mais estruturante* a *exclusão do mercado (formal) de trabalho*, mas sim, tenta promover alternativas, assim, visualizo que ela não promoblematiza a *classificação social*, ela cria soluções fora da *informalidade*.

Portanto, especificamente sobre a regularização fundiária, a crítica que faço é que o uso do direito pode estar dentro de um dos lados das relações de poder, que mesmo com a mudança legislativa não altera o acesso à terra e ao trabalho (como exposto no caso da Vila). Assim, o Pólos assinala que o direito é e tem que ser um meio de salvaguardar os interesses dos moradores. O Programa assinala que o direito tem que cumprir uma *função social*, promovendo uma crítica sobre concepções normativas e neutras do direito. Então, assinalo que essa leitura do Pólos sofre influência pelas lutas e processos por *direito a ter direitos*, conforme o processo de mudança da leitura do direito como visto no Capítulo 2. Reflito que a possível *fissura* e certa continuação ideológica de alguns diagnósticos do Pólos sobre a exclusão socioespacial é

²⁶² Não crítico a mobilização em si, porque entendo que ela existe e que ela é um importante processo de enfrentamento das relações de poder e uma possibilidade do uso contra-hegemônico do direito (SANTOS, 2003, 2004). O que crítico é uma mais clara reflexão que a denegação do direito, pois ela está intimamente ligada as relações de poder (*colonialidade do poder*) e não com a falta de mobilização em si, pois isso de certo modo naturaliza as relações de poder díspares.

determinada pelo o que ele identifica como *desigualdade social*. Mas pergunto como se enfrentará a *desigualdade social* se não se problematizar como ela foi gerada. Destaco que o Pólos invoca as relações de poder díspares e a força do poder econômico como manutenção da *desigualdade*, mas problematizo que ele busca o desenvolvimento das práticas de capital social e humano como combate a *denegação de direitos*, embaçando uma maior crítica da *colonidade do poder* e seu enfrentamento concreto. Reitero, como já falado algumas vezes, que a questão para a *efetivação* dos direitos sociais não será promovida por essa ideia de capital social e humano, por que ela despolitiza os processos de luta e as próprias relações de poder e não atenta para o fato que o direito foi historicamente utilizado para a proteção dos privilégios da elite. Como também, a ideia de capital social e humana produz a ideia que as pessoas não estão a par de seus interesses e direitos e que é necessário produzir neles este *conhecimento* com o intuito de possibilitar mecanismo para que eles possam lutar por seus direitos, esquecendo, de certa forma, todo o processo de luta política ocorrida pelos *movimentos de favela* ao longo dos anos. Contudo, assinalo que essa não é a intenção e perspectiva do Pólos, mas a invocação desses preceitos promove uma certa manutenção da ideologia e perspectiva epistemológicas sobre o processo de construção da cidadania, sendo necessário uma reflexão epistemológica e política sobre essas questões. Destaco, nesse sentido, que o acompanhamento das atividades do Pólos complexificou essa minha análise e demonstrou que não há uma linearidade sobre a possível *manutenção ideológica* dos pressupostos para a construção de soluções para a defesa da moradia na prática de extensão universitária do Pólos.

Portanto, como descrito, há uma grande dificuldade de implementação da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo por parte do município de Belo Horizonte, apesar de todas as conquistas jurídico-políticas. Questiono que a efetivação de direitos urbanísticos, e especificamente a defesa dos direitos fundiários, que privilegiam os interesses dos moradores de *assentamento precários* contra os direitos da propriedade fundiária privada não foi conseguida. Pois ela não ocorre sem romper alguns jogos de poder, mesmo existindo a inscrição legal desses direitos. Considerada essa realidade, analiso que a noção de inclusão trazida por essas estratégias de invocação do capital social e humano como mecanismo de *empoderamento*²⁶³ são insuficientes para questionar os privilégios historicamente mantidos, que no caso em

²⁶³ A construção de capital social e humano resulta da ideia de que os moradores consigam mobilizar, construir redes sociais, reivindicar direitos já consagrados para a consagração de seus interesses.

questão garante o direito (absoluto) da propriedade privada, mesmo sendo fictício, pois a defesa da propriedade fundiária nesse caso está em desacordo com a realidade. A ideia de inclusão e capital social e humano, também, como dito, não problematiza como gerou-se a *exclusão*, ela, de certo ponto, naturaliza a *classificação social* e pretende a inclusão dessas pessoas na esfera dos direitos e deveres sem alterar as estruturas de poder da sociedade, ou seja, sem alterar o desenvolvimento da *colonialidade do poder* (não o rompendo). Portanto, para o uso contra-hegemônico do direito, nos moldes da reflexão de Santos (2003, 2004), conjugado com a ideia de cidadania política e direito a ter direitos de Dagnino (2004a, 2004b, 2004c), compreendo a importância de um processo de politização, que questiona o uso histórico do direito, e como o processo de segregação e de apropriação mascara a ideologia do Estado Democrático de Direito, visualizando que o combate à *exclusão* não é feito só enfrentando e invocando os direitos, mas sim, provocando um processo de ampliação e mudança da estrutura política. Esses questionamentos possibilitam um processo de politização da questão urbana e a oportunidade de o direito explicitamente compreender que não foram a denegação e a ausência de uma política urbana, propriamente, que geraram esses mecanismos diagnosticados como motivadores da exclusão socioespacial. Portanto, o Pólos apesar de ter uma posição do direito como um mecanismo de superação da exclusão socioespacial e compreender que a pesquisa acadêmica tem que estar ligada ao processo de desenvolvimento da agenda social em curso no Brasil, o Pólos tem dificuldade ou não visualiza explicitamente a perspectiva ideológica da ideia de inclusão social, ou seja, suas *fissuras*. Assim, vejo que o conhecimento acadêmico, as ciências sociais (no caso, as ciências sociais aplicadas) tenham vários limites e *fissuras*, ou seja, ele pode não ser solução para a *questão urbana*.²⁶⁴ Dessa maneira, entendo que as ciências sociais aplicadas (direito) não só são limitadas pela perspectiva do positivismo e pela ideia de neutralidade, limites declarados pelo Pólos, como também, interagem limitadamente com o mundo, porque estão imbuídas de certas referências epistemológicas e possui ainda certas *fissuras*, que influenciam nos diagnósticos e decisões para os *problemas sociais*. Assim, é importante declarar que elas são um processo limitado de contato com a *realidade*, que ela constrói a realidade e analise conforme suas referências.

²⁶⁴ Entendo provavelmente que o Pólos pensa da mesma maneira, pois ele propõe uma reflexão do *ensino-aprendizagem* e a relevância da *pesquisa-ação* como método de construção de outra prática acadêmica.

O Pólos de, modo geral, defende a ideia de que o direito urbanístico será a solução, se invocado e bem empregado. Mas vislumbro pela própria experiência do Núcleo Acaba Mundo a insuficiência do conhecimento do direito urbanístico para a consolidação do direito à moradia dos moradores do Acaba Mundo. Todavia, a própria experiência diária do Pólos sobre a questão urbana no Acaba Mundo demonstra limites ao entendimento do direito como consolidação ao direito à terra. Assim, a efetivação dos direitos sociais, simplesmente e *a priori*, não modifica as estruturas de poder, não garante automaticamente os direitos fundiários dos moradores, por exemplo, conforme uma controvérsia que ocorreu entre a municipalidade e o Pólos. Em 2008, como relatado no *Capítulo 3*, o Pólos acompanhou, com os moradores da Vila Acaba Mundo, uma proposta que tramitou na Câmara Municipal de Belo Horizonte, relativa à desapropriação dos terrenos para a regularização fundiária na Vila. Tal proposta, como dito, não surtiu o efeito esperado, que era a efetivação da regularização fundiária, consagrando o direito à moradia. A posição do Pólos sobre a controvérsia e sobre o veto do Prefeito à proposta de regularização fundiária é que:

Diante da impossibilidade da declaração da Vila como área de utilidade pública e de interesse social, os moradores se uniram às entidades e instituições que atuam na comunidade para pedirem uma solução para os problemas fundiários do local. Desse modo, articularam com os vereadores uma possível negativa ao veto do Executivo, o que possibilitaria a promulgação da Lei. Além dessa solução, a comunidade se reuniu com representantes da Prefeitura e da URBEL. Depois de uma série de encontros e debates, ficou acordado entre vereadores, Prefeito, URBEL e moradores da Vila que o veto do Executivo seria mantido e que seria promulgado um Decreto, que declararia 19 lotes da Vila (aqueles que estão em litígio e que correspondem à moradia de 71 famílias, que sofrem um iminente perigo de serem despejadas de suas residências) áreas de utilidade para fins de desapropriação (CRUZ *et al*, 2009).

Desse modo, devido à impossibilidade de outra solução para a defesa dos direitos fundiários dos moradores do Acaba Mundo, a solução encontrada e defendida pelo Pólos foi o ajuizamento da ação de usucapião em cooperação com a Prefeitura de Belo Horizonte. Primeiramente, essa solução seria uma possibilidade de consolidação da regularização fundiária na Vila, que no primeiro momento seria a realização do reconhecimento jurídico, através da ação de usucapião, e posteriormente o município implementaria a urbanização (CRUZ *et al*, 2009). Todavia, o Pólos relata que a Prefeitura não continuou colaborando para o ingresso da ação de usucapião. Nesse entretempo, o Núcleo de Direito à Cidade efetuou parcerias com a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais para a proposição da ação. Nas entrevistas realizadas às técnicas da URBEL, identifiquei que não há nenhuma proposta de execução de planos urbanísticos, como o Programa Vila Viva, na Vila Acaba Mundo. Também foi dito pela

técnica que trabalha com regularização fundiária (entrevista 7, técnica 1 da URBEL) que a usucapião não é mais viável para a defesa do direito à moradia dos moradores dessa Vila, como dito no capítulo anterior.

Portanto, a Prefeitura, diferentemente da postura de 2008 e 2009,²⁶⁵ defende que a usucapião não é um meio possível de regularização jurídica, por causa das inúmeras ações bem-sucedidas propostas pelos proprietários. A técnica afirmou (entrevista 7, técnica 1 da URBEL), ainda, que só haverá desapropriação para fins de interesse social, se houver eminente risco de expulsão dos moradores. Todavia, ela não vislumbra a execução de tal medida e expõe que não há ainda proposta de execução do PGE pelo Programa Vila Viva, na Vila Acaba Mundo. Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte não coloca uma solução para a questão do Acaba Mundo, pois primeiramente negou uma medida certa de garantir a regularização fundiária nesse território (pelo veto ao Projeto de Lei), depois, afirma a impossibilidade de um instrumento sugerido pelo próprio prefeito e pelo PG como solução ao conflito fundiário na Vila. Essas atitudes demonstram certos subterfúgios para a não resolução do conflito fundiário que ocorre naquele território.

Assinalo, portanto, que a mobilização e a busca por efetivação dos direitos não são suficientes para a resolução dessa questão. Embora seja que o direito urbanístico auxilia a busca pelo direito à terra, o direito, mas automaticamente, não resolve a questão. Entendo que o Pólos, na sua prática do cotidiano, defrontou-se com essas questões sobre a insuficiência do direito na sua prática cotidiana, como se vê na entrevista que realizei com os estagiários do Núcleo de Direito à Cidade. Portanto, assinalo que uma reflexão politizada do direito que problematizaria os seus próprios limites e sua insuficiência no processo de alteração do poder dominante e dos privilégios construídos historicamente. Vejo que a politização do direito como um importante mecanismo de construir estratégias na inovação e construção do *direito/acesso à cidade*. Assim, vejo que, apesar de o Pólos ter uma posição crítica do direito, promovendo a ligação entre o ensino, a pesquisa e a extensão como modo de aprimoramento do *ensino-aprendizagem* e invocando a relevância da participação da *comunidade* no desenvolvimento da pesquisa, contudo, o programa não problematiza a noção de inclusão social. O Pólos defende que o direito é um meio que protegerá os interesses/anseios dos moradores da Vila, mas, os acontecimentos revelam que o

²⁶⁵ Pois, no veto da lei de desapropriação para fins de regularização fundiária, o prefeito disse que a usucapião seria o meio viável de resolução do problema fundiário dos moradores do Acaba Mundo.

judiciário não interpretou o direito pela defesa dos direitos fundiários da população do Acaba Mundo nem a municipalidade utilizou os instrumentos jurídico-urbanísticos nesse mesmo caminho. O direito urbanístico não foi suficiente para a resolução do conflito fundiário na Vila Acaba Mundo, dessa maneira, destaco que não é a *boa aplicação do direito* que possibilitará o reconhecimento dos direitos fundiários dos moradores da Vila. Consequentemente, aponto que o direito (especificamente o direito urbanístico), mesmo protegendo os interesses dos moradores do Acaba Mundo (em nível abstrato e formal), é insuficiente se não houver processos políticos para horizontalizar o *acesso ao poder*, assim, possibilitando o enfrentamento da *colonidade do poder*.

Nesse sentido, como relatado no Capítulo 2, a ciências sociais têm desenvolvido muito do seu trabalho a partir das lutas políticas nos bairros, mais massivamente, desde os anos 1970. Assim, por um lado, o Pólos está em conformidade com essas leituras na sua interpretação da cidadania, sua visão sobre o direito, sobre o entendimento sobre o ensino e a pesquisa e o envolvimento na luta política em Belo Horizonte por meio da pesquisa-ação e sua colaboração com lutas locais. Por outro lado, o Pólos está na *contra-mão* por pouco problematizar a ideia de inclusão social e trabalhar a ideia de construção de capital social e humano como ponto relevante para a construção do caminho para o alcance do *direito urbanístico*. Destaco, também, como visto no Capítulo 2, que a literatura dos movimentos sociais analisada interpretou que esses processos políticos não estavam lutando por inclusão, mas sim, por transformação da política através *das questões* do dia a dia das *classes populares*. Portanto, o Pólos reconhece a luta política, mas, muitas vezes focado dentro da própria ideia *acadêmica de cidadania* (construído pelo paradigma da modernidade), assinala, que é necessário ajudar a organizar os moradores do Acaba Mundo para que eles conheçam e reconheçam o direito urbanístico como relevante para a defesa de seus interesses. Todavia, reflito que o próprio direito urbanístico foi muito construído através de vários processos de lutas e de experiências locais, como visto no Capítulo 1. Assim, os moradores do assentamento podem não conhecer os termos técnicos mas eles não necessitam ser mobilizados para defender os seus interesses. Desse modo, eles podem necessitar de ajuda técnica, isto é, um dos trabalhos do Pólos na sua prática universitária. Apesar dessas reflexões, visualizo que na prática cotidiana, os seus integrantes – os estagiários – discutem os limites do direito, problematizando a invocação do direito como *saída* ao diagnóstico da exclusão socioespacial. Assim,

apesar de estarem em conformidade com a gramática da mobilização, como mecanismo relevante para esses processos de luta, compreendem que a busca e a efetivação do direito urbanístico podem não ser suficientes para uma alteração do *status quo*.

Os integrantes do Pólos, em especial, os estagiários do Núcleo Direito à Cidade, compreendem e defendem os direitos fundiários dos moradores, reconhecendo o direito à moradia e o direito à terra da população da Vila Acaba Mundo. Essa posição pretende atuar em defesa dos moradores em caso de remoções decorrentes das ações de urbanização. Visa, assim, a defesa do direito à moradia, mesmo nos casos de reassentamento.²⁶⁶ Portanto, defende o pagamento de indenizações pelo valor da terra, reconhecimento os direitos fundiários e possibilitando assim a compra de uma nova casa. Todavia, não é o que ocorre em Belo Horizonte.

Quando estava acompanhando as ações do Núcleo de Direito à Cidade no Acaba Mundo, uma das suas principais atividades era recolher documentos para o ajuizamento da ação de usucapião urbano. Houve alguns mutirões nos fins de semana para uma recolha mais massiva, que tentava alcançar os moradores com menos disponibilidade de tempo. Também ocorreram algumas assembleias populares organizadas pelo Núcleo juntamente com a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo, para discutir sobre estratégias para a consagração da regularização fundiária. Uma dessas atividades, a assembleia popular, ocorreu na Vila Acaba Mundo, em 26 de outubro de 2011, com o fim de conscientizar a população para a entrega da documentação para o ingresso da ação de usucapião. A assembleia foi pautada na ideia de mobilização e conscientização sobre a importância da ação de usucapião e a importância de cooperação dos moradores e lideranças. Foi discutido também acerca de um suposto empreendimento imobiliário e o fim das atividades de mineração que ocorrem nos arredores da Vila Acaba Mundo e suas possíveis consequências. O FEMAN (Fórum do Entorno da Vila Acaba Mundo)²⁶⁷ justificou, na voz da sua presidenta, na época, que a possível demora ou não entrega dos documentos pode ter se dado pelo desconhecimento e pela desconfiança de alguns moradores do Acaba Mundo nos objetivos do Pólos no caso. Essa demora, conforme a presidenta do FEMAN, também pode ter ocorrido pelo entendimento de possuírem materialmente a posse da terra, mesmo que não a possuindo juridicamente. Um dos moradores relatou sua

²⁶⁶ Os integrantes do Pólos possuem uma reflexão crítica sobre as propostas de reassentamento da Prefeitura de Belo Horizonte.

²⁶⁷ Uma organização não governamental que atua na Vila Acaba Mundo que tem como parceiros o Pólos e a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo.

experiência de quase ter sido despejado, por sofrer uma ação possessória movida pelo proprietário da terra onde construiu sua residência. Na fase de conhecimento da ação judicial, deu-se ganho de causa para o proprietário.²⁶⁸ A ação judicial contra esse morador estava na fase de execução²⁶⁹ da decisão final. O morador relatou que somente teve contato com a ação contra ele quando o oficial de justiça estava na sua porta para cumprir o mandado de despejo. Porém ele conseguiu que a decisão não fosse cumprida, com a ajuda dos outros moradores da Vila Acaba Mundo, como já mencionando atrás;²⁷⁰ os moradores fizeram um cerco à casa dele com o intuito de impedir o cumprimento do mandado judicial. Após esse incidente, o Pólos e a Faculdade de Direito –²⁷¹ tomou conhecimento da ação contra esse morador, passando a acompanhar o processo judicial. O morador relatou assim a quase perda de sua casa e que o despejo foi impedido, por enquanto, com o auxílio do Pólos, pois a ação ainda está em tramitação. Foi também nessa assembleia que houve a recordação do projeto de lei municipal de desapropriação, ocorrido na Câmara dos Vereadores, para fins de regularização fundiária de interesse social, como já referido.

Nessa mesma assembleia, uma das lideranças comunitárias sugeriu uma reivindicação junto à Prefeitura de Belo Horizonte para a realização da regularização fundiária na Vila. Outra liderança Comunitária da Associação de moradores da Vila Acaba Mundo destacou a importância da cooperação de todos para a entrega de documentos para o ajuizamento da ação de usucapião. Também, foram discutidas as

²⁶⁸ Pelas informações colhidas, não tive acesso aos autos judiciais, o morador foi citado por edital, o que se justifica apenas quando o requerido não é localizado ou tem paradeiro desconhecido. Neste caso, a medida sugere que os supostos proprietários *desconhecem* os seus supostos terrenos, o que, muito provavelmente, pode ter sido uma estratégia da defesa dos proprietários para garantir uma decisão favorável. A citação por edital é uma citação fictícia e, por isso, é muito difícil que o réu (que sofre a ação judicial) tome conhecimento da mesma, pois a citação é feita pelo Diário Oficial do poder judiciário, sendo nomeada uma defesa *ad hoc*, ou seja, formal, para cumprir os mandamentos legais. Embora ela tenha que ser feita pelo melhor interesse do réu, a princípio é uma defesa prejudicada, por que o defensor não tem contato com o requerido para conhecer os fatos a alegar. Por isso, na prática não ocorre uma defesa material. Significando que pode não ter ocorrido a alegação da usucapião, pois os réus nesses casos devem alegar a usucapião em sua defesa. Como dito, a literatura de direito urbanístico e o Pólos compreendem que o judiciário, ainda, *conhece pouco* ou *conhece mal* o direito urbanístico, tendo muitas vezes uma visão civilista-patrimonialista da propriedade fundiária, que, mesmo que tenha sido alegada a usucapião, justifica o deferimento do pedido dos proprietários para o despejo dos posseiros. São algumas das hipóteses sobre a decisão de despejo, na qual o Pólos entende que a citação da ação tenha sido feita por edital.

²⁶⁹ Significa que o juiz de direito já proferiu a sentença/decisão e que ela está em processo para o seu cumprimento.

²⁷⁰ Informações colhidas nessa assembleia realizada no Acaba Mundo e em conversas com os integrantes do Núcleo de Direito à Cidade, na época. Esse morador era muito próximo da equipe do Pólos.

²⁷¹ A Divisão de Assistência Judiciária (DAJ) da Faculdade de Direito da UFMG foi acionada para acompanhar e defender o caso do morador citado. Como o Pólos não presta assistência judiciária, encaminhou para outra divisão da faculdade para acompanhar o caso. O Pólos, portanto, faz o acompanhamento *a distância*.

diferenças e significados da urbanização, discussão e informação do Plano Global Específico da Vila (PGE). Assim, uma das resoluções da assembleia foi pensar modos mais eficientes de recolha da documentação para ajuizamento da ação em favor do direito à moradia dos moradores do Acaba Mundo. Outro encaminhamento decidido nessa reunião foi a construção de mapeamento, sobre a quantidade de pessoas que já entregaram a documentação completa para o ajuizamento. Essa medida tem o intuito de controle do andamento da recolha dos documentos para o futuro ingresso da ação de usucapião coletiva.²⁷²

Uma das questões destacadas na assembleia popular sobre o empreendimento imobiliário é o fim da mineração que ocorre no entorno da Vila. Esse tema preocupou lideranças comunitárias e o Pólos. A Vila Acaba Mundo, primordialmente, foi construída para albergar os trabalhadores da mineradora que atuava no local. A questão é que o fim das atividades de mineração poderia ser igualmente o fim da Vila, questão analisada por uma das lideranças comunitárias, igualmente relatada no capítulo anterior. O Pólos envolveu-se na mobilização contra a possibilidade de um empreendimento imobiliário gigantesco nas áreas da mineradora, que pretende a criação de um parque no local da área minerada. A mobilização (Movimento pró-Parque Lagoa Seca) foi conduzida principalmente por associações de bairros vizinhos ao Acaba Mundo, que são de classe média e média/alta. O Pólos não tem a clareza de como esse movimento pode interferir nos interesses de garantia do direito de moradia dos moradores do Acaba Mundo, ou seja, se a possível existência do parque retiraria a Vila Acaba Mundo. A agenda do movimento pró-parque é que a área minerada seja qualificada como área de interesse público, mas não há uma reflexão maior sobre o Acaba Mundo.

Um dos argumentos do Movimento pró-Parque Lagoa Seca, é que a exploração e os danos ocorridos há mais de 50 anos levem a uma autorreflexão da população da zona e de suas associações para uma busca legítima de compensação à sociedade pelas várias décadas de exploração da jazida do minério. A proposta de criação do parque é defendida como uma solução compensatória à cidade pelos danos ambientais ocorrido à cidade. Outro argumento do movimento pró-parque é o processo de intensa verticalização que vem ocorrendo em Belo Horizonte, causado pela especulação

²⁷² O “Pólos” entende que muitos moradores não entregam os documentos por não possuírem o restante da documentação formalmente necessária, bem como por não possuírem informações ou terem dúvidas sobre quais documentos devem apresentar, como por exemplo, documentos comprobatórios de residência. De qualquer modo, foi decidido pensar estratégias de recolha e de ingresso da ação coletiva, na tentativa do ajuizamento o mais breve possível da ação de usucapião especial urbano.

imobiliária, gerando a flexibilização da Lei de Uso e Ocupação do Solo, e os danos ocorridos pela intensificação predial como o adensamento do trânsito e o impacto ambiental. Portanto, a impermeabilidade do solo e a provocação do fenômeno *ilha de calor*, que ocorre pelo processo de verticalização, leva a criticar o modo como a ocupação do solo de Belo Horizonte vem servindo para os ganhos da especulação imobiliária em detrimento da *qualidade de vida* na cidade. Assim, segue a reflexão retirada da Revista Ecológica, que cobriu essas movimentações pró-parque, sobre a crítica ao desenvolvimento da ocupação do solo na cidade e como a polêmica do futuro da área minerada está em conformidade com essa problematização na cidade:

Os responsáveis pela mineradora já lucraram durante mais de 50 anos com a exploração de minério – causando todo tipo de impacto à comunidade do Belvedere/Mangabeiras com detonações diárias, tráfego de veículos pesados e poluição – e agora querem revogar as condicionantes do licenciamento e lucrar novamente com a construção de um complexo de prédios residenciais e comerciais. Isso é um absurdo. Além disso, estamos atentos e mobilizados, junto com outras 15 associações de moradores²⁷³ e diversas ONGs ambientais de diferentes regiões de BH, na luta para adequação desse projeto de lei que, se aprovado, aumenta o coeficiente de ocupação em duas vezes e meia e a capacidade de construção em quase 20 vezes, em importantes áreas de proteção e preservação ambiental. O Executivo Municipal apresentou um substitutivo, alterando pontos específicos ligados aos parâmetros urbanísticos e benefícios destinados aos empreendimentos previstos nessa operação ligada à Copa de 2014, (...). Não podemos sacrificar as poucas áreas verdes que temos em troca da maior permissividade na ocupação do espaço urbano. Isso não é progresso (MORAIS, 2011: 23).²⁷⁴

Sendo assim, o movimento pró-Parque Lagoa Seca argumenta que o empreendimento imobiliário é um modo de as mineradoras, pactuadas com duas empresas de construção civil, continuarem com seus lucros, mesmo após o fim das atividades de mineração naquele local. Desse modo, há debates no Núcleo Direito à Cidade sobre esse tema e o futuro da Vila. No dia 18 de outubro de 2011, ocorreu uma audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, poder legislativo estadual, realizada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conjuntamente com a Comissão de Minas e Energia. Tal ato objetivava discutir sobre as atividades da mineradora Lagoa Seca e Magnesita, havendo um entendimento coletivo popular de que a intenção primordial era debater as condicionantes de licenciamento ambiental. Isso porque, para a renovação da licença de exploração do minério, é necessária uma autorização especial (licenciamento ambiental) que gera, desse modo, condicionantes.

²⁷³ Não encontrei a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo entre as 15 associações que constam nas informações da Revista Ecológica.

²⁷⁴ Entrevista com Ricardo Michel Jeha (presidente da Associação dos Moradores do Bairro Belvedere – AMBB) concedida à Revista Ecológica. Bairro Belvedere é um dos bairros limítrofes a Vila Acaba Mundo.

Assim, a mineradora é obrigada a cumprir essas condicionantes, que, no caso em questão, vão atender ao interesse coletivo e público da área minerada, que sofreu os impactos da exploração do minério. Isto é, determina, assim, à concessionária (companhia que explora o minério) obrigações de efetuar contraprestações a favor da sociedade pelos imensos prejuízos ambientais ocasionados por essas atividades.²⁷⁵

A justificativa do pedido dessa audiência pública está em conformidade com as questões de manutenção das condicionantes e impedimento do empreendimento imobiliário, de acordo com a população presente e com informações prestadas pela Revista Ecológica. A audiência teve o intuito de discutir a possibilidade de criação de um condomínio de alto luxo na área minerada, pois se entende que essa consequência, caso esse empreendimento ocorra, será maléfica para o Acaba Mundo e para a população do entorno. Essas informações foram observadas pelas conversas com o Pólos. O convite feito para audiência pública, realizada na Assembleia Legislativa, aos coletivos e associações de moradores, não foi encaminhado para a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo, sendo que o Pólos solicitou que a Associação fosse convidada, pois a Vila sofre os efeitos diretos das atividades da mineradora. Esse pedido foi acatado no início da audiência e, desse modo, a Associação de Moradores da Vila teve espaço para expor seus interesses e objeções, como também o Pólos. O parlamentar que presidia a audiência lançou, em conformidade com o clamor das mobilizações, o questionamento se seria a mineradora que deveria definir sobre as atividades posteriores à exploração da jazida. Todavia, a maioria dos deputados estaduais acreditava que era para discutir os impactos das atividades mineradas mais imediatos, como a poluição direta e poluição sonora. Ponto controvertido que foi alegado como subterfúgio pela população e pela Revista Ecológica.

Além do anseio dos representantes das associações de moradores dos bairros da Região Sul de BH, incluindo a Vila Acaba Mundo, de se posicionarem em favor de um parque público como medida compensatória pelos danos já causados pela atividade mineraria nas últimas cinco décadas, havia o desejo que dizer um não (com “N” maiúsculo!) ao novo projeto imobiliário da família Pentagna Guimarães encampado pelas construtoras Caparaó e Patrimar. Houve uma tentativa de desviar esse assunto logo de início, sob a justificativa de que, na época em que a audiência foi marcada, em maio de 2011, a demanda era outra. “O pedido de requerimento que solicitou a audiência vai de encontro à discussão da atividade dentro da mineradora e da consequência de seus impactos no entorno”, defendeu o deputado Sávio Souza Cruz (PMDB).

²⁷⁵ Por exemplo, esses prejuízos são, diretamente: poluição sonora, do ar e das águas, além de transtornos aos moradores do entorno. Transtorno ocasionado principalmente aos moradores da Vila Acaba Mundo que sofrem consequências diretas da atividade de extração do minério diariamente. Fora os prejuízos não calculados ou calculáveis que afetam toda a sociedade, a flora e a fauna.

(...) Os argumentos inconsistentes beiraram à completa incoerência e falta de bom senso. O temor dos moradores ali presentes quanto às edificações na Serra do Curral diz respeito, sim, à Mineradora Lagoa Seca e às construtoras citadas (MELO, 2011: 51).

Segundo a *Revista Ecológica*, as associações de bairros da zona centro-sul de Belo Horizonte e a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo posicionaram-se em favor do parque (MELO, 2011). Concluindo, o Núcleo de Direito à Cidade atua ativamente nessa controvérsia no intuito de auxiliar a manutenção do direito à moradia, nos diálogos e conflitos gerados no processo de regularização fundiária da Vila.

As atividades de extensão dos estagiários do Núcleo de Direito à Cidade centram na colaboração com os moradores para a defesa de seus direitos à moradia no Acaba Mundo. Portanto, os estagiários monitoram os processos, constroem redes e contatos, no intuito de criar mecanismos de colaboração para atingir o fim que é a consolidação da regularização fundiária na Vila. Portanto, eles trabalham conjuntamente com as lideranças, invocam a importância da luta para a preservação de suas casas. Os estagiários, também, atuam como meio de informação aos moradores das decisões do poder municipal, avisando quando haverá um ato público e invocando a colaboração de todos e todas para participarem de eventos que acreditam que sejam de interesses dos moradores. Um dos grandes papéis do Núcleo de Direito à Cidade é de intermediador. Acredito, que o acompanhamento desses atos, como a assembleia, o movimento pró-parque, os estagiários foram confrontados com os limites do direito urbanístico e a dificuldade de colocar em prática a regularização fundiária na Vila. Assinalo que eles sempre invocaram a mobilização e a união de esforços dos moradores da Vila para uma maior possibilidade de resguardar os seus direitos fundiários, esse é uma posição muito assumida pelo Pólos, apesar de eles verem os limites, como será analisado no fim desta seção. Consequentemente, o trabalho do Pólos tentou, assim, promover a regularização fundiária pela construção, consolidação e agitação de redes sociais. Pretendia-se a construção de *pontes* entre a população do Acaba Mundo e outras associações de bairro, movimentos sociais e instituições públicas e privadas — i.e.: Defensoria Pública, Ministério Público e Universidades. Os trabalhos envolvem também pensar sobre a atuação das lideranças comunitárias, refletindo sobre a legitimidade delas. Também, discutem e analisam se os seus próprios trabalhos têm uma perspectiva paternalista. Assim, o Pólos promoveu a articulação com as entidades que envolvem o processo específico de regularização fundiária. Nesse sentido, uma das lideranças comunitárias

comentou a reclamação de grupos²⁷⁶ sobre a falta de mobilização da Vila. Ao Pólos compete a perspectiva de organização e mobilização popular e, como dito, ela faz parte da compreensão do Programa sobre cidadania. Quando acompanhei as atividades do grupo do Núcleo de Direito à Cidade, composto por estagiários do direito, das ciências sociais, da arquitetura/urbanismo, da psicologia e da geografia, formando, portanto, uma equipe multidisciplinar, os estagiários refletiram o seguinte sobre os objetivos e a ideia interdisciplinar:²⁷⁷

Eu acho que funciona bem assim na prática, porque a gente consegue fazer coisas [...], por exemplo, se tivesse uma equipe só do direito ou só da psicologia a gente nunca ia mexer com os mapas e entender igual às meninas [da geografia e da arquitetura] fazem. E também a gente tem contato assim, com, por exemplo, a [...] na aula dela, recebe um texto e traz para gente. A gente vai tendo contato com outras áreas que possivelmente a gente não teria se a gente tivesse as mesmas aulas, o mesmo curso. E funciona bem na prática, porque a gente precisa dessa equipe, porque na vila onde a gente trabalha sempre surgem demandas assim que misturam (entrevista 4, estagiária 3 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Pela visão da estagiária, ela acredita que a visão interdisciplinar é importante para a realização mais completa das atividades de extensão. Aqui ela estava se referindo especificamente aos preparativos para o ingresso da ação de usucapião, pois um dos requisitos legais para o ajuizamento dessa ação é ter a descrição do território onde se pleiteia a legalização da posse. Outras estagiárias expressam assim as suas perspectivas, sobre a interdisciplinariedade e a divisão das tarefas de extensão:

Mas legal também a gente está trabalhando aqui [...], não tem assim, fulano é da geografia, fulano é do direito. A gente esquece isso, porque todo mundo fica fazendo tudo aqui. Eu acho legal.

[...] Eu acho que sim em algumas situações, por exemplo, no caso lá do empreendimento²⁷⁸, uma vez que a gente estava querendo argumentar por que é que aquilo não era legal de acontecer. Aí a [...] retira argumentos lá da geografia, de meio ambiente, [...]. A [...] com os das Ciências Sociais. Sei lá. Mas mistura tudo (entrevista 4, estagiária 2 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

A questão do ensino-aprendizagem, ligado aos marcos teóricos, é refletido pelos pressupostos do programa e interliga seus objetivos com a perspectiva de (re)pensar o ensino, ou seja, uma universidade engajada atuando nos processos políticos e a refletindo para o próprio reposicionamento da universidade. Essa é uma perspectiva muito assente pelos estagiários que, indiretamente, refletem uma posição política da universidade. Assim, na entrevista, as estagiárias refletiram como importante sua

²⁷⁶ Nesse caso, falava-se de grupos ligados à Pastoral da Terra.

²⁷⁷ Eu fiz uma entrevista conjunta com os estagiários do Núcleo Direito à Cidade.

²⁷⁸ Referem-se ao destino final do terreno da área minerada aos arredores da Vila Acaba Mundo, como dito anteriormente.

formação no Pólos, reconhecendo uma mais-valia para os seus percursos académicos. Consideram que a aprendizagem no Pólos é construída muito a partir dos desafios do dia a dia, em que as/os estagiárias/os buscam sua própria formação. As estagiárias entrevistadas assinalam a busca pelo conhecimento no desenvolvimento das atividades de pesquisa e de extensão realizados no Pólos. Afirmam que a passagem pelo Programa é um caminho de autoconstrução e amadurecimento pessoal e profissional. Nesse sentido, uma das estagiárias apontam o seguinte:

Eu fui a última a entrar aqui. Assim, geralmente a gente tem duas semanas de capacitação, com todos os estagiários novos. Só que as minhas duas semanas de capacitação foram adiadas. Então eu fiquei duas semanas no Núcleo para depois ter capacitação. E quando eu entrei já estava todo mundo super... fazendo as atividades normais, que todo mundo faz, então eu fiquei super perdida, não sabia o que eu fazia, eu nunca tinha ido numa vila antes, eu tinha uma imagem totalmente distorcida assim, meio perversa, errada totalmente. (...) Depois a gente vai voltando e vai correndo atrás, vai se inserindo. Você aprende no Pólos que [aprendizado] também é uma busca. Porque, ainda mais a gente que estava sem técnico, então a gente tinha que buscar as coisas, as demandas a gente tinha que estar inserido, sabe? Tinha que despertar. Mas até demorou para eu despertar, porque tinha dias que eu chegava e ficava muito perdida. Não sabia o que eu estava fazendo aqui. Mas depois você descobre as coisas, vai se engajando. O tanto que é grande o que a gente está fazendo (entrevista 4, estagiária 3 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Essa estagiária destaca que o Pólos também foi importante para uma perspectiva crítica sobre o que é a *favela*, assim, houve um contato maior com a realidade e um processo de *desmistificação* do morador da *favela*. Demonstra seu amadurecimento pessoal e académico para enfrentar de maneira mais completa as questões que envolvam direitos. A posição dos estagiários é que o Pólos não só é uma fonte de reflexão académica, pois possibilita também aos estagiários amadurecimentos político e social. Essas reflexões foram constatadas por essa entrevista, mas também no cotidiano das atividades do Programa. Como na última citação, a ideia é que o Pólos não é uma formação estanque, consideram portanto que a aprendizagem é um processo que vai sendo construído a partir das demandas cotidianas dentro de suas atividades de extensão. Portanto, é compreendido, em conformidade com a noção ensino-aprendizagem, que a perspectiva do ensino crítico não é somente de assimilação de conteúdo académico e sua *aplicação*, mas sobretudo uma reflexão e uma reconstrução desses conteúdos dentro das necessidades da prática. Porém, outra estagiária (entrevista 4, estagiária 2 do Núcleo Direito à Cidade do Pólos) afirma que falta capacitação no Pólos sobre o direito urbanístico e seus instrumentos, observando e pormenorizando as dificuldades de ingresso da ação de usucapião para a defesa dos direitos fundiários e para a consagração do direito social à moradia.

Nas entrevistas e nas observações no Núcleo de Direito à Cidade, fui percebendo um esforço para alcançar os objetivos gerais do Pólos. Isto é, a utilização prática da percepção teórico-analítica de cidadania do Pólos em ações específicas de promoção da regularização fundiária, emprega o termo de cidadania em conformidade com a ideia de organização e mobilização coletivas. Considero que a perspectiva do ensino-aprendizagem do Pólos e de Gustin (2004) surte o efeito esperado, pois os estudantes do Pólos, compreendem a limitação dos conteúdos programáticos dos seus diversos cursos, assinalam a importância de uma perspectiva crítica para a pesquisa e que ela seja efetuada para o desenvolvimento de um processo de alteração do *status quo*. Também, identifiquei²⁷⁹ que muito dos estagiários tem um perfil ligado com a militância política ou depois do ingresso no Pólos passam a interessar-se mais pela luta política. Portanto, em geral muitos deles estão ligados à militância política, aos movimentos de reforma urbana na cidade, ao movimento crítico sobre os impactos dos grandes eventos na cidade (a Copa de 2014) e as críticas contra o Prefeito de Belo Horizonte e a prefeitura. Especificamente, eles estão muito ligados à luta pela terra e pelo direito à moradia, tendo como o exemplo o caso da Ocupação Dandara,²⁸⁰ que é notoriamente organizada, mobilizada e politizada e, por isso, é referência em outros processos de luta pela moradia.

A mobilização e organização é um fator muito importante para o Pólos. Eles identificam que a mobilização é um dos efeitos esperados pela atuação do Pólos, por exemplo, na Vila Acaba Mundo. Assim, as estagiárias entrevistadas demonstraram muita esperança na busca pelo reconhecimento da moradia através da ação de usucapião coletiva, todavia, o que é mais importante é a organização, mobilização e o reconhecimento material da moradia e não propriamente a interposição da ação de usucapião:

Eu sinto a grandiosidade no sentido de que a gente está com um projeto assim, que tem muito potencial. Que se sair vai ser uma coisa assim, linda. E que tem que ser, sabe? E que está faltando uma articulação e que a gente está participando de uma coisa que vai ser primeira em Belo Horizonte, que

²⁷⁹ Vislumbrei o perfil dos estágios no acompanhamento das suas atividades e, também, pela leitura dos coordenadores conforme entrevistas 1, 2, 4 e 5.

²⁸⁰ A ocupação Dandara foi promovida por movimentos dos sem moradia conjuntamente com as Brigadas Populares, que têm um diálogo muito assente com a Pastoral da Terra. A ocupação é um terreno, propriedade fundiária privada, devoluto, que não cumpre/cumpriria a função social da propriedade fundiária. Uma ocupação organizada que luta pela manutenção do direito à terra, do direito social à moradia. Uma ocupação engajada com a luta pela reforma urbana, que promove uma visão politizada do direito à moradia. O conflito está no judiciário e os proprietários fundiários, que é uma construtora, pretende a expulsão da ocupação, havendo a possibilidade de, no ano de 2014, ocorrer uma decisão final sobre o destino desse território.

nenhuma comunidade conseguiu o usucapião e que pode abrir precedentes para muitas áreas que estão na mesma situação. Então eu vejo grandiosidade nesse sentido. Até pelos marcos [teóricos] do Pólos, como que a gente enxerga. Eu vejo assim, que é grande, eu sinto isso. Uma percepção que eu não tinha. A (...) falou que sente isso também (entrevista 4, estagiária 3 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Outra estagiária completa esta reflexão falando sobre a importância da luta política, pois sem esse processo de politização, não ocorre um processo de mudança, no máximo, de efetividade de direitos:

Eu sinto essa grandiosidade não só na ação de usucapião. E a grandiosidade aumenta quando os atores se envolvem ainda mais. Eu acho que, quando a gente sente que está fazendo as coisas e os atores não estão lá, eu fico: poxa! É uma perspectiva de que nada vai mudar, entendeu? É uma perspectiva de que vai ter usucapião aqui, mas são tantas outras incertezas. Mas quando você vai, por exemplo, lá no Dandara vê aquele abraço,²⁸¹ por exemplo, dá uma sensação de estar escrito na história de um jeito tão legal. De estar atuando na história, não você assim, mas você naquele coletivo, que está participando da transformação das coisas. Então eu vejo grandiosidade sim, nesse sentido. E na ação de usucapião, assim, pela loucura que é tantos direitos assim serem letra morta na constituição em tantos lugares assim. E o que me preocupa é que o Pólos está agindo como facilitador, mas é preciso pensar em formas de atuação em que não existam Pólos para apoiar também, não é? Isso é importante. Mas talvez a nossa participação ali sirva não só para o Acaba Mundo, mas para pensar numa nova relação com o Estado mesmo. Que não tem que ser só a ocupação de terras para conseguir moradias, mas que se possa fortalecer também as políticas urbanas (entrevista 4, estagiária 1 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

A *grandiosidade* do processo de luta, de reivindicação de direitos é vista, portanto, como uma luta por *direito a ter direitos*, que está ligada à ideia da luta pela terra, por exemplo, na ocupação Dandara, em Belo Horizonte. Compreende-se assim a importância da luta política para a conquista de direitos, considerando que a falta de mobilização, identificada pelos estagiários, mesmo ocorrendo uma conquista formal do direito à moradia, pode não ser *transformadora*, ligando essa ideia aos marcos teóricos do Pólos. Como dito, o Pólos também continua a ideia que para haver um processo de transformação ele tem que ser desenvolvido pela união das pessoas, assim, ele tem que ser construído pela comunidade envolvida. A ideia aqui trazida é que sem um processo de organização e mobilização dos moradores não se alcançará o direito à moradia, assinalando, assim, que a legislação urbanística e seus instrumentos continuarão sendo *letra morta*. Ou melhor, não se coadunará com um processo autorreflexão, de mudança política e consagração do *direito à cidade*. A conclusão aqui efetuada é que sem a mobilização política as estruturas de poder não mudam, porque as instituições favorecem os privilégios historicamente construídos. Portanto, sem a organização e

²⁸¹ Esse abraço feito na ocupação Dandara foi um dia comemorativo e de apoio à ocupação. Esse apoio gerou um ato simbólico e físico que foi um abraço no entorno do assentamento.

mobilização dos moradores o direito à propriedade fundiária privada será ainda (quase) absoluto, mesmo sendo uma posição contrária à lei. Nas discussões e na análise dos processos em Belo Horizonte aponto que não é a falta de conhecimento do direito urbanístico que faz, por exemplo, o juiz julgar favorável ao proprietário contrariando a lei, mas sim, é que a defesa da propriedade é um valor ainda muito consagrado e o juiz tem um contexto muito mais próximo do proprietário do que do morador do Acaba Mundo. Logo, as estagiárias colocam a relevância da união de esforços dos moradores para atingir um fim que é a preservação do direito social de moradia, como dito, vem sendo desrespeitada e negligenciada reiterada vezes. A ideia da organização e mobilização como estratégia de construção das estruturas de poder é muito inspirada praticamente pelas estagiárias na experiência e resistência da Ocupação Dandara.

Eu acho que ainda falta, a gente estuda e a gente acredita que tem que ter participação de todos, que a gente não está ali para ajudar, que a gente não tem um conhecimento superior, nada, mas na vila eu percebo que os moradores, quando eles vêm procurar a gente, eles não veem “estou participando”, “eu estou também fazendo uma ação de usucapião coletiva”, não eles, “vamos lá levar os documentos para o usucapião” (*entrevista 4, estagiária 2 do Núcleo de Direito à Cidade do Pólos*).

Eu também não vejo isso no caso da vila não. Por isso que eu estou falando que eu me sinto, até um pouco, a sensação que não vai mudar, quando não tem esse processo. E quando você vê a transformação dos atores é super diferente, no caso da Vila UFMG, por exemplo (*entrevista 4, estagiária 1 Núcleo Direito à Cidade do Pólos*).

Coloca-se a ideia que há um problema relacionado com a falta de consciência política dos moradores. Esse ponto é muito relevante, porque no decorrer da entrevista ele é criticado pelas estagiárias, mas demonstra a ideia de que, se houver mobilização, ocorrerá um processo de alteração do *status quo*. Mas será que esse processo de mobilização altera as forças de poder dominante? Para ter direitos fundiários respeitados é preciso se mobilizar? Portanto, essa reflexão põe em dúvida o limite da existência dos direitos sociais como sinônimo de direitos e interesses respeitados. No meio da conversa, coloquei a problematização da ação de usucapião nas ações da Vila Acaba Mundo. Assim, questionei às estagiárias se o ingresso da ação era uma proposta do Pólos ou da Vila. Mas hoje vejo que essa pergunta não tem muito cabimento. Pois ela também foi construída pela impossibilidade de outra solução jurídico-urbanística para a regularização fundiária na Vila, ou seja, gerada pelo veto à lei que propunha a regularização fundiária e a falta de plano de execução do Plano Geral Global (PGE) na Vila, como visto. Hoje entendo que o que eu queria saber era se a usucapião urbana conseguiria garantir o direito social de moradia, por uma perspectiva de politização do

direito, ou seja, manter os interesses dos moradores dentro de suas concepções de moradia, resignificando, assim, o sentido do direito à moradia. Isso porque a questão da usucapião é uma proposta concreta para a questão do problema fundiário dos moradores da Vila. Também queria saber se as decisões tomadas são efetuadas juntamente com os moradores da Vila Acaba Mundo e suas lideranças, mas vejo que também essa questão não tem muito sentido de ser perguntada. Hoje tenho consciência de que muitas das ações são feitas como uma atividade acadêmica de extensão que são legitimadas, por exemplo, pelas lideranças, como um meio eficaz de defesa do direito de moradia. Pode, portanto, não fazer sentido de onde parte, mas sim, como essa ideia é construída pelas duas partes, Pólos e moradores. Como dito antes, há uma ideia de certa *ausência de consciência política* dos moradores do Acaba Mundo, mas ela é construída ao meu ver muito pela ideia *utópica* de mobilização e casos destacados com a Ocupação Dandara. Portanto, no mesmo sentido que os estagiários reclamam da não-mobilização conseguem fazer atos de mobilização com alguns moradores e lideranças. Assim, identifico que há uma ideia construída que não há mobilização na vila ou há pouca mobilização e que ela tem que ser nos moldes do que os estudantes do Pólos (e o próprio Pólos) identifica como *ideal*.

Na entrevista, o meu questionamento sobre a usucapião reflete também a resistência dos juízes, em outras ações judiciais, quanto a respeitar os direitos sociais de moradia dos moradores do Acaba Mundo. Afinal, a usucapião é uma estratégia para o reconhecimento da aquisição do direito à terra que depende da apreciação de um juiz e, (*hipoteticamente*) muitas vezes, o magistrado pode estar fora da realidade contextual e histórica do assentamento, colocando a normatividade e a regulação como solução para a questão da moradia, não favorecendo os moradores ou até mesmo prejudicando seus interesses. Desse modo, essas discussões fazem voltar ao conceito de cidadania empregado pelo Pólos. Concordo, então, que a organização e a mobilização são mecanismos essenciais para a reivindicação de direitos. Todavia, nem todos os processos e grupos sociais que possuem direitos²⁸² estão enquadrados nessa perspectiva de organização e mobilização. Sendo assim, acredito que seja importante explicitar que o acesso à moradia está relacionado com a construção e o desenvolvimento da ideia de *classificação social* (QUIJANO, 2010), estruturando as relações de poder (a *colonialidade do poder*). Desse modo, o pressuposto sobre as *classes médias*, os

²⁸² Nesse sentido, sendo sinônimo de *cidadãos*, ou grupo privilegiado, como reflete Milton Santos (1996/1997).

cidadãos *não-favelados*, majoritariamente brancos, é que não precisam de se mobilizar constantemente para conseguir uma moradia porque a adquirem no sistema de mercado de compra e venda e tem acesso com maior facilidade ao crédito da habitação. Portanto, é importante frisar que não é o *déficit social* que impede ao acesso à terra, mas sim, a falta de acesso ao poder que possibilita o lugar (*físico e social*) dos moradores do Acaba Mundo. Também, como analisado no Capítulo 3, assinalo alguns aspectos sobre a história da formação urbana em Belo Horizonte e como a suposta *marginalidade* (segregação socioespacial) é construída a partir do funcionamento da lei. Conseqüentemente, o que venho frisando é que a construção do direito urbanístico a partir da Constituição de 1988 não foi suficiente para um acesso maior e mais horizontalizado à terra e que a própria legislação excluiu esse moradores. É como visto no Capítulo 2 (e em parte no Capítulo 1) que a alteração legislativa e a construção do direito urbanístico têm uma ligação muito forte com as lutas dos bairros e a construção nos anos 1980 da plataforma da luta pela moradia e reforma urbana. Portanto, aponto a importância do Pólos explicitar mais essas questões no intuito de problematizar a ideia *utópica de mobilização* (ou a falta dela) como saída para a efetivação do direito à moradia, ou seja, a mobilização é um instrumento muito importante, todavia, o rompimento das estruturas de poder é um processo que vem sendo construído com ganhos e derrotas. Uma questão, de certo modo, assumida pelo Pólos é que os moradores do Acaba Mundo possuem *déficit social*, sendo assim, necessário combatê-lo invocando o direito urbanístico, outrossim, conhecer os direitos, atuar de maneira mobilizada e organizada nos moldes do Pólos, na perspectiva da construção de capital social e humano e por meio da economia solidária, para ter seus interesses consagrados. Todavia, não é sinônimo de rompimento de processos de violência e modificação das estruturas de poder. Portanto, assinalo que é relevante uma perspectiva crítica e politizada do direito para auxiliar no enfrentamento político sobre a exclusão. Os processos compreendidos como inclusão social não mudam os privilégios garantidos de determinados grupos que possuem o *poder político*, que não se coaduna com um processo de *inclusão e alteração da política*.

Na continuação com as discussões com as integrantes do Pólos, a questão da *politização* dos atores traz à reflexão o seu significado: se *politização* é sinônimo de mobilização. Desse modo, reflito que há um entendimento se os *atores politizados* são os que possuem organização e mobilização dentro de um modelo específico. Assim, apesar de as estagiárias trazerem essas ideias, elas passam a problematizá-las. Desse

modo, eu questiono hoje (algum tempo depois da entrevista) se a organização e a mobilização social são suficientes para a conquista da aclamada cidadania.²⁸³ As próprias estagiárias passaram a problematizar a carência de mobilização maior para a conquista do direito à moradia, que haviam apontado. Dessa forma, comentam:

Eu falei isso, que muitos só levam os documentos para o povo lá que está fazendo usucapião. Mas muitos moradores que eu converso são mais próximos. Eles têm essa necessidade de ter um título de propriedade para não sair da vila e tal (...) (entrevista 4, estagiária 2 Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Eu acho que a gente aprende o ideal de trabalho e participação como a presença dos moradores e tudo mais, mas conseguir tudo isso é muito difícil. Eu acho que a gente nunca foi realmente preparada em quais mecanismos fazer isso. (...) Existem alguns trabalhos que eu vi que o trabalho em coletividade é maior, mas sempre tem aquela visão: “ah, eles são os advogados da vila. Ah faz uma procuração para mim. Faz isso, faz aquilo”. Ele explica: “não. O trabalho é esse, o trabalho é aquele”. Mas não sei. Falta algum tipo de organização coletiva mesmo. Mas é um pouco da história do Pólos na Vila, não é só quando a gente partiu. Vem de antes. E vem da relação, inclusive, de toda a sociedade civil com a vila, entendeu? O [integrantes da Pastoral da Terra] falava para gente: “cansei daquela vila lá”. Porque ele falava que como é uma vila na zona sul²⁸⁴, que sempre recebeu tanta assistência, a mobilização dos moradores para fazer as coisas, sempre foi a coisa mais difícil mesmo (entrevista 4, estagiária 1 Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Só que também tem aquela questão, que eu acho que estava até conversando com você. Por que a gente tem nossos direitos e o pessoal da vila tem que lutar pelos diretos deles, mobilizar? (entrevista 4, estagiária 2 Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

A gente já discutiu isso uma vez, que essa questão do direito e segurança da posse, os direitos das pessoas não podem depender do quanto elas se mobilizam para isso. É claro que isso acontece, e é uma pena que as coisas só funcionem assim, é uma pena que as coisas tenham que ser empurradas para mudar, porque as pessoas deviam ter esses direitos, pronto e acabou, entendeu? Elas não tinham que lutar para construir uma rua, lutar para conseguir uma casa, lutar para não ser despedida do emprego. Lutar por tudo. (...) É sempre difícil. E a mobilização é aquela coisa, que demandam de pessoas que trabalham fora, têm filhos, têm milhões de coisas na vida, uma tensão muito grande (entrevista 4, estagiária 1 Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

²⁸³ Isso gera duas reflexões, que não dizem respeito diretamente a essas discussões, mas ao que está atrás dos discursos, ideologicamente construídos por essas perspectivas. Ou seja: repete-se, em alguns tipos de discursos acadêmicos, na voz do poder público e da comunicação social, por exemplo: 1) muitos indivíduos não precisam dessa caracterização, que eu posso chamar de *politizante*. Seria melhor dizer qualidades de organização e mobilização para a conquista dos direitos; 2) outra questão, muitas vezes imbuída dentro de um *discurso competente*, ligando ao conhecimento técnico/científico é caracterizar determinados grupos como não politizados, por vislumbrarem que esses grupos não possuem essas características específicas. Grupos que trabalham em conformidade com esses conhecimentos, que estão de um lado das relações de poder podem expressar essa visão. O que quero dizer é que essa perspectiva está muito fortemente imbuída da não superação da *colonialidade do poder e do saber*, simplificando: muito ligada à qualidade ideológica eurocêntrica. Isto é, essa visão não vislumbra essa questão como problema, pelo menos explicitamente, não digo que ela esteja a favor da *colonialidade do poder e do saber*, mas não coloca isso expressamente como uma questão – como algo problemático.

²⁸⁴ Localizado em bairros de classe média/alta.

Essas reflexões estão em conformidade com uma visão política de enfrentamento dos privilégios. Como se vê, o Pólos possibilita vários tipos de discussões e compreensões da realidade social brasileira, como: a crítica da legalidade, a crítica ao planejamento urbano – especificamente a política urbana atual de Belo Horizonte –, a repressão aos processos de luta social e política nos movimentos da cidade.²⁸⁵ O Pólos também possibilita um engajamento em ações dentro da cidade, que direta e indiretamente podem estar em conformidade com processos de luta, dentro de uma perspectiva de luta pelo *direito à cidade*. Assim, existe uma reflexão dentro do Pólos que compreendo como de politização do direito, mas também uma continuação de algumas *fissuras* dentro de alguns discursos (que lutam pela inclusão social). Desse modo, uma das estagiárias, em conformidade com as discussões desenvolvidas na entrevista sobre a prática do Pólos na Vila e a luta pelo direito à moradia, reflete sobre a legalidade. Pelas palavras da estudante, mesmo sendo um trabalho que pensa a perspectiva do direito e da emancipação social, o Programa leva a legalidade para as pessoas, mas não no sentido de impedir ocupações,²⁸⁶ como segue:

Tem mais uma coisa, que eu acho que talvez [...]. É porque interessa à pesquisa, que eu já vi que você comentou isso umas outras vezes. Porque o Pólos, apesar de ser [...]. É um projeto que tenta trabalhar a emancipação dos grupos sociais junto com eles, mas ao mesmo tempo ele traz a normatividade. Então ele dialoga dentro da esfera do direito a emancipação. E em alguns momentos a gente vê que a nossa lógica parece estar até fugindo de uma lógica normal da comunidade. Quando, por exemplo, a gente fala para eles: “você tem que lutar pela sua usucapião, para conseguir o direito de propriedade do terreno”. “Mas a casa não é minha?”. Aí você fala: “a casa é sua, mas o terreno não é”, e aquela coisa. Porque você está sempre trazendo a normatividade para a vida deles. Que às vezes nem sabiam que essa normatividade existia, e tendo que conversar sobre algumas questões da legalidade, que muitas vezes não era o que operava na vila. Mas eu acho que a gente tem que tomar sempre cuidado para não cair nos certos e errados, que é o que eu mais tenho medo aqui. Por exemplo, “é certo eles construir um puxadinho a mais?”. Para mim é certo, entendeu? Para mim é certo. A URBEL vai reclamar... Se eles perguntam se podem construir, a gente fala que sim. A URBEL não deixa, mas a gente não é a URBEL, entendeu? A URBEL até hoje não derrubou, é isso que a gente sabe. Podem fazer novas ocupações ali na vila? Desde que os moradores estejam no negócio... O nosso papel não é fiscalizar a vila, para que a usucapião seja certinha, porque

²⁸⁵ Por exemplo, o seu engajamento abstrato com a reforma urbana e específico como movimentos e organizações em Belo Horizonte no que tange, na prática, à reforma urbana e à busca pelo *“direito à cidade”*. Os estagiários estavam muito envolvidos nos processos de ocupação da terra com o intuito de buscar o direito à moradia, como também no Movimento dos Atingidos pela Copa (COPAC). Esse último movimento reflete sobre os impactos dos grandes eventos, por exemplo, o mundial de futebol. Um desses impactos concretos em Belo Horizonte foi o impedimento de feirantes de trabalhar no entorno do estádio de futebol. Uma das estagiárias estava engajada muito especialmente com esse movimento pelo direito ao trabalho dos feirantes/barraqueiros do Mineirão – um dos estádios de futebol da cidade.

²⁸⁶ A ação do Pólos leva aos moradores as considerações sobre o direito estatal – sobre a terra, o direito e o Estado – que podem não estar em conformidade com os modos de aquisição da terra pela população do Acaba Mundo.

só os moradores antigos têm e tudo mais. Isso é uma coisa que a gente fica até tentando uma forma de burlar, entendeu? Como seria o Carrapato?²⁸⁷ Que como ontem a [...] falou assim para a gente: “por que é difícil discutir o que eles têm direito”. Eu falo: “não, mas a gente não pode abrir mão disso. Não pode abrir mão disso de jeito nenhum”. Além da legalidade tem essa questão política mesmo, de que a gente não está para normatizar, a gente está para trabalhar junto com eles pelo direito à moradia” (entrevista 4, estagiária 1 Núcleo de Direito à Cidade do Pólos).

Especificamente entre as questões sobre a propriedade fundiária, uma delas, da legalidade e da ocupação da terra é difícil solução, pois a *ilegalidade urbana* não é só produzida pelas ocupações. O modelo fundiário brasileiro foi gerado a partir de muitas práticas ilegais e a legislação e sua interpretação são alteradas para proteger os interesses das elites. Portanto, essa fala da estagiária está em consonância com o fato de que refletir sobre legalidade e ilegalidade é muito invocado nas ocupações da favela e menos em outras práticas ilegais de ocupação, apropriação e uso da terra. A meu ver, é um ponto relevante, pois a questão da terra não envolve somente a legislação urbanística, mas também as relações de poder, e a forma como a lei é aplicada para proteção de interesses de certos grupos sociais.

A estagiária conclui que a regulação da terra é muito específica, podendo não englobar outras lógicas de aquisição e de manutenção dela. Portanto, reflete que essas lógicas específicas do sistema legal fundiário e sua aquisição podem não fazer parte da vida das pessoas. A regulação pode não ser uma solução em conformidade com outra lógica sobre os direitos, sobre a terra e a relação das pessoas com a terra. Dessa maneira, a regulação pode trazer uma lógica de expulsão, ao invés de preservar e garantir o direito social de moradia e a própria construção do *direito à cidade*, dentro de uma ótica de reforma urbana e função social da propriedade privada e da cidade. Esse foi um dos diagnósticos de Boaventura de Sousa Santos (1991, 2009) sobre a legalidade estatal, que está em contradição com a legalidade local. Assim, a estagiária resume a problemática da legalidade estatal, ou seja, da regulação como proposta de caminhar para um suposto encontro com o *direito à cidade* e o trabalho do Núcleo Direito à Cidade.

4.3 As práticas de mediação e o direito à moradia na execução do Programa Vila Viva

²⁸⁷ Segundo uma das lideranças comunitárias, o “Carrapato”, uma parte da Vila Acaba Mundo, em 2011 tinha mais de 5 anos, configurando, assim, o pré-requisito para o ajuizamento da ação de usucapião.

A mediação é uma das metodologias do Pólos, construída para atingir seus marcos teóricos. O significado de mediação não é exclusivamente para resolução de conflito individual bem como seu plano de ação para resolução de conflito coletivo como estratégia política do Pólos. A perspectiva de mediação assinalada pelo programa vai além da resolução extrajudicial de conflito, pois ela é entendida como uma forma de acesso à justiça e ao direito, sendo um dos seus papéis, ainda que não exclusivo, dos Núcleos de Mediação e Cidadania (entrevista 5, integrante 4 do Pólos). Os Núcleos de Mediação são instalados em territórios onde há *risco de vulnerabilidade social*. Portanto, é entendido como um modo 1) de criação e recomposição de redes sociais; 2) de construção de ligação com o poder público; 3) de realização acessória com o viés multidimensional. Essa última é explicitada na passagem abaixo:

É uma assessória muito complexa sim e que ela tem um viés multidimensional. [...] A lógica que permanece ali no Núcleo é uma lógica do comprometimento, então, se todo mundo que é que vai trabalhar no Núcleo, ele escuta a seguinte coisa: você vai atuar numa área de precariedade social e que há pouquíssimos serviços de atendimento e [...] há uma carência de um monte de coisas. Uma carência muitas vezes financeira, uma carência de serviço público, uma carência às vezes de estrutura familiar, de um monte de coisas. Então ali dentro do Núcleo não seja uma instituição de fachada, para que ela não fique servindo para o nada (entrevista 5, integrante 4 do Pólos).

As atividades dos Núcleos de Mediação do Aglomerado da Serra e Santa Lúcia são divididas em: *atendimento* (à população) e *comunitária* (que atua juntamente com as lideranças no intuito de colaborar com o desenvolvimento de redes sociais). A equipe do atendimento centra-se mais em ações individualizadas, atendendo um morador que apresenta uma dúvida ou traz um determinado problema a ser resolvido. De modo geral, essa pessoa – ou pessoas – é ouvida pela equipe, que dará sequência ao atendimento, utilizando a mediação. Poderá, se for o caso, encaminhá-la a outros órgãos ou instituições (entrevista 5, integrante 4 do Pólos).

Conforme a conversa com esse integrante do Pólos, caso a solução seja o encaminhamento para algum órgão público, pretendem verificar se essa pessoa terá adequado atendimento e se a pessoa será ouvida com o intuito de resolver sua questão. Mesmo o atendimento tendo uma perspectiva mais individualizada, isso não quer dizer que a resposta seja individual. Portanto, a mediação no Pólos é pensada de maneira coletiva, pois há uma compreensão de que o suposto problema individual é fruto de uma questão social mais ampla. A perspectiva defendida pelo Pólos é compreender as demandas trazidas pelos moradores de maneira estrutural e que a solução seja nesse mesmo sentido.

Se você pensar numa questão individual, por exemplo, o cara está tendo um problema com o INSS²⁸⁸. Ele chega lá e o INSS não atende ele. Ele não consegue ser atendido ou, quando consegue, o INSS nega o benefício dele e ele não tem como recorrer. Imagina a situação de um senhor que é idoso, que é pobre, que está doente, que muitas vezes está sozinho, está abandonado. Que é uma situação muito comum. Essa pessoa ela está desamparada aí, institucionalmente, vamos dizer assim, e muitas vezes até socialmente. Essa pessoa vai ao Núcleo, o Núcleo tenta encontrar, localizar uma rede para essa figura. Em alguns momentos, o Núcleo partiu para a criação dessa rede. Então, ele tenta criar lá: e o seu vizinho e a sua família, vamos chamar fulano, vamos chamar sicrano. Mas será que ninguém pode te acompanhar? Então o Núcleo ali tenta achar alguém, vamos dizer assim, recompor ali uma rede de solidariedade intersocial que estava desfeita. Por outro lado, foi feito isso, mas a gente tem a pessoa que vai acompanhar ela, mas vai ser suficiente? Não, porque a Defensoria Pública não está atendendo esses caras, e o INSS está negando, então ela não tem, ela está sem jeito de acionar a justiça. Então a gente vai lá e faz um convênio com a Defensoria Pública da União para que esse tipo de caso, vamos dizer assim, que é um caso extremamente delicado, possa ter um lugar para ir. Tipo ter um defensor para atender esse idoso que está passando necessidade e tal. Então, ou seja, a partir disso, além do Pólos, da Universidade, o Pólos consegue fazer um termo de cooperação com outra instituição. Que a Defensoria Pública da União passe a existir dentro daquele lugar que era só de exclusão. Não só existir passa a ter um canal direto diferenciado. Ou seja, o Núcleo de Mediação ele faz uma ponte com outra instituição, que fortalece uma rede de apoiadores, de colaboradores para aquele espaço, que era espaço de exclusão (conforme entrevista 3, integrante e do Pólos).

Como referido, o Pólos pretende a compreensão mais profunda e complexa da questão exposta. Questões de conflitos fundiários e regularização fundiária podem ter uma dimensão coletiva, na qual o Pólos pode ser o primeiro contato com essa demanda por meio do atendimento e, a partir disso, invocar as partes interessadas como agentes de resolução do conflito, ou seja, elas são essenciais para a decisão do caso exposto.

A outra equipe que atua dentro do Núcleo de Mediação e Cidadania é a denominada *mediação comunitária*. Ela, especificamente, trabalha no intuito de auxiliar a construção de redes sociais, dialoga com as lideranças e autoridades locais, como nas questões de regularização fundiária. Assim, eles atuaram como mediadores na intervenção (no caso do Aglomerado da Serra) ou futura (que se iniciou em 2013) intervenção (no caso do Aglomerado Santa Lúcia) do Programa Vila Viva. De certo modo, as questões ligadas aos conflitos fundiários, da moradia e regularização fundiária, são temas muito recorrentes dentro e nas atuações do Pólos. A perspectiva da mediação é pensada no intuito de cooperar com uma solução mais autônoma, dentro dos parâmetros de cidadania, emancipação e subjetividade do Pólos. Então, a solução para o caso exposto – individual ou coletivo – tem que ser mais *simétrica*, mas colocando a legislação como parâmetro de *justiça* (entrevista 6, integrante do Pólos 5). Os trabalhos

²⁸⁸ INSS (Instituto Nacional do Seguridade Social) equivalendo a Segurança Social.

dos grupos do Núcleo de Mediação, principalmente a comunitária, pretendem auxiliar a organização e mobilização para a luta contra a *exclusão*, no caso, a exclusão socioespacial.²⁸⁹ Assim, constata-se o seguinte:

A gente tem o Núcleo lá que recebe inúmeros casos, não só casos jurídicos e nem psicológicos. Casos relacionados à assistência social, aos direitos sociais, que são encaminhados ou que são levados adiante por meio da mediação. Isso é uma questão. A outra questão [...] é que ele também entende a mediação para além do conflito, [...], a mediação como uma forma de criar laços. O mediador como um fazedor de pontes, uma pessoa que une situações, que associa discursos que estavam interrompidos. [...], isso a mediação comunitária faz a todo o momento. O momento que tem uma demanda numa comunidade e que as pessoas querem determinadas coisas [...], não necessariamente um problema, um conflito. E o programa cria a ponte daquela demanda com um local de ressonância para isso, por exemplo, que seja uma audiência, que seja na própria comunidade ou que seja uma audiência num espaço formal do poder público como: a Câmara dos Vereadores, a Assembleia Legislativa ou uma reunião direta com um executivo, que seja municipal ou estadual. Isso tudo é um trabalho de mediação entre pessoas, entre instituições no intuito de criar atos sociais, fortalecer as teias, vamos dizer assim, da nossa sociedade (entrevista 5, integrante 4 do Pólos).²⁹⁰

Os Núcleos de Mediação atuam no sentido de construir redes sociais nas perspectivas de: 1) resolução de conflito e de uma demanda de forma coletiva; 2) na perspectiva de desenvolvimento de capital social e humano com o intuito de construir marcos teóricos e, 3) de acesso à justiça, de maneira ampliada. Na questão que envolve conflito fundiário, lutas e processos pela regularização fundiária, o Núcleo age dessa maneira para alcançar uma solução coletiva, que pretende dirimir os efeitos desfavoráveis para determinada população. Assim, a execução do Programa Vila Viva, é considerada como algo que gerou e gera conflitos, transtornos, perdas, fissuras, expulsões, modificação na sociabilidade na vida dos moradores do futuro aglomerado urbanizado.²⁹¹ Portanto, formalmente é propagandeado pela municipalidade que o Vila Viva reconhece o direito à moradia, mas, por outro lado, ele gera perturbações e pode não reconhecer propriamente os direitos fundiários.²⁹² Dessa maneira, na conversa com técnicos do Pólos no Aglomerado Santa Lúcia, relatou-se que houve um processo de mobilização,

²⁸⁹ Conforme conversa/entrevista 2, integrante 2 do Pólos.

²⁹⁰ O informante analisa que, mesmo havendo redes de solidariedade, havia indivíduos e grupos que não conseguiam acessar essas redes e estavam descobertos desse tipo de inter-relação.

²⁹¹ Conforme conversa/entrevista 2, integrante 2 do Pólos.

²⁹² Conforme foi dito no Capítulo 3, o Programa Vila Viva promove reassentamentos, os quais são de três modalidades: 1) o realojamento em conjunto habitacional no próprio assentamento; 2) o reassentamento monitorado, pelo qual a própria prefeitura compra a nova habitação até um valor demarcado; 3) o último caso é quando a PBH indeniza em pecúnia o valor das benfeitorias da antiga residência. Nesse caso, as pessoas tentam comprar casas no próprio aglomerado ou, se não conseguirem, compram em outras localidades, mas a questão colocada é: como é pago somente o valor das benfeitorias, isso diminui a possibilidade de adquirir a casa própria. Isso poderia gerar expulsões indiretas.

não contrário ao Programa Vila Viva, mas sim, que ele beneficie a população. Compreendo, desse modo, que o Pólos tem uma preocupação com o processo de urbanização naquele local, referente a sua experiência da intervenção urbanística no Aglomerado da Serra.

A experiência do Pólos sobre alguns resultados na Serra, como será descrito abaixo, serviu de modo diferente de outra ação do mesmo programa de extensão no Aglomerado Santa Lúcia. Lá, houve uma interseção entre as associações de moradores no bairro, órgãos públicos de defesa de direitos individuais, coletivos e difusos, como Defensoria Pública, Ministério Público e programas de assistências judiciária e urbanística de outras universidades, no caso, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Essa interligação de atores almejou ampliar o debate com a municipalidade e questionar o modo e os objetivos das intervenções.

(...), o Núcleo de Mediação ele faz uma ponte com outra instituição, que fortalece uma rede de apoiadores, de colaboradores, de gente que está com olhar atento para auxiliar nas ausências daquela comunidade. Então, por exemplo, no Santa Lúcia tem a Defensoria Pública da União, tem a Defensoria do Estado, tem o Ministério Público Federal, tem o SAJ da PUC.²⁹³ E, a partir do SAJ da PUC, tem toda uma equipe de profissionais da PUC trabalhando na questão do Vila Viva. Ou seja, eram instituições que não existiam naquele lugar. Isso é um trabalho de mediação, a gente entende isso como um trabalho de mediação. A partir do momento que eu vou lá como uma coordenação política do programa e convido a Defensoria Pública da União, demonstro para ela a necessidade, dado para ela o espaço, que primeiramente foi cedido para a gente. Agenda, bota equipe para trabalhar para a Defensoria da União para que aquela demanda que chegou não fique não respondida. Porque normalmente o que acontece com as instituições é o contrário. A pessoa chega e ela é [...] Ela fica sem uma resposta para a coisa dela (entrevista 5, integrante 4 do Pólos).

O Núcleo de Mediação do Aglomerado Santa Lúcia do Pólos trabalhava, então, junto com esses diferentes atores para preservar o direito à moradia e questionar se as ações da Prefeitura podem ser consideradas como desvio de finalidade. Isso porque a verba para efetuar a execução do Plano Global Específico é fruto de uma parceria do município e da união para a promoção da regularização fundiária, fazendo parte de financiamento do governo federal de promoção de política de habitação. O ponto relatado sobre o questionamento do traçado viário refere-se à suposta abertura de uma via pública contida no plano do Aglomerado, que seria a *via do Bicão*. A invocação de arguir o desvio de finalidade tem o intuito de questionar a execução desse PGE – a construção dessa avenida. A interligação de todos esses atores tem o intuito de construir

²⁹³ SAJ da PUC é o Serviço de Assistência Judiciária da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

uma rede social para enfrentar o governo municipal e manter o direito à moradia dessas pessoas, por meio de argumentos técnicos: jurídicos e urbanísticos. O trabalho do Pólos envolveu os processos de regularização fundiária e seguiu, também, na tentativa de dirimir conflitos internos de lideranças com o objetivo de não enfraquecer a mobilização social.

As atividades, então, envolveram mais propriamente discussões com o Ministério Público Federal, organização de assembleias populares e audiências públicas. Houve, assim, antes de agosto de 2011,²⁹⁴ três audiências públicas com o objetivo de questionar as futuras *intervenções estruturais* no Aglomerado, como relatado pela comunitária do Núcleo de Mediação do Santa Lúcia. Na primeira audiência, houve a participação da URBEL e de diversas associações de moradores, compondo lideranças não formais como a Vila São Bento, o vereador Adriano Ventura (PT) e os integrantes de Pólos. Essa audiência foi realizada no próprio aglomerado, na Casa do Beco.²⁹⁵ Mais ou menos na mesma época, no segundo semestre de 2010, os integrantes do Pólos concentravam suas ações na Vila São Bento, parte do Aglomerado que iria desaparecer com a execução do PGE. Com o passar dos meses e com a mobilização em todo aglomerado, houve uma mudança das ações do Núcleo, que passa a trabalhar no aglomerado como um todo, mais próximo a outras lideranças de todo o bairro, e não só na Vila São Bento.

A segunda audiência teve também a participação do Ministério Público Federal, da Pontifícia Universidade Católica²⁹⁶ e da Defensoria Pública, além dos participantes da primeira. O Ministério Público e a Defensoria entraram com as questões jurídico-legais, a respeito das quais fizeram recomendações ao poder municipal, com alegações jurídico-legais, com o intuito de preservar o direito à moradia da população do aglomerado Santa Lúcia. Um dos diagnósticos do Pólos em relação a toda a atenção e preocupação com Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia foi a respeito de suas conclusões sobre a sua atuação e os efeitos da intervenção municipal no Aglomerado da Serra – quando houve a intervenção do Vila Viva nessa localidade. Portanto, o Pólos entende que sua atuação foi ingênua e pouco crítica no decurso da execução da intervenção jurídico-urbanística na Serra. Assim, especificamente no caso

²⁹⁴ Audiências às quais não presenciei; acontecimentos me foram relatados pelos integrantes do Núcleo Mediação e Cidadania do Aglomerados Santa Lúcia.

²⁹⁵ No período dessa audiência, houve a transição de muitos integrantes da *comunitária* do Núcleo de Mediação.

²⁹⁶ A convite do Pólos e de uma professora da Católica que estava muito envolvida em ações no Aglomerado Santa Lúcia.

da intervenção no Aglomerado Santa Lúcia, o Pólos atua compreendendo o direito como modo de limite à atuação da Prefeitura de Belo Horizonte, com o intuito de preservar o direito à moradia dos moradores do Aglomerado Santa Lúcia e tendo uma postura mais crítica a intenção do Vila Viva.²⁹⁷

A terceira audiência teve como objetivo construir planos de ação para a intervenção ajustada aos interesses dos moradores desse aglomerado, englobando um requerimento de retirada de menos pessoas; um laudo técnico-geológico para comprovação ou não de áreas demarcadas de risco pelo PGE.

Durante o desenvolvimento do trabalho no Aglomerado, o Pólos notou a existência de conflito entre dois grupos de lideranças. Assim, o Núcleo fez sessões de mediação com as lideranças para elaborar propostas de um acordo entre elas, fortalecer a sua voz e escrever um documento explicitando o que elas, de comum acordo, pretendem eliminar no plano de intervenção da PBH. Os pontos em comum identificados pelo Pólos são: 1) não construção da Via do Bicão; 2) não remoções; 3) unidades habitacionais mais amplas; 4) alargamento da Rua Principal no Aglomerado, a Rua São Tomás (ponto controverso, porque gerará remoções). A tensão no Aglomerado é gerada, sobretudo, pelo anseio de remoção, mas também se percebe a preocupação com a importância da intervenção na construção de equipamentos urbanos e a regularização jurídica da moradia. Diante disso, o Pólos, no processo de mediar as lideranças, tentou colaborar com a construção de uma intervenção urbanística, com o interesse de que as diversas lideranças consigam chegar a um denominador comum para apresentar à Prefeitura de Belo Horizonte. De certa maneira, o Pólos procura sempre apresentar a sua experiência no Aglomerado da Serra para trazer à tona alguns efeitos da execução do PGE naquele Aglomerado, como nas expulsões. Nesse intervalo e no decorrer desses conflitos, a Prefeitura atrasou a intervenção.

Outras ações do Pólos no Aglomerado Santa Lúcia, como dito, são as reuniões com o Ministério Público Federal, em que pretende, assim, questionar os objetivos da futura intervenção do Vila Viva nesse Aglomerado. Esses contatos tiveram o objetivo de produzir contra-argumentos técnicos jurídico-geológicos aos PBH de modo a construir argumentos para a preservação do direito à moradia e impedir as remoções.²⁹⁸ Uma dessas reuniões ocorreu em 23 de setembro de 2011, na sede do Ministério Público Federal, com a equipe do Pólos e algumas lideranças comunitárias do Aglomerado. A

²⁹⁷ Conforme entrevistas 3, 5 e 6 com os integrantes do Pólos.

²⁹⁸ Tendo o intuito de declarar as remoções ilegais.

procuradora federal fez uma apresentação do mapa desse território para informar onde e como serão feitas as maiores intervenções e demonstrar quais vilas no Aglomerado deixarão de existir. Uma dessas vilas que será removida por completo é a Vila São Bento, por estar em situação de risco, conforme justifica a municipalidade. Um dos entendimentos das pessoas que integravam a reunião e invocado pela procuradora federal foi a noção de que a Prefeitura de Belo Horizonte pretende retirar pelo menos mil de um universo de 35 mil pessoas. A procuradora federal assinala que o Programa Vila Viva é um programa de moradia, portanto, tem que utilizar a verba²⁹⁹ para esses fins, assim, a criação de um parque ou uma grande via pública pode configurar, segundo ela, desvio de finalidade.

Essa reunião pretendeu apresentar informações detalhadas e atualizadas sobre as futuras obras no Aglomerado e construir argumentos para tentar preservar os direitos dos moradores. Além do mais, depois de uma das audiências públicas sobre o Vila Viva nesse aglomerado, o Ministério Público apresentou um requerimento para que a execução do PGE seja exclusiva para efetuar a urbanização e a regularização fundiária. A resposta da Prefeitura foi que houve participação popular, o que justificou a manutenção, assim, a Via do Bicão e o parque, por exemplo. Conforme as explicações da procuradora, a Prefeitura argumenta que o PGE é a vontade da população do Aglomerado. As conclusões da reunião, então, foram que houve desvio de finalidade e que a política urbana não altera o enorme déficit habitacional em Belo Horizonte. Desse modo, é necessário rejeitar as remoções e lutar por uma melhor descrição da proposta de execução do Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia. O andamento desse processo foi baseado na argumentação técnico-científica, que tinha por finalidade pressionar a prefeitura para mais esclarecimentos, como modo de preservar dos interesses dos moradores. O Pólos, especificamente, trabalhou muito para divulgar a proposta da Prefeitura, com a finalidade de que não se repita o grande número de remoções como ocorrido no Aglomerado da Serra.

Enquanto isso, as atividades desenvolvidas e as que acompanhei no Núcleo de Mediação e Cidadania do Aglomerado da Serra centraram sua atenção na finalização do relatório sobre os efeitos do Vila Viva na Serra, na divulgação do relatório final da pesquisa e no documentário produzidos por essa investigação (MEDEIRO *et al*, 2011; TRIANI e MOTTA, 2011). A pesquisa concentrou-se em quatro fatores (tabulações): os

²⁹⁹ A verba que, em sua maior parte, vem do governo federal, é para efetuar o Programa Vila Viva.

não removidos (demais moradores); os que foram reassentados nas unidades habitacionais (conjuntos habitacionais); os removidos e indenizados que se mantiveram no Aglomerado; os removidos e indenizados que mudaram para outro bairro ou cidade. A pesquisa analisou a legislação municipal de habitação, o Plano Global Específico da Serra e a situação socioeconômica e física do Aglomerado. Ela tem como objeto refletir se a política urbana habitacional colabora para a formação do capital social e humano, no intuito de assegurar o que o Pólos entende como desenvolvimento e construção de cidadania, emancipação e subjetividade. Em linhas gerais, o diagnóstico dos efeitos do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra foi de um programa de expulsão, conforme conversas com a equipe que elaborou o projeto de pesquisa e seus resultados.

Um dos produtos dessa pesquisa, o documentário *Uma avenida no meu quintal* (TRIANI e MOTTA, 2011), trata dos efeitos do Programa Vila Viva. Tal documento audiovisual inclui depoimentos de moradores que foram diretamente atingidos pelo Programa e que foram alguns dos informantes do projeto de pesquisa realizado pelo Pólos. O argumento central do documentário³⁰⁰ é que não foi apresentado pela Prefeitura o número total de pessoas que seriam removidas do Aglomerado da Serra, para a abertura da Rua do Cardoso. Os moradores não sabiam que as casas estavam sendo destruídas para construção da via pública, que tem pouco tráfego de automóveis, e, por isso, questionaram a finalidade dessa rua para o Aglomerado. As remoções geralmente ocorreram para abertura de vias, para preservar áreas de proteção ambiental e para retirar os moradores de zonas de riscos. Segundo o documentário, as remoções para implementação do Vila Viva fizeram subir o preço das moradias, fazendo com que muitas pessoas removidas tivessem dificuldade de comprar outras casas na Serra. Portanto, as pessoas contestam o baixo valor das indenizações nas remoções, e muitas pessoas, que não conseguiram comprar casas no próprio aglomerado, mudaram-se para longe.³⁰¹

A partir dos depoimentos dos moradores³⁰² o Pólos reflete sobre quais seriam os objetivos do Programa Vila Viva. Assim, com base nas críticas do Pólos e nos de regulação para encontro e solução de um determinado *problema social*, colocando os

³⁰⁰ Também sendo um dos argumentos centrais do relatório do projeto de pesquisa sobre os possíveis efeitos do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra.

³⁰¹ Por exemplo, Ribeirão das Neves, município vizinho de Belo Horizonte, pertencente a Região/Área Metropolitana de Belo Horizonte.

³⁰² Contida nesse documentário produzido pelo Pólos e pelas entrevistas que realizei, especialmente, uma com uma moradora do Aglomerado da Serra que conseguiu comprar uma casa no bairro após a sua remoção e o pagamento da indenização.

efeitos da regulação, que é o controle e a subalternização. No mesmo sentido, a política urbana também traz a ideia de (re)adequação ambiental do território, problema existente pela não construção de rede de esgoto, não realizada anos atrás, e pela própria urbanização. Nos depoimentos, questionam por que as obras anteriores ocasionaram a poluição de três nascentes de águas existentes no bairro. Alegam que o discurso oficial hoje é de preservação ambiental, sendo um dos objetivos despoluir as nascentes. Nesse mesmo discurso, é construída a interpretação de que as pessoas não souberam ou não sabem preservar o meio ambiente, que elas devem ser educadas para morar de forma sustentável. Outra questão levantada é sobre a grande modificação feita no bairro com a intervenção urbanística, feita pela PBH, no âmbito geográfico-espacial e das sociabilidades. Outros dois pontos questionados pelos moradores no documentário foram o entulho deixado pela PBH na demolição de casas, que demorou algum tempo para ser removido pela municipalidade, além da construção da estrutura viária. Sobre este último ponto, um dos moradores, aponta que a sua residência passou a localizar-se em uma área de risco porque, após a intervenção urbanística, sua casa passou a ter fissuras na estrutura. Em suma, os diagnósticos dessa investigação e expostos no documentário, foram:

- 1) O Programa Vila Viva nesse aglomerado não foi totalmente participativo, havendo críticas ao modelo dos grupos de referência. Assinala-se, ainda, que as práticas de participação do Programa Vila Viva são ineficientes e que há uma defasagem temporal imensa entre a elaboração do Plano Global Específico e a execução do Programa Vila Viva propriamente dito.
- 2) Os gastos com a construção da estrutura viária da Rua do Cardoso foram elevados, sendo este o ponto mais controverso da execução urbanização da Serra;
- 3) Aconteceram muitas expulsões, e o valor da indenização pago não foi suficiente para efetuar a compra de outra moradia em Belo Horizonte, o que ocasionou expulsões indiretas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte.³⁰³

Todas essas ações pretendem, por meio do direito, e não só, colaborar para assegurar o direito à moradia na prática, ligado à noção do Programa de cidadania, emancipação e subjetividade. É importante explicitar, nesse sentido, uma conversa minha com os

³⁰³ Do modo como foi tratado anteriormente.

técnicos do Pólos do Santa Lúcia,³⁰⁴ que gerou discussões sobre a sociabilidade e o desenvolvimento das soluções na política urbana de habitação, mais especificamente o Programa Vila Viva. Desse modo, foi assinalado pelos técnicos que as sociabilidades e as regras são diferentes entre o *morro (cidade informal/ilegal)* e o *asfalto (cidade formal/legal)*. Muitas vezes, a execução de plano de urbanização segue as regras e o modelo da *cidade legal*, sem respeitar as particularidades dos aglomerados, local onde compreendem que as *regras* são de certa maneira diferentes. Esses argumentos estão em conformidade com os diagnósticos de Boaventura de Sousa Santos (1990, 2009), resultados sobre os estudos em Pasárgada. Essa reflexão, então, é promovida pelo modelo de intervenção que a Prefeitura de Belo Horizonte quer promover ou promove nos aglomerados e vilas que passam pela execução do Plano Global Específico (PGE). Um modelo que geralmente rejeita a construção dos moradores para a construção de um modelo ideal, ou seja, segue o exemplo de habitações e urbanizações dos bairros constituídos formalmente.

A atuação do Pólos assinala que a intervenção do Vila Viva na Serra, sendo uma das primeiras ações desse programa, serviu como experiência, pois é alegado pelo programa que, quando essa ação da municipalidade foi executada, não se sabia das suas intenções e objetivos. A partir dessa experiência, o Pólos construiu uma visão crítica dessas intervenções jurídico-urbanísticas. Assim, definitivamente, o Núcleo de Mediação e Cidadania do Santa Lúcia, por ser uma intervenção posterior, atua auxiliando a organização e mobilização popular no intuito de lutar para *outro* Vila Viva nesse aglomerado, a fim de ajudar a pleitear direitos. Melhor dizer, direitos sociais de moradia ligados por uma busca ao *direito à cidade*, que na prática configura a visão crítica do Vila Viva na intervenção física que formalmente traz melhores condições ao Aglomerado e sua população. Essa atuação do Pólos tem o intuito de preservação do *assentamento irregular*.

Essas observações geram um questionamento sobre o próprio desenvolvimento das cidades. Desse modo, pergunto se não são as relações de poder, muito ligadas à *colonialidade do poder*, que geram esses *dois modos diferentes* de sociabilidade e de conduta. O Pólos observa que no contexto de *alta vulnerabilidade social* é importante a construção de redes sociais – entendendo-se também como rede de solidariedade – para combater ameaça e lesão dos direitos, dentro da ótica de direitos humanos e

³⁰⁴ Entrevista 3, integrante 3 do Pólos de Cidadania.

fundamentais, junto com o entendimento de pesquisa-ação, para a construção de cidadania, emancipação e subjetividade.

Uma aplicação do direito urbanístico não necessariamente reconhece, na prática, os direitos fundiários, nem só a busca desse direito e o conhecimento jurídico-urbanístico faz prevalecer o direito à moradia. É nessa realidade que o Pólos tenta efetuar uma reflexão crítica sobre a implementação do plano urbanístico, o Plano Global Específico. A questão, portanto, não é só preservar a *favela* ou não, ou seja, se a *favela* é patrimônio ou não,³⁰⁵ mas se a execução da política urbana, mesmo seguindo os mandamentos do direito urbanístico, preserva os interesses dos moradores. Assim, o que se pode ver é a importância, ou tentativa, de um processo de politização da questão urbana, ou seja, mesmo havendo direito que proteja os interesses dos moradores no âmbito jurídico-urbanístico, o direito fundiário dessas populações pode não ser garantido. A questão tem que ser encarada por um viés político, pois, se não for assim, a existência desses direitos nada valerá, não valerá para a preservação dos direitos dessa população. Essa perspectiva foi identificada pelo Pólos, mesmo assinalando que houve uma má aplicação e mau entendimento do direito urbanístico e falhas nas práticas de participação, que, a meu ver, são a utilização desses mecanismos para a manutenção de um não reconhecimento pleno do direito à terra pelos moradores dos Aglomerados que passam por processo de intervenção urbanística.

4.4 Considerações finais sobre o Programa Pólos

Como já assinalai, os objetivos gerais do Pólos de Cidadania são realizar a extensão universitária e trabalhar uma visão crítica do direito com os estudantes. As atividades dos estagiários são realizadas com grande liberdade, principalmente no Núcleo Direito à Cidade, um pouco diferente dos Núcleos de Mediação e Cidadania.³⁰⁶ Uma das tarefas dos estagiários também é a realização de projetos para agências financiadoras, atividade que constitui uma interseção mais concretamente da pesquisa com a extensão. Outras tarefas são a produção de artigos e comunicações orais sobre os caminhos e resultados das pesquisas que eles vêm realizando, tendo um componente de complementação do aprendizado e da prática do dia a dia da pesquisa(-ação).

³⁰⁵ Essa questão foi invocada pela liderança do Santa Lúcia, que refletiu que favela não é patrimônio para o seu morador, pois morar na favela significa carregar certos estigmas e certas categorias que, em seu entendimento, equivalem a ser um cidadão de segunda classe.

³⁰⁶ Conforme entrevistas 5 e 6, com integrantes do Pólos.

Dentro do Pólos é apontada a falta de financiamento e a pouca valorização da extensão no sistema de educação superior no Brasil, e também assinalam que as horas-aulas dos professores que efetuam a extensão não são pagas. Há uma crítica específica em relação à Faculdade de Direito sobre falta de comprometimento com as ações do Pólos. No entanto, em 2010, foi eleita uma nova Direção, e notou-se, assim, um processo de mudança de atitude em relação ao Programa. Também é criticada a falta de apoio material, financeiro e de pessoal da Faculdade de Direito, pois a Faculdade não auxilia com a verba necessária para o funcionamento e o desenvolvimento das ações do Programa. Isto é, todo o funcionamento do Programa necessita do dinheiro dos projetos, pois nem mesmo os secretários são pagos pela Faculdade de Direito, sendo este um problema frequentemente relatado pela equipe do Programa. Um exemplo é o Núcleo de Mediação e Cidadania que não funciona sem os técnicos, licenciados em direito e em psicologia, já que a atuação deles é prioritária para coordenar as atividades, a mediação e o atendimento. No segundo semestre de 2011, o Núcleo de Direito à Cidade ficou sem técnico, situação que perdurou até janeiro/fevereiro de 2012.³⁰⁷ O técnico, além da mediação e do atendimento, coordena, monitora e auxilia os estagiários, trabalhando juntamente com eles, diferentemente dos coordenadores, que não trabalham diariamente com os estagiários nem diretamente no campo.³⁰⁸ É notória a motivação dos alunos, pois são muito proativos dentro dos objetivos do Núcleo e do Programa. Eles têm muita autonomia para a construção das atividades, ainda mais no Núcleo Direito à Cidade, que difere um pouco do trabalho do Núcleo de Mediação e Cidadania, nos quais há uma menor flexibilidade, pois têm que cumprir a agenda dos atendimentos.³⁰⁹ Assim, a atividade do Pólos não se efetua somente como um terceiro observador, mas como parte integrante no processo, visando à defesa dos direitos humanos e fundamentais, como pude constatar nos artigos citados, na observação do cotidiano de suas atividades e nas entrevistas realizadas com os integrantes do Programa.

³⁰⁷ Como os alunos do Direito à Cidade não tinham técnico, um dos coordenadores, quando possível, tentava trabalhar com maior proximidade, além da professora Miracy de Sousa Gustin, que é sempre procurada para aprofundamento das discussões e auxílio para soluções. Sendo uma das fundadoras do Programa, Gustin tem um papel importantíssimo de reflexão crítica e crescente no desenvolvimento crítico do Programa, sendo procurada por todos os núcleos, coordenadores e pela equipe de modo geral.

³⁰⁸ O trabalho de campo é fundamental para cumprir os objetivos do Programa Pólos de Cidadania.

³⁰⁹ O Núcleo de Mediação Comunitária da Vila Acaba Mundo é dividido em dois grupos: o atendimento/mediação e a comunitária. A comunitária e o Núcleo de Direito à Cidade exercem uma atividade muito semelhante. Um dos integrantes do “Pólos” identificou o Núcleo de Direito à Cidade como se fosse a comunitária do Núcleo de Mediação.

Os/as estagiários/as assumem um papel de militância muito visível em suas práticas, sendo apoiados pelos pressupostos do Programa Pólos e, por isso, o ambiente é construído principalmente por essa perspectiva. O trabalho centraliza-se principalmente na construção de redes, no intuito de desenvolver as ações de modo não só interdisciplinar e transdisciplinar, como também interinstitucional e interligado com movimentos sociais, associações, Defensoria Pública e Ministério Público. Os estudantes relacionam-se com grupos e movimentos sociais em Belo Horizonte, pois eles atuam muitas vezes em parceria com movimentos, como as Brigadas Populares,³¹⁰ o movimento Fora Lacerda,³¹¹ o Comitê Atingidos pela Copa em Belo Horizonte,³¹² a Pastoral da Terra, a ocupação Dandara,³¹³ dentre outros. Esses grupos dedicam-se à luta por direitos difusos e coletivos, centrados nas questões que envolvem o direito social de moradia, luta pela terra e a favor do *direito à cidade*. Esses processos e movimentos demonstram também o intenso conflito fundiário em Belo Horizonte. Portanto, apesar de o município promover ações de planejamento e execuções de planos de urbanização, esses movimentos problematizam essas ações, compreendendo que elas não vêm resolver a questão fundiária e da moradia na cidade.

Uma das estagiárias do Pólos afirmou que teve contato com esses processos e lutas por direitos no desenvolvimento de suas atividades de estágio,³¹⁴ destacando que o

³¹⁰ As *Brigadas Populares* são um movimento com viés marxista, que compõe algumas frentes, como a Frente Reforma Urbana e a Frente Ocupação Dandara, que é uma frente territorial. A Brigada atua na luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia, lutando pela função social da propriedade fundiária e da cidade, por exemplo. É um movimento ligado diretamente a várias organizações populares e movimentos sociais em Belo Horizonte (BRIGADAS POPULARES, *sem data*).

³¹¹ O *Fora Lacerda* é um movimento integrado por muitos movimentos sociais e estudantes em Belo Horizonte contra o atual prefeito, Márcio Lacerda. Denuncia a política de expulsão e elitista, além de alegar que o governo municipal não dialoga com os movimentos sociais, construindo, assim, uma política municipal para o grande capital. É entendido que a PBH trabalha pouco para a efetivação dos direitos sociais e econômicos. No geral, esse movimento tem um discurso pautado contra a proposta higienista da política urbana de Belo Horizonte, de certa maneira, e aclama a promoção de outra política, pretendendo alcançar algo em torno do *direito à cidade*.

³¹² O Comitê Popular dos Atingidos pela Copa em Belo Horizonte (COPAC) é formado por estudantes da UFMG, entre outros e movimentos envolvidos pelo direito ao trabalho, à habitação e aos direitos humanos, entre outros. É um processo de crítica aos impactos sofridos pelos moradores de assentamentos e trabalhadores informais que tiveram direitos atingidos pela realização dos grandes eventos. Portanto, é um processo de luta contra os impactos gerados na preparação para os grandes eventos, vista também como um estratagema das elites que utilizam o subterfúgio do grande evento para reprimir algum processo que saia dentro de uma lógica mais convencional ou do grande capital.

³¹³ Ocupação Dandara é efetuada em 2009 pelo Fórum de Moradia do Barreiro, pelas Brigadas Populares e pelo MST, numa área considerada de propriedade fundiária privada. É uma ocupação rururbana na qual desenvolvem-se atividades de agricultura periurbana. É uma ocupação considerada altamente organizada e mobilizada. A construtora (o ente que possui o título de propriedade do terreno) ingressou no judiciário para reivindicar a posse das terras, discussão que ainda não foi resolvida pelo judiciário. A Defensoria Pública defende, juntamente com o grupo de Advogados Populares, os moradores do Dandara, atuando também como mediadores na resistência dessas famílias pelo direito à terra.

³¹⁴ Conforme entrevista 4, estagiária 2 do Núcleo de Direito à Cidade.

Programa proporciona conhecer melhor a realidade e que as atividades de investigação, de extensão e de militância se misturam e estão em conformidade com a luta social na cidade. Isso ocorre porque muitas das atividades desenvolvidas no Pólos estão em conformidade com processos de lutas sociais e políticas, nos quais a própria universidade, o movimento estudantil ou propriamente os estudantes estão inseridos. Ressalta-se que se faz um exercício de refletir sobre o local onde os estudantes estão, ou seja, vislumbrar o seu papel e de onde ele vem. No entanto, a equipe do Pólos não se coloca como mero espectador, pois o trabalho de ensino, pesquisa e extensão cumpre o papel transformador do próprio estudante e da instituição de ensino.

O perfil dos estagiários do direito que estão no Pólos não é o de todo o estudante de direito, conforme reflexão de uma das entrevistadas (entrevistada 6, integrante 5 do Pólos), pois ela entende que nem todo o estudante de direito enquadra-se na proposta de extensão universitária do Pólos.³¹⁵ Foi muito relatado nas entrevistas realizadas que o Pólos é um lugar *marginal (lugar periférico)* na Faculdade de Direito, pelas suas próprias atividades e perspectivas teórico-analítico-metodológicas, já que essa não são as práticas mais comum da Faculdade de Direito. O trabalho é focado no campo, e os participantes consideram³¹⁶ que seu trabalho parte de uma perspectiva crítica do direito e da universidade, que será desenvolvida nas capacitações e nos grupos de estudos do Programa, bem como pelas próprias atividades de extensão, que não são típicas atividades de *gabinete*.

Especificamente sobre o lugar social do Pólos, é um *lugar* do acadêmico, ou seja, desenvolve uma atividade sociojurídica. Sobre as atividades de buscarem a solução para a manutenção da posse por meio dos instrumentos jurídico-urbanístico, por exemplo, desenvolvem atividades de caráter técnico-jurídico para a população, ou seja, sustentam juridicamente a busca pela usucapião como um instrumento para a manutenção do direito à moradia, especificamente no caso da Vila do Acaba Mundo. Assim, o Pólos, longe de uma visão assistencialista, atua para que a população desses assentamentos tenha o direito à terra, apresentando a regularização fundiária não somente como solução para um problema social, considerado o imenso déficit habitacional em Belo Horizonte, mas sim, como uma questão de direito. Além desse trabalho técnico-jurídico, o Pólos também pretende auxiliar na organização e

³¹⁵ Referindo-se propriamente aos estudantes do direito, porém, os extensionistas do “Pólos” são de outras áreas, como dito. Esta suposta adequação do perfil refere-se mais propriamente ao corpo discente da faculdade de direito.

³¹⁶ Os integrantes entrevistados, como também relatado nos textos produzidos pelo Pólos.

mobilização social, sendo essa uma das suas tarefas, inserida em suas perspectivas teórico-analítico-metodológicas. Trabalha, assim, como interlocutor, como um *construtor de pontes*, conforme conversa com a integrante 3 do Pólos.

A integrante 2 (entrevista 2) do Pólos compreende que o Programa é um modo diferenciado de formação do aluno, por meio da interligação do ensino, da pesquisa e da extensão. Ela assinala que o Pólos transforma o processo de formação dos estagiários e destaca que eles terão outra forma de abordar suas futuras profissões, exemplificando com antigos integrantes do Pólos, que têm uma atuação mais crítica e menos dogmática. Então, coloca-se um ponto de reflexão na perspectiva da extensão, propriamente dentro da metodologia e das expectativas da pesquisa-ação, analisando que há limites do entendimento da idealização da extensão como um mecanismo de auxílio para a *transformação social*. Todavia, compreende que os resultados retornam para os próprios estudantes e para a própria universidade.

Essa reflexão é bastante interessante pois adverte sobre os *limites* (ou melhor as possíveis *fissuras*) do conhecimento acadêmico como algo impulsionador de mudança social. Mas, dentro do Pólos, ainda é muito significativa a ideia da importância de suas ações para as populações periféricas no intuito de auxiliá-las a sair dessa condição. Desse modo, dentro das perspectivas teórico-metodológicas, o Pólos lê que essas pessoas estão em situação de vulnerabilidade social, entendendo que, dentro dessa prática acadêmica, há possibilidade de alteração desses dois atores – universidade e população trabalhada –, dentro dos parâmetros da pesquisa-ação. Essa modificação será pela defesa e efetivação dos direitos humanos e fundamentais, nas quais se posicionam como atores políticos e acadêmicos pela luta desses direitos na contextualização já afirmada.

Portanto, como dito, o Pólos é a prática de uma ideia, de professores e estudantes, conforme entrevista 2 e 6, que pretendem o desenvolvimento possível de *outra prática* do direito. O Programa coloca em prática a possibilidade de uma academia que possa ser entendida como política, sem chamá-la desse modo, e que promova a pesquisa e o (re)pensar do *ensino-aprendizagem* na prática da extensão. Assim, o surgimento e desenvolvimento desse está dentro do contexto de construção, afirmação e consolidação de uma sociologia jurídica crítica. Conseqüentemente, é um (re)pensar do ensino superior e, mais propriamente, do direito.

4.4.1 Os desafios da pesquisa-ação e da inclusão social

Na minha análise, deparo-me com possíveis *fissuras* (ligadas à ideia de inclusão social com cidadania) e com o limite da pesquisa-ação e da própria configuração crítica do direito, especificamente, da construção e desenvolvimento da ordem jurídico-urbanístico-constitucional. Dessa maneira, a própria representação do direito urbanístico o modo como lida com a suposta exclusão socioespacial e como a lê, evidencia a importância do paradigma da inclusão social como saída e a própria visão, mesmo que crítica, do suposto *favelado* com alguém *excluído*.

A questão do *déficit social* – ligada à ideia de falta de equipamentos urbanos, falta de efetivação de direitos sociais, a exclusão de modo geral do acesso formal ao mercado de trabalho e a precariedade ao acesso à saúde e a educação de *qualidade* – é muito presente na literatura de direito urbanístico e em trabalhos que analisam questões que tocam o direito, a cidadania e a justiça social, como analisado nos Capítulos anteriores, especificamente o Capítulo 1 e 2. Há uma perspectiva no pensar, construir e executar o programa de regularização fundiária como modo de combater a *carência de cidadania*; é uma perspectiva que demarca um papel *político* sobre a questão urbana e na invocação ao direito à moradia. Pois essa visão pretende ultrapassar a leitura neutra e naturalizada sobre o processo e crescimento das cidades. Nesse sentido, o Pólos assume uma visão que pretende romper esses processos de exclusão e *espoliação urbana*, por meio da atividade de extensão universitária partindo da pesquisa-ação.

A resposta dada pelo programa de extensão – Pólos – é a busca pela efetivação dos direitos humanos e fundamentais. Assim, é repensada a extensão universitária do direito, que sai da *clássica* atuação, que é a prestação da assistência judiciária pontual, para uma atuação mais permanente e aprofundada concretamente junto a determinadas populações, que são consideradas como populações que se encontram em *risco social*. O Pólos, como a literatura de direito urbanístico consultada, critica a neutralidade do direito, afirmando a importância de se (re)pensar o direito, o que entendo ser uma posição crítica do direito. Nas atividades de extensão, o Pólos, para o desenvolvimento de suas atividades, parte da perspectiva de que não basta uma atuação pontual, supostamente superficial, por entender a necessidade de uma atuação mais estrutural, sendo ela mais significativa. Isso se dá, por exemplo, quando compreende que a luta pelo direito à moradia é uma *questão de direito* e não uma *questão social*, sendo necessária uma atuação permanente, considerando-se que as soluções saíam da própria

população local por meio das práticas de mediação e pelo desenvolvimento das redes sociais.

O Programa percebe que o direito e o Estado têm que combater esses processos (os diagnósticos da exclusão socioespacial), não sendo eles naturais, pois possuem uma perspectiva crítica e luta contra a neutralidade do direito, da pesquisa e da universidade. Então, tenho a visão de que a ideia do desenvolvimento e objetivo da pesquisa pelo Pólos tem como mecanismo mapear ou construir soluções, juntamente com determinada população específica por meio da pesquisa-ação (THIOLENT, 1988), em casos de ameaça ou lesão ao direito no combate à denominada exclusão socioespacial e na luta pelo direito à moradia e pelo *direito à cidade*. Combinado com isso, para encontro com marcos teóricos, o Pólo invoca a importância da construção de redes sociais e da mobilização, atividades nas quais ligam com o conhecimento jurídico e são grandes armas de combate a esses processos de lesão ao direito e de exclusão. Além disso, compreende que a constituição de capital social e humano é um mecanismo para superação desse *déficit*, no qual auxilia o combate a lesão dos direitos e desenvolvimento dos direitos humanos e fundamentais (GUSTIN, 2004, 2005, 2006a, 2006b, 2009[1999]; GUSTIN e DIAS, 2012). Assim, nessa perspectiva, o Pólos, demonstra-se que são as *necessidades humanas* que devem ser defendidas (GUSTIN, 2006a, 2009 [1999]), e cabe ao Estado e ao direito, não exclusivamente, a promoção de sua defesa e efetividade. Com outras palavras, no caso em questão, é assinalada a importância da efetivação do direito urbanístico para a promoção, genericamente, do que se denomina *direitos humanos e fundamentais*, como proposta de defesa e regulação das *necessidades humanas*.

A perspectiva do Pólos, desse modo, é que há uma carência de capital social e humano por parte da população, como na Vila Acaba Mundo, no Aglomerado Santa Lúcia e no Aglomerado da Serra. Então, as atividades realizadas pelos seus integrantes implicam, por meio da prática da extensão fundada na metodologia da pesquisa-ação e conjugado com o ensino,³¹⁷ promover, de maneira duradoura e longa, ações de construção e manutenção dessas redes, por meio direto da organização e da mobilização popular, utilização de pluralismo jurídico, nesses locais identificados socialmente como

³¹⁷ No qual a pesquisa é muito pensada pela perspectiva teórico-metodológica da pesquisa-ação, conjugando diretamente com a extensão. A pesquisa, então, é pensada para retornar à população estudada, no qual ela não é objeto, e sim, sujeito, ou co-sujeito, além de ser, também, pensada no (re)aprendizado da *comunidade acadêmica*, dentro da lógica *ensino-aprendizado*, como relatado na primeira parte deste capítulo. Assim, é questionado o formalismo positivista do direito e de seu ensino.

periféricos, como já mencionado. Na prática, as atividades de seus integrantes se dão no deslocamento do centro à periferia, saindo, assim, da espacialidade geográfica e social do centro da cidade, local onde se localiza a Faculdade de Direito, e caminhando para a periferia social, às vezes, geográfica. Então, isso é feito com intuito de (re)instaurar redes sociais, implementar atividades e fazer pontes com atores públicos e não-públicos, sempre pela ótica dos *direitos humanos e fundamentais* (entrevista 5, integrante 4 do Pólos). Resumidamente, tem-se em mente que o capital social e humano são fundamentais para a busca e para a reivindicação de direitos. Desse modo, é colocado pelo Programa Pólos e por suas ações, muito difundidas por Gustin (2005, 2006), que a construção de capital social e humano é meio de consagração desses direitos. A questão do capital social e humano, a meu ver, não problematiza, como falado muitas vezes, os mecanismos de manutenção de privilégios, construídos historicamente, e as questões que envolvem a segregação sócio-espaco-racial. O sentido de capital social e humano empregado pelo Pólos pretende promover, como muito exposto por Gustin (2005, 2006a), a construção de redes sociais e fortalecimento desses grupos e indivíduos, partindo de sua percepção sobre cidadania, emancipação e subjetividade, e romper com a lesão e ameaça ao direito, no intuito de desenvolver livremente as suas necessidades humanas (2006a). É o papel do Pólos, dentro de sua perspectiva teórico-analítico-metodológica (e também, política), auxiliar para a colocação em prática desses objetivos, para o fortalecimento e manutenção dos *direitos humanos e fundamentais*, praticamente, a manutenção da moradia – os direitos à moradia das populações nas quais o programa trabalha.

Essa perspectiva, em suma, de capital social e humano, não combate explicitamente os privilégios construídos historicamente e ainda hoje perpetuados, pois pretendem a promoção da inclusão social. Dessa maneira, mesmo a partir de 1988, vem promovendo processos de construção de direitos sociais e econômicos, além de tentativas de democratização da terra (da habitação), algumas vezes tímidas, não promovendo enfrentamento dos privilégios, como refletido ao longo da tese. Portanto, não discute os privilégios, ou o fato de que se faça, de maneira mais explícita, a inclusão no *espaço da cidadania*, pela perspectiva da integração, dos indivíduos e grupos antes negados, como justificativa da má política de distribuição. Ilustro essa perspectiva por meio dos diagnósticos de Milton Santos (1996/1997) e Renato Santos (2012), que têm a mesma percepção sobre a falta de cidadania de alguns indivíduos, que vai além da má distribuição, enquanto outro grupo (a elite, branca ou *menos etnizada*) tem privilégios, a

exclusão (a *desigualdade social*) é constituída muito pelo racismo estrutural, ou seja, ao que eles acrescentam o racismo para a configuração da *cidadania mutilada* (SANTOS, 1996/1997), portanto, de maneira explícita, considerando como *cidadão mutilado* o que é marcado étnico-racialmente. Milton Santos já colocava em cheque o mito da *democracia racial*. O que quero dizer é que esse modo de construção de capital social e humano, que pretende a inclusão no *contrato social*,³¹⁸ não altera os jogos políticos e, de certa maneira, pretende um ajustamento do projeto da modernidade não compreendendo explicitamente o racismo com estrutural e identificado a boa aplicação do direito e da política urbana como possibilidade de configuração do *direito à cidade*. O desenvolvimento do projeto da modernidade é marcado pela violência sobre outros grupos étnico-raciais, constituída no próprio projeto da modernidade. Os processos de Independência e/ou Proclamação da República, por exemplo, não questionaram substancialmente as estruturas das sociedades coloniais, ou seja, no romper com a *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005, 2010). E mais, no pensamento político brasileiro da primeira metade do século XX, aclamando as especificidades do colonialismo português, está a miscigenação como característica desse colonialismo, no qual se consolidou uma construção brasileira (ou da brasilidade) específica e o *espaço da política* dado pelo *espaço da cultura*. Assim, consolida-se o que vem a ser chamado de *democracia racial*, mas tal perspectiva já não é mais aceita pelo próprio Estado brasileiro, reconhecendo conquista de movimentos negros, essas questões são, também, muito criticadas em alguns estudos críticos sobre a obra Gilberto Freyre, sobre o racismo e conhecimento, racismos e movimento sociais (GOMES, 2010; ARAÚJO e RODRÍGUEZ MAESO, 2010, 2012, 2013, MUNANGA, 2008, BASTOS, 1998, ALMEIDA, 2000, 2002; THOMAZ, 2002). A perspectiva freyriana auxiliou o desenvolvimento da dicotomia, na verdade falsa dicotomia, como já dito, da questão de classe social versus questão étnico-racial muito destacada no artigo de Marta Araújo e Silvia Rodríguez Maeso (2013).³¹⁹ Essa tese, da democracia racial, hoje é questionada institucionalmente, e o Estado brasileiro, desde o final da década de 1980, criminaliza o racismo. Um dos marcos desse processo, como dito, é o desenvolvimento de políticas afirmativas, como as políticas de cotas das universidades, conquistadas pelos dos

³¹⁸ Metáfora do contrato social reelaborada por Santos (2006).

³¹⁹ As autoras argumentam que os estudos de Gilberto Freyre contribuíram para discussões na UNESCO que coloca os processos das tidas *desigualdades* e *exclusões* como estabelecidas pela denominada *desigualdade social*. Com isso, de certa maneira, constrói-se ideologicamente um discurso de que esses processos de *exclusões* não são estruturais, e sim, desenvolvidos por falhas, e não, propriamente por processos autoritários. Perspectiva ideológica que as autoras pretendem combater vivamente.

movimentos de negros e negras.³²⁰ Mas a questão do racismo, apesar dessas importantes conquistas, ainda é vista muitas vezes como *preconceito racial*, e sua declaração, explícita em alguns estudos e análises, é poucas vezes mencionada. Assim, os trabalhos de Aníbal Quijano (2005, 2010) vêm demonstrar que a questão étnico-racial foi fundamental dentro do projeto da modernidade, como muitas vezes falado, ligando a ideologia eurocêntrica ao desenvolvimento de seu conceito de *classificação social*, muito conjugada pela questão do racismo. Tal perspectiva, auxilia o esvaziamento da falsa dicotomia classe/*raça*, estabelecendo que o racismo está além do denominado *preconceito racial*, que a questão não é simplesmente do fenótipo, pois ele conjuga a questão do fenótipo³²¹ com o eurocentrismo como ideologia.

Desse modo, a constituição de capital social e humano, no intuito de construir redes sociais e de solidariedade, não combate propriamente as questões das estruturas de poder e essas questões ligado a racismo especificamente. Ela é fundada sobre as questões da sustentabilidade, ligando a criação de trabalho e renda, muito disseminada pela ideia da economia solidária, que conjugam outros fatores como o impedimento das práticas de clientelismo, pois poderão assegurar *regularização fundiária sustentável*, com a qual se pretende a manutenção e o desenvolvimento da posse. O objetivo de fazer regularização jurídica sustentável procede da ideia, também, de manutenção da moradia no local regularizado, impedindo-se futuras expulsões, diretas e indiretas. Então, as propostas de capital social e humano pretendem desenvolver e assegurar o direito à terra e sua manutenção dentro dos parâmetros de *autonomia*, tentando estabelecer a consagração, juntamente com a ideia da metodologia pesquisa-ação, da *cidadania*, *emancipação* e *subjetividade*, desvendando, assim, certas *fissuras* no desenvolvimento da proposta do Pólos.

Para finalizar essa análise compreendo, em suma, que a atuação do Pólos é entendida e praticada na efetivação de direitos, no chamamento de direitos sociais, econômicos e *culturais*³²² – respeito à alteridade – para todos e todas. Assim, coaduna-se com esses ideais o discurso pautado no processo de inclusão social, ligado à ideia de

³²⁰ O que foi muito questionado pela denominada *sociedade civil*, partidos de centro e de direita, a comunicação social, bem como pelas universidades estaduais de São Paulo. Por exemplo, foi construída uma controvérsia sobre a questão, na qual o Partido Democratas (DEM), antigo Partido da Frente Liberal (PFL), propôs uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal do Brasil, alegando serem inconstitucionais as ações afirmativas universitárias. O pedido foi julgado improcedente, firmando-se a constitucionalidade dessa política – das ações afirmativas.

³²¹ Ligando à questão da islamofobia, termo vindo do inglês *islamophobic*.

³²² Ligado às reivindicações identitárias. Entretanto, não vislumbro o questionamento de quem é o *sujeito da alteridade*.

integração social. Desse modo, o Programa, busca o combate aos processos de *exclusão* e de *desigualdade* da população considerada nas condições de *risco social*. Entende-se que esses processos foram gerados por práticas autoritárias, como as práticas clientelistas, a falta de regulação do crescimento urbano pelo Estado e pelo direito. Assim, a noção de politização do direito ajuda a ver que a modernidade/colonialidade foi um projeto que gerou exclusão (violência, genocídios) e a manutenção dos privilégios de uma população não-racializada (de uma elite), auxilia a compreensão que a denegação do direito não é só *um acaso* (ou uma falha), ela é um projeto político. É por esse motivo que a ideia de inclusão social, se for realizada, no máximo, incorpora setores que tiveram seus direitos denegados, mas não estabelece outro modelo político. Então, venho questionando a *fissura* dessa perspectiva e perguntando como essa ideia pode proporcionar o aprofundamento da ideia de cidadania, subjetividade e emancipação, se ela continua promovendo uma ideia (carregado da ideologia moderno/liberal que propriamente construiu a ideia de *subdesenvolvimento*) do *atraso* e não constitui como chave temática o rompimento da *colonialidade do poder*. Portanto, a ideia de inclusão social não é suficiente para a promoção de uma alteração da *classificação social*, a proteção dos interesses da elite e os desenvolvimento de um acesso mais horizontal ao poder. Concretamente, a ideia de inclusão social e a invocação do direito urbanístico não promovem uma reflexão mais profunda para as dificuldades de implementar a regularização fundiária e uma ideia mais alargada ao *direito à cidade*.³²³ Pois o direito em si sem o combate dos privilégios (historicamente construídos) não é capaz de promover a defesa do direito social à moradia. Esse combate não é promovido pela ideia de inclusão. Essa ideia pretende a deslocação de grupos (*marginalizados*) da *periferia* para o *centro*, não questionando massivamente a estrutura de poder, não possibilitando um aprimoramento teórico da ideia de cidadania, subjetividade e emancipação dentro do obstáculo prático dos processos de regularização fundiária e na busca pelo *direito à cidade*. Portanto, a inclusão social assume (*implicitamente*) que houve falhas do desenvolvimento da modernidade e da urbanização, no caso brasileiro, e ela idealiza mecanismos de *acesso aos direitos* na

³²³ Essa ideia *mais alargada* sobre o *direito à cidade* aponto que está ligado com a ideia de *acesso à cidade* de David Harvey (2009a, 2009b) e, também, desenvolvida no Capítulo 1, na revisão da literatura de direito urbanístico brasileiro. Essa noção não corresponde somente a efetivação dos direitos já existentes mas a criação de *novos*, ou seja, que as pessoas possam construir a cidade dentro dos seus desejos e interesses e que a especulação imobiliária e o lucro não sejam os únicos a conseguir que seus interesses sejam alcançados. A ideia aqui é que a cidade satisfaça além dos limites dos *interesses do capital*. Essa ideia explicitamente levanta a ideia do *direito à cidade* como acesso horizontal e partilhado do poder, que não só os interesses de uma certa elite (os privilégios) sejam preservados.

perspectiva da *integração de grupos excluídos*, não assume (explicitamente) que foi o desenvolvimento do *projeto da modernidade* (uma atitude política) que promoveu o que vem ser diagnosticado como *exclusão socioespacial* para manutenção de privilégios e poder da *própria elite e grupos sociais*.

O Pólos invoca que o direito tem que estar relacionado com efetividade, pois não basta só legislar é necessário desenvolver políticas sociais, como também invoca a ideia da importância de uma leitura crítica do direito para a promoção de uma agenda social no Brasil. Porém, ele visa um ajustamento e a uma construção de inclusão de *grupos marginalizados* ao centro, em que o papel do direito urbanístico insere-se como importantíssimo mecanismo de consagração de uma sociedade mais justa. Assim, quais são as possibilidades dessas perspectivas e como ela será alcançada estrategicamente?³²⁴ Obviamente, o Pólos não tem poder suficiente (e sozinho) para promover alterações estruturais, desse modo, atuou ao nível concreto e dentro de suas capacidades, com práticas de desenvolvimento de construção de capital social, humano, de práticas de economia solidária e de invocação de instrumentos jurídico-urbanístico (como visto ao longo desse capítulo) e como já dito essas medidas demonstram uma certa *fissura* na perspectiva crítica e não neutra do direito invocada na prática universitária do Pólos. Portanto, aponto a importância no desenvolvimento de suas atividades na autorreflexão na gramática (moderno-liberal), pois a perspectiva de inclusão não altera os privilégios somente pretende o acesso de *grupos periféricos* ao centro. O que observo é que sem o processo de rompimento das estruturas de poder nem o objeto dessa perspectiva, que é gerar a inclusão, será alcançado. É relevante vislumbrar os limites do direito. Portanto, compreendo que o Pólos como um programa universitário (que tem como objetivo auxiliar o processo para *construir outra* universidade) pode abrir o debate sobre os limites e *fissuras* da ideia de inclusão, também, refletir como elas são uma perspectiva muito limitada dentro da luta política e na busca por direito a ter direitos. Concretamente, os direitos fundiários foram pouco respeitados, mesmo com o processo de mudança legislativa e consolidação da política urbana, que de fato não

³²⁴ Assim, a reivindicação do *direito a ter direitos* entra nas demandas desses grupos, não só por efetivação de direitos sociais, mas pela reelaboração destes. Para isso, a alteração do modo de fazer política é necessária a fim de uma alteração do enfrentamento das relações de poder. Identifico que esses processos são graduais e complexos, mas creio que a simples perspectiva de inclusão social seja muito limitada para se denominar como processo de politização do direito. Portanto, aponto o processo de politização une a ideia de reivindicação de *direito a ter direitos* promovido pelos movimentos sociais nos quais se pretende a alteração das estruturas de poder e suas incorporações nas decisões políticas, deixando-as mais horizontais, por enfrentar diretamente as relações de poder e por ampliar o conceito de político.

reconhece, na prática, massivamente o direito social de moradia (especificamente os direitos fundiários dos moradores) nem promove o *direito/ acesso à cidade* (ligado à ideia de horizontalização do poder e conseqüentemente da decisão política). Assim, como proposta da arquitetura do Pólos, acredito que ele pode ampliar um debate no seio da academia, como ele vem desenvolvendo, repensar os significados e o uso dos termos cidadania, subjetividade e emancipação, ligado à ideia de colaboração para uma revisão dessa gramática e a ampliação das discussões de *outras epistemologias* pela academia e não reforçando a ideia, mesmo sem querer, do *sujeito favelado* como *outro da alteridade* e possuidor de *déficit social*, que necessita ser *empoderado*.³²⁵ O que possibilitaria uma ampliação do processo de construção do conhecimento dentro da luta política na configuração de *outra* gramática e de *outras* perspectivas epistemológicas.

³²⁵ Todavia, vejo que o Pólos vem refletindo essas questões no desenvolvimento de suas atividades e na própria perspectiva e resultados do processo de *ensino-aprendizagem* que ultrapassa a ideia de *repassar* o conteúdo programático, pretendendo, a (re)construção do conhecimento acadêmico dentro do processo de pesquisa(-ação) e útil para o cotidiano das pessoas.

Conclusão

A possibilidade de trabalhar dialogando com o direito e a sociologia, questionando as relações de poder, entendendo estas segundo o conceito da *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005, 2010) e, ao final, questionando os limites da ideia de inclusão social como possibilidade de alteração do *status quo*, constituiu-se em uma das mais ricas, senão a mais rica, das experiências que a investigação acadêmica me possibilitou ter, repercutindo de modo significativo no meu crescimento pessoal. Foi um trabalho que teve, também, uma componente empírica importante, vislumbrando a relevância de como o conhecimento é produzido no cotidiano da pesquisa. Com essa experiência, notei, a partir do aprofundamento teórico-prático, algumas *limitações* da investigação acadêmica e como ela pode estar inserida na manutenção de lógicas de poder e carregada de percursos ideológicos, mesmo quando pesquisas ligadas à busca pela consolidação de uma agenda social. Por esses motivos, identifiquei que, mais que lutar pela inclusão social, é necessário refletir sobre o meu (*nosso*) lugar ou ponto de vista acadêmico, que, algumas vezes, não vivência alguns processos de violências e espoliações. Assumo que a investigação acadêmica não pode ser um patamar hierárquico para soluções do cotidiano, ainda mais, um *cotidiano distante*.

No desenvolvimento desta investigação, passei por um processo de reflexão crítica sobre os limites do direito e sobre a ampliação do significado da *desigualdade social*. Assim, tive condições de problematizar na literatura e prática os limites do percurso da ideia de inclusão social, pois sem enfrentar as estruturas de poder dificilmente haverá uma alteração das configurações sociais, isto é, sem a *horizontalização* do poder os acessos aos bens e uma maior partilha dos *ônus sociais* (da urbanização, da vivência em sociedade), serão prejudicadas, esses *ônus sociais* estão mais demarcadamente concentrados em determinadas camadas sociais e grupos étnico-raciais marcados, com o intuito de proteger o privilégios de determinados grupos. Como dito, no mesmo momento em que me defronto com essas questões, tenho mais consciência sobre a limitação da academia e como ela está inserida dentro do projeto da modernidade/colonialidade e dentro de seus paradigmas. Também identifico que, muitas vezes, os acadêmicos (pesquisadores, professores, estudantes) estão de um lado das relações de poder, mesmo questionando o poder estabelecido. Portanto, identifico a importância de ter em mente essas questões e toda a limitação dos resultados da

investigação (óbvio e claramente que me incluo). Também vislumbro os limites da ideia de *emancipação* ligada ao processo de *transformação social*. Todavia, a emancipação está imbuída de uma ideia de *empoderamento* de determinadas populações, e tal perspectiva limita a reflexão sobre as relações de poder. Por esses motivos, trabalhei mais com a ideia de politização do direito, em vez de *emancipação*. Com tal ideia, pretendi problematizar e politizar a questão da *exclusão socioespacial*, trabalhando, assim, com a ideia de que a exclusão não ocorre por falta de políticas urbanas e de direitos sociais, mas também por uma posição política que pretende a manutenção de privilégios pela *elite*. Portanto, a noção de politização do direito auxilia esse tipo de reflexão sobre os limites do direito e de que a ideia de inclusão não é *transformadora*, mas sim, limitada, podendo não contribuir para um processo de consolidação da *cultural politics*.

No decorrer das atividades de terreno, confrontei-me com a dificuldade imposta pela distância entre Brasil e Portugal, significando três idas a Belo Horizonte, que perfizeram o total de três visitas,³²⁶ além da primeira, antes de iniciar a componente curricular do meu programa doutoral. Como relatado, tive acesso ao Pólos de maneira bastante tranquila e agradável. No momento em que realizei as atividades, tive um contato muito grande, principalmente, com os estagiários do Núcleo de Direito à Cidade. Experiência muito rica para mim, pois eram estudantes muito interessados e estavam muito ligados à militância e à luta pelo *direito à cidade* em Belo Horizonte. O Pólos de Cidadania é uma experiência que problematiza o conhecimento e como ele é construído e repassado, não pretendendo somente outro direito possível, mas também buscar um outro modo como se desenvolve o ensino jurídico. Portanto, pude efetuar uma reflexão sobre o fato de que o direito, imerso ou permeado pelas relações de poder, não é garantia de *processos de mudanças*.

Não raro, deparei-me com as dificuldades de ter uma resposta muito fechada, a partir de como coloco o meu problema, o que me levou a optar por discutir a questão ideológica do desenvolvimento da noção e as políticas públicas de inclusão social e a possibilidade de a politização do direito e problematizar essa perspectiva ideológica (da ligação entre inclusão e cidadania). Concentrei-me em discussões sobre o sentido do direito por meio do processo de luta política e social e o objeto da regularização fundiária, invocando a ideia de quem podem apontar o outro como excluído, os limites

³²⁶ Uma de três meses, a segunda de seis meses e a terceira de um mês.

da ideia de inclusão e a dificuldade explícita de invocar as relações de poder, quando se assinala que *outrem* é excluído e que é necessário um processo de inclusão social como solução ao diagnóstico da *espoliação urbana*. Portanto, a análise jurídico-urbanística voltada para um sentido mais etnográfico não responderia à minha pergunta, se o processo de regularização fundiária e a aclamação do *direito à cidade* dão continuidade a certas *fissuras* ideológicas da inclusão social como solução para a questão urbana e para consagração da noção de cidadania. O trabalho de campo propriamente dito significou grande aprendizagem para mim, não sendo menos ou mais importante, mas necessário para compreender questões específicas e construir outras questões a partir dele. Contudo, o campo é uma etapa do desenvolvimento da minha pesquisa alinhada com a revisão da literatura, sem uma hierarquia, o que ajuda contextualizar a suposta mudança de paradigma sobre o sentido da nomenclatura do *direito à cidade*, a partir das significações do *direito a ter direitos*.

Portanto, analisei como a literatura do direito urbanístico identifica o processo de construção dessa exclusão e o seu combate, além de identificar que ela se refere que o caminho da regulação urbana através do planejamento urbano e da execução de planos urbanísticos, que são as propostas de solução para a questão urbana brasileira e em Belo Horizonte. É muito importante destacar que o direito urbanístico assume uma posição política a respeito da *questão urbana*, identificando que o direito e seus intérpretes têm que assumir uma posição baseada na *função social*, pois, desse modo, o direito urbanístico estará em conformidade com o processo de busca pelo *direito à cidade*. Todavia, a função social é algo extremamente abstrato que não soluciona nem enfrenta a questão urbana, afinal. Desse modo, verifiquei que, apesar de bem intencionada, a legislação não é suficiente para a proteção dos direitos fundiários, crítica muito assente por alguns autores. Essa perspectiva crítica é muito destacada por parte da literatura de direito urbanístico e afins analisadas, no entanto os autores compreendem que o desenvolvimento dos preceitos inscritos na ordem jurídico-urbanística pós-1988 conseguirão alcançar um processo de efetivação do *direito/acesso à cidade*.

A retomada das discussões sobre a *emergência dos movimentos sociais* nos anos 1970 e 1980 permitiu a contextualização da noção do *direito à cidade* na construção e desenvolvimento da ordem jurídico-urbanística-constitucional brasileira. Possibilitou, também, vislumbrar a importância da invocação e a contextualizar a ideia de politização do direito no contexto de luta e promoção do *acesso à cidade*. Consequentemente, o direito *passa* (de certo modo) a ser enxergado de uma maneira engajada (*comprometida*

com uma ideia de efetivação de uma agenda social), assim, compreende que ele não pode ser visto de uma maneira neutra, tem que estar em conformidade com a construção de uma *agenda social* e a promoção do *direito à cidade*. Todavia, é vislumbrado os desafios da consolidação do *direito/ acesso à cidade*. Os limites estão em conformidade com a insuficiência do aumento do rol de direitos sociais e *sua não concretização*, trazida pela construção e desenvolvimento do direito urbanístico constitucional e a consolidação do direito social de moradia. Pois se não enfrenta os jogos de poder a *efetivação* desses direitos serão muito reduzidas. Por exemplo, como é vista nos limites da alteração da *geografia urbana e social* das cidades brasileiras e em concreto no caso de Belo Horizonte, apesar das importantes conquistas e da implementação da política urbana de regularização fundiária (no Brasil) nesta cidade. Assim, problematizei os discursos e práticas desses processos, ou seja, o objeto da política urbana trabalhada, compreendendo o *déficit social* como lógica dentro de bairros que passam por processos de regularização fundiária. Nesses processos, esses sujeitos (os moradores), alvo da política urbana de habitação, são estigmatizados como não possuidores de cidadania, dentro do quadro de entendimento que é caracterizado por *déficit social* (de cidadania). Portanto, essa caracterização de *déficit social*, liga diretamente ao racismo e a suas consequências e construído no desenvolvimento do projeto da modernidade/colonialidade, não promove o combate certo aos processos históricos autoritários, os privilégios construídos historicamente e praticamente não rompe com a proteção absoluta da propriedade privada (mesmo sendo contra lei). Considero que no *discurso hegemônico* no Brasil, tanto o acadêmico e midiático, como o das autoridades políticas e judiciárias e do senso comum, assume-se a ideia de *modernidade atrasada*, que não promoveria, no seu desenvolvimento, *sistemas igualitários* como nos processos do Norte Global. O que compreendo é que esses *desvios* são assentes na própria lógica da modernidade dentro do discurso da igualdade. Destaco que a ideologia por trás do conceito de *déficit social* e de *inclusão social* não enfrenta diretamente o desenvolvimento da exclusão e não pretende uma alteração do político, mas a incorporação desses grupos que foram excluídos na esfera de direitos e deveres anteriormente. Portanto, a partir da reflexão de que o combate à *exclusão socioespacial* não é só uma questão de *mais direitos* e instrumentos jurídicos e políticos³²⁷ que possibilite o acesso aos direitos, mas sim, é importante uma reflexão do papel da

³²⁷ Apesar de eles serem relevantes e demonstrarem um processo de politização da questão urbana.

academia e dos limites (ideológicos) da noção de inclusão social. Isso porque o acesso aos bens, ao serviço e à terra liga diretamente ao acesso ao poder, assim, a ideia de inclusão não problematiza como se dá a conquista desses acessos e não enfrenta as relações de poder díspares e não problematiza os privilégios historicamente construídos.

As considerações finais que chego é que sem a luta política (e sem uma mudança na estrutura de poder) não se reverte a perspectiva da questão fundiária. Todavia, alegar a importância da organização, mobilização e participação dos moradores de um *bairro irregular* não é sinônimo imediato do processo da politização do direito (de enfrentamento ideológico da construção do direito, das instituições, da ciência e da própria universidade) e enfrentamento dos privilégios. Pois a suposta *segregação socioespacial* é conduzida por uma perspectiva política (pela *colonialidade do poder*), naturalizando a diferença e que vários grupos (historicamente privilegiados) não necessitam lutar pelo acesso à moradia, pois a *classificação social* assegura esse direito/acesso (de certo modo privilégio). Não digo que a organização, mobilização e participação não sejam importantes, elas são integrantes no processo de luta política, mas o que refiro é essa ideia pode coadunar como uma leitura que o ônus da mudança não foi concretizado pela *falta de interesse* desses moradores, podendo cair, mesmo sem querer, numa manutenção de certos interesses (por exemplo econômico e da especulação imobiliária). Sem contar que a própria mudança da legislação foi muito proporcionada por meio de processos de luta dos bairros. O caso de estudo e a revisão da literatura proporciona visualizar que as instituições política e judiciárias³²⁸ continuam favorecendo os privilégios de quem está no *topo da hierarquia social*. Importante notar que não é uma falta de conhecimento do direito, no caso do direito urbanístico, que não proporciona a alteração da *geografia urbana e social*, mas a continuação do favorecimento dos privilégios (a manutenção das relações de poder, ou seja, da *colonialidade do poder*). Isto é, defender a ideia absoluta da propriedade privada é um desses mecanismos de manutenção do *status quo*, assim, a invocação do direito urbanístico não é um modo por si só suficiente para combatê-lo, sem um devido processo de compreender o envolvimento do direito e das instituições (também da ciência e academia) e como as estruturas do poder se manifestam. Portanto, a politização do direito é um exercício político de reflexão dos limites e da ideologia da

³²⁸ Importante problematizar que os administradores públicos e os juízes pertencem a certa elite, sendo que eles estão muito mais próximo, por exemplo, dos proprietários que dos moradores de um *assentamento irregular*, não havendo, muitas vezes, uma *sensibilidade* e interesse no combate da ideia da propriedade fundiária como um valor quase absoluto.

noção que está por trás da própria ideia do direito (e da regulação) e como a regulação (no caso do urbano) possibilita a manutenção do poder – dos privilégios de grupos sociais e políticos.

Uma das conclusões principais deste estudo aponta à ausência de uma resposta em conformidade explícita com a noção de politização do direito, mas sim há um processo crítico sobre o desenvolvimento das cidades que reforça a ideia de que o direito tem que limitar a especulação imobiliária, por exemplo. Assim, há um processo de politização da denominada *questão urbana*, todavia, a proposta está mais ligada ao combate da *irregularidade*, e compreende-se que através dela se cumprirão os objetivos do direito urbanístico. Assinalo, neste sentido, como os autores de direito urbanístico identificam a existência da falta de conhecimento do direito urbanístico e sua invocação para a resolução da questão fundiária. Assim, essa identificação proporciona um questionamento mais técnico do que propriamente a indagação dos instrumentos de manutenção dos privilégios. Consequentemente, apesar das importantes conquistas e bem intencionadas as interpretações da legislação do direito urbanístico, elas não são suficientes para a proteção dos direitos fundiários e a partir disto conclui-se que o processo de urbanização pode não os proteger os direitos fundiários dos moradores dos *bairros irregulares*. Portanto, considero que o discurso e a prática dos processos de regularização fundiária, possibilitam a seguinte interpretação: estamos perante a continuação do caminho da regulação e o planejamento como solução, privilegiando mais o combate à *irregularidade*, do que propriamente o estabelecimento do direito fundiário das populações dos *bairros denominados como irregulares*. Considero que são práticas que estão mais ligadas à efetivação, regulação e promoção da urbanização do que propriamente questionar como a exclusão é gerada e continua a existir. Pois estas não são respostas novas. São respostas que propõem ajustes à ideia de existência de desvio e falhas dos diagnósticos da exclusão socioespacial, invocando mais a técnica do que a *práxis*, do que propriamente problematizar como a *exclusão socioespacial* se manifesta. Mas é importante destacar que não é uma questão específica do caso de Belo Horizonte e sim uma manutenção ideológica de paradigmas da modernidade (da *colonialidade do poder e do saber*).

Em relação às conclusões específicas dos estudos de caso, estas apontam a como o discurso técnico-político e acadêmico reproduzem muito dos diagnósticos já identificados na minha análise dos autores do direito urbanístico, por exemplo: a) a

importância de conhecer o direito urbanístico como solução para o reconhecimento do direito à moradia; b) o combate a ideia de *crise urbana* (da irregularidade urbana).

Em relação ao município, o caso de Belo Horizonte é ilustrativo de que a elaboração de planos urbanísticos (Plano Globais Específicos – PGE) não alteram concretamente a *geografia urbana e social da cidade*. Nesse sentido, Miracy Gustin (2006) relata que, apesar de existir desde 1983 o Programa de Regularização de Favelas (PROFAVELA), atualmente ainda existem conflitos fundiários e parte da população vive em *favelas*. Portanto, a existência de planos urbanísticos não é uma solução (definitiva) para combater a denegação de direitos sociais e fundiários dos moradores da *favela* e esses planos não os reconhecem precipuamente a essas populações. O processo de regularização fundiária em Belo Horizonte demonstrou, junto com a literatura de direito urbanístico, que ainda há um forte estigma em ser morador da *favela*. A questão não é a existência ou não da *favela*, mas sim a violência simbólica e material que atinge seus habitantes, ligado a ideia do *outro* (possuidor de *déficit social*). Desse modo, a questão colocada na minha tese, ainda em voga, é se a *favela urbanizada* altera a ideia de *cidadania de segunda classe*. Assinalo que o processo de (re)urbanização em Belo Horizonte tanto pode não proteger o direito à terra, como também pode gerar expulsões, pois a indenização pecuniária, modalidade de reassentamento utilizada pela municipalidade, muitas vezes não é suficiente para comprar outra casa no próprio bairro ou arredores, nem mesmo em Belo Horizonte, crítica esta presente nos trabalhos do Pólos de Cidadania e também na obra de Fernandes e Pereira (2010). Isso fica evidente, pois o plano de urbanização (PGE) do Aglomerado da Serra, do Aglomerado Santa Lúcia e da Vila Acaba Mundo previa a remoção (o reassentamento nessa modalidade) de um grande contingente de moradores, não reconhecendo o direito fundiário desses moradores e sim uma presunção de garantir abstratamente o direito à moradia.

A proposta de regularização do município de Belo Horizonte, é extremamente burocratizada e por isso na prática nota-se uma certa dificuldade em reconhecer o direito fundiário, por isso promove expulsões na execução da urbanização que nos planos de urbanização (PGE) denominam como modalidade de remoção por meio de pagamento de indenização das benfeitorias. Portanto, considero o caso de Belo Horizonte é exemplo de que a elaboração e execução de planos urbanísticos não altera necessariamente a *geografia urbana e social* da cidade, como dito. Sumariamente, compreendendo o seguinte:

- a) Os programas de regularização fundiária não ultrapassam a ideia pré-concebida de que a população das *favelas* precisa ser educada: para participar nos instrumentos institucionalizado de participação; para saber como morar; mas também por não problematizar a questão do racismo, continuar com a ideia de modelos adequados (de como morar e viver nas cidades) e promovendo ideia de normalização (de como morar nas novas unidades habitacionais), pois pretende instaurar a noção ideológica de inclusão social;
- b) Pretende a ideia de integração (como se as pessoas que vivem em favelas fossem apartadas da sociedade), mas que ao mesmo tempo não apresenta uma proposta de incorporação ampla e profunda nas decisões política, não havendo uma mudança estrutural, não modificando os jogos da política. Portanto, não promovendo um questionamento da manutenção dos (seus próprios) privilégios;
- c) Repassa (de certo modo) o *ônus* da implementação da regularização fundiária para a própria população dos bairros, isto porque, concede o direito à moradia, mas transfere a conquista da execução das obras de urbanização e melhorias para um novo processo de luta através das práticas de participação no Orçamento Participativo;
- d) Quando da execução da urbanização, preocupa-se mais com a urbanização do sem que ao mesmo haja a mesma preocupação com o reconhecimento dos direitos fundiários, pois o processo de urbanização pode promover a expulsão direta ou indiretamente de pessoas que vivem nos *bairros irregulares*.

Em relação ao Pólos de Cidadania, compreendo que ele é uma experiência que demonstra a complexidade das soluções mesmo com a leitura e a invocação do direito urbanístico em anseio com as demandas sociais. O Programa Pólos de Cidadania é uma relevante experiência para a crítica ao direito e a reflexão sobre outro direito possível, por repensá-los a partir da extensão universitária, do ensino e da pesquisa. Assim, é invocada pelo Pólos a importância de produzir pesquisa que auxilie os processos de mudança e que retorne para os sujeitos estudados (no caso os moradores da *favela*). Apesar da relevância do Pólos e de sua perspectiva sobre a importância de aprendizado crítico do direito, verifico que sua leitura se dá muito pela interpretação do direito como limite à lesão e à opressão, ou seja, o conhecimento do direito como solução para a conquista dos direitos fundiários. Mas, na prática do cotidiano da atividade de extensão, verifiquei que os estagiários se defrontam com o fato de que o direito, muitas vezes, é

um próprio mecanismo de opressão ou que não está ligado aos anseios de um processo de busca pelo *direito à cidade*.

Analisar o Pólos é, portanto, importantíssima para as indagações do porque o direito não é efetivado, mesmo existindo condições formais para a sua efetivação. Por exemplo, mesmo as instituições e atores sociais invocando e enxergando o direito a partir de uma postura não neutra como solução para a denegação de direitos essa leitura do direito por si só não é suficiente para a consolidação de direitos sociais, pois muitas vezes as próprias instâncias jurídicas decidem contra a efetivação do direito à posse e à moradia (e por exemplo, a favor da especulação imobiliária e do direito à propriedade privada). Assim, essa postura crítica do direito está em conformidade com a leitura (constitucional) do direito urbanístico. Hoje o direito urbanístico liga-se à ideia de direito e cidadania, reconhecendo os direitos fundiários para a promoção do acesso à cidade. Assim, a partir dessa leitura, o Pólos compreende o direito como limite à *espoliação urbana* (a segregação socioespacial) e como uma prática que está em conformidade com a construção e desenvolvimento de uma agenda social. Mas o Pólos parte de alguns pressupostos de que os atos de mobilização e organização (por meio de algumas estratégias como capital social e humano e economia solidária na construção de redes sociais) possibilitarão por meio da consolidação de redes sociais a consagração dos direitos fundiários mesmo que o cotidiano reiteradamente demonstre um processo altamente burocratizado e que o direito fundiário (dessas populações) muitas vezes não é respeitado. Dessa maneira, o Pólos invoca o processo de luta e alega uma certa *má-aplicação* do direito. Desse modo, problematizei que essa certa *má-aplicação* do direito se evidencia numa teia de relações de poder que pretende a manutenção dos privilégios – diria eu – especificamente da especulação imobiliária.

A concepção do Pólos está em conformidade com a ideia do direito como uma zona de conflito, mas assume também que há uma falta do conhecimento do direito invocando-o como solução. Promove ações compreendendo que o conhecimento técnico-científico é um modo importante para a conquista de seus direitos (mas essa própria solução do direito é algo que vem de cima para baixo). Assim, dialoga com a literatura de direito urbanístico que indaga a falta de conhecimento do direito urbanístico (por todos os atores direta e indiretamente envolvidos no conflito fundiário), mas que na verdade são os *jogos de poder* que impedem que ele, digamos assim, seja efetivado. A questão que vejo como fundamental é que é um problema político (da *práxis*) e não técnico. Assim, o caso de estudo sobre o Pólos foi relevante para refletir

sobre a impregnação ideológica dentro da própria prática do conhecimento e como o espaço da regulação é um meio de manutenção das estruturas de poder mesmo tendo outro discurso (de *reconhecimento*). Mas por outro lado, o Pólos trabalha a construção do conhecimento tem que estar em diálogo com os atores sociais, por meio da pesquisa-ação. Portanto, vem desenvolvendo um processo de politização da academia que ainda vem mantendo alguns aspectos ideológicos que delimitam esse espaço de politização (que claramente não é só dele, reflito aqui a dificuldade de combatê-lo). Assinalo, também, que na prática a equipe do Pólos questiona a solução da regulação como resposta, problematizando que o próprio programa está levando a regulação. Na prática o Pólos problematiza essa resposta estando em caminho de tensão com essa perspectiva ideológica (da regulação), que passa por um processo de autorreflexão e reconstrução. Sem dizer que é uma experiência inovadora da prática jurídica sempre se transformando em função de seu intenso trabalho de campo, a concepção crítica do direito, seriedade e comprometimento da equipe.

Assim, aprendi imensamente com as experiências com os dois atores do estudo de caso e pretendi contribuir para o debate pois não basta só problematizar a prática, mas é relevante entender como ela é construída e quais são seus objetivos. Para isso é importante problematizar a questão do conhecimento, de onde ele vem, como ele é utilizado para a manutenção dos privilégios ao invés de somente compreender os limites técnico da falta efetividade dos direitos.

A importância das reflexões do direito está em diálogo com os aspectos do conhecimento e como ele pode manter os privilégios e a estratificação na sociedade. Não basta só uma crítica ao formalismo jurídico, mas também, é importante refletir como o direito foi utilizado como meio ideológicos para manutenção do privilégio, crítica que vem sendo efetuada pela problematização da ideia de neutralidade do direito. Este debate já vem sendo construído, porém, há um certo *apagamento* dessas questões na análise do desenvolvimento da *questão urbana* no discurso e prática mais da literatura de direito urbanístico analisada e de certo modo no estudo de caso. Portanto, há uma maior falta de uma problematização explícita sobre o objetivo da inclusão social, pois essa noção não questiona como a suposta *exclusão* foi gerada e a continuação da manutenção de privilégios de determinados grupos. Pois esse apagamento é visto na não explicitação do racismo como algo estruturante e estrutural na formação da *classificação social* (na estruturação da sociedade e naturalização das desigualdades). Vislumbrei a falta de uma maior explicitação do racismo tanto dos

autores (principalmente de direito urbanístico e urbanistas) como nos atores do estudo de caso. Eu também coloco-me nessa crítica, pois quando estruturei a tese não coloquei o racismo como fundamental e apenas fui compreendendo-o de maneira mais ampla e integrado na segregação socioespacial no confronto com o aprofundamento teórico-analítico, nas idas ao terreno (sua explicitação direta dos moradores dos *bairros irregulares*) e na interpretação da leitura reduzida do racismo (racismo identificado como preconceito racial) pelas instituições. Por esse motivo, o meu estudo de caso ultrapassou por tanto uma visão meramente técnica ligada à análise da política urbana e de suas limitações: a falta de uma efetividade do direito urbanístico constitucional e a falta de incremento de um modelo participativo mais garantidor. Desse modo, refleti se o direito (e sua invocação) pode possibilitar a alteração do *status quos* e se ele consegue combater os privilégios.

Essas reflexões não se encerram com a conclusão desta tese, é importante refletir se é possível o direito auxiliar no desenvolvimento da *descolonização do ser, saber e do poder*, resposta que não tenho, mas que pretendo continuar a trabalhar com essas questões. As conclusões desta tese abrem-me novas portas e perspectivas, como por exemplo, uma maior compreensão sobre o racismo para o enfrentamento das relações de poder e como ele é fundamental para a construção do conceito de classe/*raça*. Portanto, desde já, afirmo a importância da politização do direito e o caminho de luta por *direito a ter direito* é uma proposta que tenta enfrentar essas questões e problematiza as regras dominantes do jogo, não sendo um simples processo de inclusão social. Assim, esse entrecruzamento de ideias e uma noção mais ampliada do direito possibilita tomar consciência de questões que interferem na falta de soluções em concreto para a conquista de direito fundiário (direito à terra e à moradia) e efetuar uma autorreflexão crítica sobre o caminho da inclusão e dos diganóticos da *exclusão socioespacial*.

Referências bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia (2006). “O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil”. In Raquel Rolnik, *et al.* *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual. Consultado em novembro de 2009: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Regularizac_aoFundiaria/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (2000). “Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade”. In Edésio Fernandes (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey.
- ALFONSIN, Betânia [s.d.]. “Aula 2: Regularização fundiária e prevenção à irregularidade: políticas e novos instrumentos”. In Professor(a): Betânia Alfonsin / Edésio Fernandes (unidade 02). *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas. Disciplina Básica: Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos*. Consultado em novembro de 2009: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Regularizac_aoFundiaria/Argumento_2.pdf.
- ALFONSIN, Betânia [s.d.1]. “A experiência brasileira de Regularização Fundiária”. Consultado em Novembro de 2009, http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/apresentacao_betania.pdf.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio [s.d.] “Aula 1: Informalidade/irregularidade e ilegalidade no acesso à terra urbana e na produção da moradia: causas, implicações e respostas do Poder Público – dos despejos e remoções à regularização”. In Professor(a): Betânia Alfonsin / Edésio Fernandes (unidade 01). *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas. Disciplina Básica - Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos*. Consultado em Novembro de 2009: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Regularizac_aoFundiaria/Argumento_1.pdf.
- ALMEIDA, Miguel Vale de (2002). “O atlântico pardo. Antropologia, pós-colonialismo e o caso «lusófono»”. In Cristina Bastos, Miguel Vale de Almeida e Bela Feldman-Bianco (coord.). *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: ICS.
- ALMEIDA, Miguel Vale de (2000). *Um mar da cor da terra: raça, cultura e política da identidade*. Oeiras: Celta.
- ALVAREZ, Sonia E; DAGINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (2000 [1998]). “Introdução: a cultura e o político nos movimentos sociais”. In Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar (org.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG.

- ALVAREZ, Sonia E; DAGINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.) (2000 [1998]). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG.
- ARANTES, Otilia (2011). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 6º Ed. Petrópolis: Vozes.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.) (2011). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 6º Ed. Petrópolis: Vozes.
- ARAÚJO, Marta e RODRÍGUEZ MAESO, Silvia (2012). “History textbooks, racism and the critique of Eurocentrism: beyond rectification or compensation”. *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 35, nº. 7.
- ARAÚJO, Marta e RODRÍGUEZ MAESO, Silvia (2013). “A presença ausente de racial: discurso político e pedagógica sobre história, ‘Portugal’ e (pós-)colonialismo”. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, nº 47, p. 145-171, jan./mar.
- ARAÚJO, Marta; RODRÍGUEZ MAESO, Silvia (2010). “Explorando o eurocentrismo nos manuais portugueses de História”, *Estudos de Sociologia*, V. 15, 28, 239-270.
- ARENAS, Luis Carlos (2004). “A luta contra a exploração petrolífera no território U’wa: estudo de caso de uma luta local que se globaliza”. In Boaventura de Sousa Santos (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Porto: Afrontamento.
- BARBOSA, Maria Elisa Braz (2008). “O nome da rosa e o nome da lei: barreiras e pontes no espaço urbano”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Teresa Fonseca Dias. *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.
- BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (2008). “Uma leitura do discurso da exclusão socioespacial no Brasil: o cortiço, o quarto de despejo, a cidade de Deus – espaços vazios que transbordam”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Teresa Fonseca Dias. *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.
- BAIERLE, Sérgio (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos sociais populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de mestrado. IFCH/UNICAMP. Campinas.
- BAIERLE, Sérgio (2000 [1998]). “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos sociais populares urbanos em Porto Alegre. In Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (org.). *Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG

- BASTOS, Cristiana (1998). “Tristes trópicos e alegres luso-tropicalismos: das notas de viagem em Lévi-Strauss e Gilberto Freyre”. *Análise Social*, vol. XXXIII (146-147) (2º-3º), 415-432.
- BAUMAN, Zygmunt (2003). *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BAVA, Silvio Caccia (1988). “A luta nos bairros e a luta sindical”. In Lúcio Kowarick (org.). *As lutas e a sociedade: São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval (2005). *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. Dissertação de Mestrado. UFMG, Belo Horizonte
- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval; COSTA, Heloisa Soares de Moura (2006). Entre as idéias eo contexto: uma discussão sobre a política municipal de habitação na gestão da Frente BH Popular (1993-1996). *Geografias (UFMG)*, 2.2: 56-73.
- BELO HORIZONTE (2009). *Ata da décima terceira reunião ordinária da primeira sessão legislativa da décima sexta legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte*.
- BELO HORIZONTE (1996). Lei Municipal de nº 7.165. Consultado em março de 2011: <http://www.cmbh.mg.gov.br/documentos/2011/plano-diretor>.
- BELO HORIZONTE (1996). Lei Municipal de nº 7.166. Consultado em março de 2011: <http://www.cmbh.mg.gov.br/documentos/2011/lei-de-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo>.
- BELO HORIZONTE [s.d.]. *Grupo 5 - áreas de especial interesse social*. Consultado em Janeiro de 2013, http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=Texto_Base_areas_Especial_Interesse_Social.pdf.
- BELO HORIZONTE (2009). *Proposição de Lei nº 795/08*. Publicado no Diário do Município em 31 de Dezembro de 2008.
- BELO HORIZONTE (2009). *Decreto nº 13.519. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis situados a Vila Acaba Mundo, nesta Capital*. Publicado em 3 de março.
- BELO HORIZONTE (2008). “Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos”. Consultado em Agosto de 2014: http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_15anos_portugues.pdf.
- BELO HORIZONTE (2010). “Áreas de Atuação da URBEL – 2010: assentamentos existentes”. Consultado em Agosto de 2014:

[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/paginas/anexos/8.1 mapa areas urbel assentam exist bh.pdf.](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/paginas/anexos/8.1_mapa_areas_urbel_assentam_exist_bh.pdf)

- BORDIEU, Pierre (2011). *O poder simbólico*. Fernando Tomaz (tradução). Porto: Edições 70.
- BRANDENBERGER, Francys (2002). “Plano Global específico: um instrumento de planejamento urbano em assentamentos subnormais”. *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habitare : 157-162.
- BRASIL, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Polis (2001). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações.
- BRASIL (1979). *Lei nº 6.766*. Consultado em julho de 2013: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Consultado em Setembro de 2009: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL (2001). *Lei nº 10.257*. Consultado em 2009: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.
- BRIGADAS POPULARES (2009). “Estrutura organizativa das Brigadas Populares”. Consultado em janeiro de 2011: <http://brigadaspopulares.blogspot.pt/2009/06/estrutura-organizativa-das-brigadas.html>.
- BROWN, Wendy (2008 [2006]). *Regulation aversion: tolerance in the age of identity and empire*. Princeton: Princeton University Press.
- BURAWOY, Michel (1998). “The extended case method”. *Sociological Theory* 16:1 Março.
- BURGOS, Raúl (2007). “Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estatégicas dos movimentos sociais”. In Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- CABANNES, Yves (2007). “Instrumento de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo: uma síntese baseadas na experiência de Ariccia (Itália); Belo Horizonte e Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) e Córdoba (Espanha)”. Autor da síntese Yves Cabannes e autores do estudo de caso *et al*. *Coordenação do Projeto Comum URB-AL R9-A6-04: Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo*. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil.

- CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes de; CARMO, Lélío Nogueira do (coord.) (2008). *Estudos urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- CALDAS, Sielen Barreto (2008). “Programa Pólos: um caso comprido de cidadania”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Teresa Fonseca Dias. *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*.
- CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James (2004). “Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”. In Leonardo Avritzer (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.
- CARDOSO, Ruth (2011[1989]). “Ações coletivas e comunidades locais no Brasil”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011[1982a]). “Duas faces de uma experiência”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011[1982]). “Comunidade e movimentos sociais urbanos”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011[1983]) “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011). “Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011 [1994]). “A trajetória dos movimentos sociais”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obra Reunida*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (2011 [1986]). “Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método”. In Teresa Pires do Rio Caldeira (org.). *Ruth Cardoso: obras reunidas*. São Paulo: Mameluco.
- CARDOSO, Ruth (1988). “Apresentação”. In Lúcio Kowarick (org.). *As lutas e a sociedade: São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, Ruth; SACHS, Céline (2011[1986]). “Brasil: a democracia vinda de baixo”. In *Obra Reunida*. Organização de Teresa Pires do Rio Caldeira. São Paulo: Mameluco.

- CARNEIRO, Ricardo, [et al] (2010) “Território, exclusão e políticas de inclusão socioespacial: uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte”. *Revista SER Social* 12.27: 145-164.
- CARVALHO, Celso Santos (2006). “O programa papel passado”. In Raquel Rolnik (et al.). Belo Horizonte: Puc Minas Virtual. Consultado em novembro de 2009: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Regularizac_aoFundiarria/Apostila_Regularizacao_Fundiarria.pdf.
- CARVALHO NETTO, Menelick de; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; VIANA, Márcio Túlio, MELO; Fernando Antonio de; MATTOS, Virgilio Antonio da Cunha (2003). “Programa Pólos Reprodutores de Cidadania”. *6º Encontro de Extensão da UFMG. Anais/ Pró-Reitoria de Extensão*. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: PROEX/UFMG. Pp. 87-91.
- CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme (2008). “Os 20 anos da constituição de 1988 e os horizontes da extensão universitária”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias (org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.
- CAVALCANTE, José Luiz. “A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra”.
- CEBSuai (Comunidades de Base Mineiras) (2009). *Vila Acaba Mundo na luta pela regularização fundiária e pelo direito à moradia*. Publicaca em 03 de Fevereiro de 2009. Visto em Novembro de 2009, <http://www.cebsuai.org/content/view/1657/50/>.
- CHAUI, Marilena (1988). “Prefácio”. In Eder Sader. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CHAUI, Marilena (2007 [1981]). *Cultura e democracia: o discurso competentes e outras falas*. 12ª Ed. São Paulo: Cortez.
- CHAUI, Marilena (1993). “500 anos. Cultura e política no Brasil”. *Revista Crítica de Ciências Socicais*, nº 38, Dezembro.
- CHAUI, Marilena (1994). *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. 6ª Ed. São Paulo: Brasiliense.
- CHAUI, Marilena (1986). “Roberto Lyra Filho ou da dignidade política do direito”. In Doreodó Araujo Lyra (org.). *Desordem e processo: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho, na ocasião do seu 60º aniversário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- CMI Brasil (centro de mídia independente)/Movimentos sociais (2008). *Programa Vila-Viva ou Vila-Morta?* Consultado em Maio de 2010: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2008/10/429697.shtml>.

- COSTA, António Firmino (1999). “A pesquisa de terreno em sociologia”. In Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (org.). *Metodologia das Ciências Sociais*. 10ª Ed. Porto: Afrontamento.
- COSTA, Ana Carolina Silva da; ARGUELHES, Delmo de Oliveira (2008). “A higienização social através do planejamento urbano de Belo Horizonte nos primeiros anos do século XXI”. In Univ. Hum., Brasília, v. 5, n. 1/2, p. 109-137, jan./dez.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura (2006). “Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte”. In Edésio Fernandes (org.). *Evolução do Direito Urbanístico II*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual.
- CONTI, Alfio (2004). “A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o Plano Global Específico”. *Cardenos de Arquitetura e Urbanismo* (PUCMG), Belo Horizonte, v. 11, pp. 189-216.
- CRUZ, Mariane dos Reis; FERREIRA, Daniel Carvalho; MELO, Cíntia de Freitas; MERLADET, Fábio André Diniz; NUNES, Raquel Portugal; PASSOS JUNIOR, Tarcísio (2009). *Regularização Fundiária Sustentável em Vilas e Favelas: uma experiência da extensão universitária da UFMG*. Visto em Novembro de 2009 http://hosting.udlap.mx/sitios/unionlat.extension/memorias2009/trabajos/universidad_sociedad/regularizacַo_fundiaria_sustentavel_em_vilas_e_favelas_vilas.pdf.
- DAGNINO, Evelina (2000 [1998]). “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- DAGNINO, Evelina (2004a [1994]). “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In Evelina Dagnino (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- DAGNINO, Evelina (2004b). “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva”. Alejandro Grimson (compilador). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- DAGNINO, Evelina (2004c). “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempo de globalización*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANIFICHI, Aldo (2006). “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In Evelina Dagnino; Alberto J. Olvera; Aldo Panifichi. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). “Rumo ao direito administrativo da cidadania e da inclusão social”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias

(org). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.

DIAS, Solange Gonçalves (2008). “Regularização Fundiária em Zonas de Especial Interesse Social”. *Integração* (São Paulo), v. 53, p. 143-149.

DIVERSA/UFMG (2005). “Pólos de Cidadania: cidadãos de fato e de direito: programa Pólos de Cidadania possibilita a moradores da periferia acesso aos benefícios da Justiça”. *Revista Diversa da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano 3, nº 8, outubro. Consultado em dezembro de 2009: <https://www.ufmg.br/diversa/8/polosdecidadania.htm>.

DIVERSA (UFMG). Consultado em Novembro de 2009: <https://www.ufmg.br/online/diversa/>.

D’SOUZA, Radha (2010). “As prisões do conhecimento: pesquisa activista e revolução na era da ‘globalização’”. In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina

DUARTE, André. “Sobre a biopolítica: de Foucault ao século XXI”. *Revista Cinética* 1 (2008): 1-16.

DURHAM, Eunice Ribeiro (1988). “A sociedade vista da periferia”. In Lúcio Kowarick (org.). *As lutas e a sociedade: São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DUSSEL, Enrique (2005). “Europa, modernidad y eurocentrismo”. In Edgardo Lander (compilador). *La colonialidade del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.

ESPÍRITO SANTO (2007). *Regularização fundiária: guia de orientação para área de ocupação consolidados*.

EVES, Tilman; MULLER-PLANTENBER, Clarita; SPESSARI, Stjefanie (1982). “Movimentos de bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina”. In Jose Álvaro Moisés [et al]. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro Paz e Terra.

FALS BORDA, Orlando (2009). *Una sociología sentipensante para América Latina*. In Víctor Manuel Moncayo (antologia e apresentação). Bueno Aires: CLACSO; Bogotá: Sigla de Hombre Editores.

FALS BORDA, Orlando; RAHMAN, Muhmmad Anisur (1991). *Action and knoweledge: breaking the monopoly with participaroy action-research*. Nova Iorque: Apex Press; Londres: Intermediate Techonology Publication.

FELTRAN, Gabriel de Santis (2006). “Deslocamento-trajetória individuais, relações entre sociedade e Estado no Brasil”. In Evelina Dagnino; Alberto J. Olvera; Aldo Panifichi. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

- FERNANDES, Edésio (2008). “Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil” e “Cidade legal x ilegal”. In Mário Moraes Valença (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- FERNANDES, Edésio (2006). “A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil”. In Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy.
- FERNANDES, Edésio (2001). “Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução”. In Edésio Fernandes (org.). *Direito urbanístico e a política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey.
- FERNANDES, Edésio (2003). “Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo da história?”. In Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Belo Horizonte: Del Rey.
- FERNANDES, Edésio (2002). “Apresentação”. In Leticia Marques Osório (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- FERNANDES, Edésio (2006). “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil”. In Carlos Antônio Leite Brandão (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela (2010). “Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?”. *Planejamento e políticas públicas*. PPP, nº 34, jan./jun.
- FERREIRA, António Casimiro (1996). “A análise metateórica no contexto da transição paradigmática”. *Oficina do CES*. Oficina 86.
- FOOTE-WHYTE, Willian (1990). “Treinando a observação participante”. In Alba Zaluar Guimarães (org.). *Desvendando máscaras sociais*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alvez.
- FORTUNA, Carlos (2012). “Prefácio”. In Heni Lefevre. *O direito à cidade*. Lisboa: Letra Livre.
- FOUCAULT, Michel (1994). *História da sexualidade – I: a vontade de saber*. Lisboa: Relógio D’Água.
- GABINETE VIRTUAL DO VEREADOR DE BELO HORIZONTE IRAN BARBOSA (2009). “Ata da décima terceira reunião ordinária da primeira sessão legislativa da décima sexta legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte”. Visto em Novembro de 2009, <http://euacredito.com/site/wp-content/uploads/frequencia/13RO.pdf>.

- GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca (1989). "A lei de terras (1850) e abolição da escravidão capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX". R. História, São Paulo. 120, p. 153-162, jan/jul.
- GOHN, Maria da Glória (2010). *Movimentos sociais e redes de mobilização civil: no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- GOHN, Maria da Glória (2003 [1995]). *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola.
- GOHN, Maria da Glória (1982a). *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo*. São Paulo: Editora Autora Associados: Cortez.
- GOHN, Maria da Glória (2002). *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 3ª Ed. São Paulo: Loyola.
- GOHN, Maria da Glória (1982b). "Lutas populares urbanas em Belo Horizonte: 1976-1981". Consultado em Fevereiro de 2013: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5675&Itemid=375.
- GOHN, Maria da Glória (1991). *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola.
- GOMES, Nilma Lino (2010). "Intelectuais negros e produção do conhecimento: reflexões sobre a realidade brasileira". In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- GROSGOUEL, Ramón (2010). "Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. "Favelas em Belo Horizonte – tendências e desafios". *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, maio/dez. 1992.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2006a). "As necessidades humanas e o (re) pensamento da ação universitária: a experiência do Programa Pólos de Cidadania". *Revista do SAJU*, v. 5, p. 48-73.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2006b). "A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania". In Carlos Antônio Leite Brandão (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2004). "(Re)pensando a inserção da universidade na sociedade brasileira atual". In José Geraldo de Sousa Junior [et al]. *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na Universidade*. Porto Alegre: Síntese

- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2009[1999]). *Das necessidades humanas aos direitos: ensaios de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa [et al] (2004). “Instrumento e rádio comunitário como instrumento de mobilização social”. In Edison José Corrêa, Eleonora Schettini Martins Cunha e Aysson Massote Carvalho (organizadores). *(Re)conhecer diferenças, construir resultados*. Brasília: UNESCO.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2012). “A governança social em comunidades periféricas e de exclusão: questões de fundo sobre sua efetividade”. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, v. Ano 3, p. 14-35.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2005). “Resgate dos direitos humanos em situação adversa de países periféricos”. *Revista da Faculdade de Direito*. Nº 47.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca (2012). “Potencialidade da conexão entre o ensino, a pesquisa e a extensão na experiência do programa Pólos de Cidadania”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos / Série “Estudos Sociais e Políticos”*. Edição Comemorativa dos 120 anos da Faculdade de Direito da UFMG (1982-2012), nº 40, pp. 219-233.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; INEZ, Ana Cláudia de Souza; VARELLA, Renata Versiani Scott; NUNES, Raquel Portugal; DELGADO, Gabriela Neves; MELO, Cíntia de Freitas; FERREIRA, Daniel Carvalho, MERLADET, Fábio André Diniz; CRUZ, Mariane dos Reis; NETO, Samara Pires; PASSOS JÚNIOR, Tarcísio (2010). “Tecnologias sociais e geração de renda: a economia solidária ressignificando o trabalho e a vida na Vila Acaba Mundo”. *Revista Participação*. Nº 17.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DELGADO, Gabriela Neves; ROCHA, Gabriela de Freitas Figueiredo; MACIEL, Karina da Silva; VIDAL, Luciana Rocha; VARGAS, Paliana; NUNES, Raquel Portugal; VARELLA, Renata Versiani Scott; FONTES, Roberta Brangioni (2008). “Geração de renda e formação cidadã: construindo novas histórias na Vila Acaba Mundo”. *V Encontro de Pesquisadores Latino-americanos de cooperativismo*. Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; CALDAS, Sielen Barreto (2005). “A prática de direitos humanos nos cursos de direito”. Consultado em abril de 2012: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/reconhecer/artigomecmiracy.pdf>.
- HARVEY, David (2002). “Mundos urbanos possíveis”, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 63, julho 2002, pp. 3-8.
- HARVEY, David (2005). “Neoliberalismo e restauração do poder de classe”, in *Revista Espaço Livre*, vol. 1, nº 02, jul-dez. 2005, pp. 12-18.
- HARVEY, David (2012). “Os rebeldes na rua: o Partido de Wall Street encontra sua nêmesis”, in David Harvey, et al. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. Tradução João Paulo Alexandre Peschanski, et al. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.

- HARVEY, David (2009a). “Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade”, in *Novos Cadernos NAEA*, v. 12, n. 2, pp. 269-274, dez.
- HARVEY, David (2009b). “A liberdade da cidade”. In *Espaço e Tempo*, São Paulo, nº 26, pp. 09-17.
- HOSTON, James (1993). “Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil”. Consultado em Novembro de 2009: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm.
- IBGE/Brasil, consultado em março de 2013: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310620>
- ITURRA, R. (1999 [1986]). “Trabalho de campo e observação participante em antropologia”. In Augurto Santos da Silva e José Madureira Pinto (org.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.
- JACOBI, Pedro R. (1987). “Movimentos sociais urbano numa época de transição, limites e potencialidades”. In Emir Sader (org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez.
- JORNAL ESTADO DE MINAS (2009). “Desapropriações podem gerar indenizações milionárias em BH” e “PBH e vereadores negociam para evitar indenização milionária”. *Jornal Estado de Minas*. Publicado em 28 de Janeiro de 2009, por Alessandra Mello e em 30 de Janeiro de 2009, por Leonado Augusto.
- JORNAL HOJE EM DIA (2009). “Prefeitura de BH desapropria Vila Acaba Mundo”. *Jornal Hoje em Dia*. Publicado dia 27 de fevereiro de 2009, por Denise Motta.
- KANT, Immanuel (1995). *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- KOWARICK, Lúcio (1987). “Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura”. Consultado em Maio de 2011: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_03.htm.
- KOWARICK, Lúcio (1982a). “Lutas urbanas e movimentos populares: reflexões sobre o problema na América latina”. Consultado de Janeiro: [file:///C:/Users/Jo%C3%A3o%20Paulo/Downloads/LucioKowarick_Lutas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jo%C3%A3o%20Paulo/Downloads/LucioKowarick_Lutas%20(1).pdf)
- KOWARICK, Lúcio (1982b). “O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana”. In Jose Álvaro Moisés [et al]. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro Paz e Terra.
- KOWARICK, Lúcio (2009). *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil (1988). “Espaço urbano e espaço político: do populismo a redemocratização”. In Lúcio Kowarick (org.). *As lutas e a sociedade: São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- LACLAU, Ernesto (1986). “Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social”. Consultado em Janeiro de 2013, http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_02/rbcs02_04.htm.
- LANDER, Edgardo (2005). “Ciências sociais: saberes coloniales y eurocéntricos”. In Edgardo Lander (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- LANDER, Edgardo (col.) (2005). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- LEFEBVRE, Henri (2012). *O direito à cidade*. Lisboa: Letra Livre.
- LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais (2003). *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições no sentido na teoria do planejamento*. Tese (doutorado) – UFRJ/IPPUR.
- LYRA, Doreodó Araujo (org.) (1986). *Desordem e processo: estudos sobre o Direito em homenagem a Roberto Lyra Filho, na ocasião de seu 60º aniversário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- MALDONADO-TORRES, Nelson (2010). “A topologia do ser e a geopolítica do conhecimento: modernidade, império e colonialidade”. In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Menezes (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- MARÉS, Carlos Frederico (2003). *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- MARICATO, Ermínia (2008 [2001]). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3 ed. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, Ermínia (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, Ermínia (2011 [2000]). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In Otília Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 6º Ed. Petrópolis: Vozes.
- MARX, Karl (2010). *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo.
- MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza (2004). “Metodologia qualitativa de pesquisa”. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago.
- MEDEIRO, Amanda Couto de; GOMES, Ana Suelen Tossige; TOTINI, Débora; COELHO, Letícia Fonseca Cruz; HOTT JUNIOR, Núbio Cicarini; BARALDI, Paulo (2011). *Relatório final de pesquisa: os efeitos do Vila Viva Serra na condição socioeconômica dos moradores afetados*. Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte. CNPQ.

- MELO, Cíntia (2011). “Dilema na Serra: empreendimento imobiliário pretendido em local explorado há 50 anos pela mineração é criticado em reunião tumultuada na ALMG”. *Revista Ecológico*. Novembro. Edição 34. pp. 20-23.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de (2000). “Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates”. In Edésio Fernandes (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey.
- MENDES, José Manuel de Oliveira (2003). “Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas”. Oficinas do CES.
- MIGNOLO, Walter D. (2003). “Os esplendores e as misérias da ‘ciência’: colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistémica. In Boaventura de Sousa Santos (org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: ‘um discurso sobre as ciências’ revisitado*. Porto: Afrontamento.
- MIGNOLO, Walter D. (2005). “La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad”. In Edgardo Lander (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- MINISTÉRIO DA CIDADE/BRASIL. Consultado em janeiro de 2013. <http://www.cidades.gov.br/index.php>.
- MORAIS, Luciana (2011). “Entrevista: ‘Não podemos aceitar um Belvedere IV’”. *Revista Ecológico*. Novembro. Edição 34. pp. 20-23.
- MORENO, Alejandro (2005). “Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social”. In Edgardo Lander (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- MUNANGA, Kabengele (2008). *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Belo Horizonte: Autêntica.
- NAHAS, Maria Inês Pedrosa (2002). “Metodologia de construção de índices e indicadores sociais, como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte”. In Daniel Joseph Hogan, Rosana Baeninger, José Marcos Pinto da Cunha, Roberto Luiz do Carmo (org.). *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP.
- NAVARRO, Renato Godinho; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. “Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990”. In *Cadernos Metrópole* n. 7, pp. 59-74, 1º sem. 2002.
- NICÁCIO, Antônio Eduardo da Silva (2008). “A torto e a Direito: uma experiência teatral emancipadora”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca

Dias (org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.

NUNES, João Arriscado Nunes; ROQUE, Ricardo (2008). “Introdução”. In João Arriscado Nunes e Ricardo Roque (org.). *Objetos impuros: experiência em estudos sobre a ciência*. Porto: Afrontamento.

NUNES, João Arriscado (1996). “Transição Paradigmática, pós-modernismo crítico e teoria social”. Oficina do CES. Oficina 81.

NUNES, João Arriscado (2010). “O resgate da epistemologia”. In *Epistemologias do Sul*. Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses organizadores. Coimbra: Almedina: CES.

NUNES, Edison; JACOBI, Pedro (1982). “Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia”. In Jose Álvaro Moisés [et al]. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro Paz e Terra.

OCUPAÇÃO DANDARA (2009). “Histórico Dandara”. Consultado em janeiro de 2011: <http://ocupacaodandara.blogspot.pt/2009/04/um-mar-de-barracos-de-lona-o-que.html>.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de (2011). “Movimento de favelas de Belo Horizonte e os católicos conservadores”. *Revista de História Regional*, vol. 16, No 2.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues (2012). “O movimento de favelas de Belo Horizonte e o departamento de habitação de bairros populares” (1956-1964). *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 4, n.7, janeiro-junho, p. 100-120.

OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

PAOLI, Maria Célia (1989). “Trabalhadores e cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno”. *Estudos Avançados* 3.7: 40-66.

PAOLI, Maria Célia (1991). “Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço público: perspectivas brasileiras para os anos 1990”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 33. Outubro.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Maria da Silva (2000 [1998]). “Direitos sociais: conflito e negociação no Brasil contemporâneo”. In Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte. Ed. UFMG.

PAULON, Carlos Artur (1990). In José Geraldo de Sousa Júnior (org.). *O direito achado na rua*. Brasília: Editora UNB.

- PINHO, Evangelina (2003). “Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social”. In Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (coordenadores), *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte. Del Rey.
- PINTO, G. P. ; PIMENTA, D. A. O. ; JANUARIO, F. S. ; NOGUEIRA, M. L. M. ; RIBEIRO, T. R. G. (2009). “Programa Vila Viva: Contradições e Resistências No Processo de Urbanização de uma Favela em Belo Horizonte”. XV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Psicologia Social-Psicologia Social e Políticas de Existência: Fronteiras e Conflito. Maceió.
- PIRES, Maria Coeli Simões (2008). “A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias (org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.
- PÓLOS DE CIDADANIA (FDUFMG). Consultado em Setembro de 2012: <http://polosdecidadania.hospedagemdesites.ws/trupe/>.
- QUIJANO, Aníbal (2001). “El regreso del futuro y las cuestiones del conocimiento”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 6, Dezembro de 2001.
- QUIJANO, Aníbal (2010). “Colonialidade do poder e classificação social”. In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina: CES.
- QUIJANO, Aníbal (2005). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. In Edgardo Lander (compilador). *La colonialidade del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane de Melo (2011). *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Campinas: Pontes Editores.
- RESENDE, Viviane de Melo (2011). “A revista Cais entre o protagonismo e o assistencialismo uma análise discursiva crítica”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 94, Setembro: 21-40.
- RIBEIRO, Gabriel; ROCHA, Gabriela de Freitas Figueiredo; MACIEL, Karina; ZOCRATO, Moema; ALVIM, Paliana Vargas; NUNES, Raquel Portugal; VARELLA, Renata Versiana Scott; FONTES, Roberta Brangione; CASTRO, Thiago Henrique Lopes de (2008). *A Luta pela Efetividade do Direito à Moradia: A Experiência da Regularização Fundiária Sustentável dentro da Extensão Universitária*. In I Congresso Mineiro de Extensão em Direito. Visto em Novembro de 2009, <http://www.polos.ufmg.br/producoes-cientificas>.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A.; ARENAS, Luis Carlos (2005). “Indigenous rights, transnational activism, and legal mobilization: the struggle of the U'wa people in Colombia”. In Boaventura de Sousa Santos e César A. Rodríguez-Garavito (editores). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press.

- RODRIGUES, Léo; LAGES, Luiza, (2009). “A reinvenção da favela”. *Diversa*. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais. Ano 8 – nº 17 – agosto.
- ROLNIK, Raquel (2006). “Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos”. In Raquel Rolnik (*et al*). *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual. Consultado em novembro de 2009: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiarria/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf.
- ROLNIK, Raquel [*et al*] (2011). “Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil”. Consultado em Janeiro de 2013: http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT29/Rolnik_Klintowitz_Iacovini.pdf.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2007). *O contrato social*. Paulo Neves (tradutor). Porto Alegre: L&PM.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1976). *Discurso sobre a origem e fundamento da desigualdade entre os homens*. M. de Campos (tradutor). Mira-Sintra: Europa-América.
- SALES, Teresa (1994). “Raízes de desigualdade social na cultura política brasileira”. Consultado em fevereiro de 2011: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm
- SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SADER, Eder; PAOLI, Maria Célia (1986). “Sobre ‘classes populares’ no pensamento sociológico brasileiro”. In Ruth Cardoso (org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SAFATLE, Vladimir (2012). “Amar uma ideia”. In David Harvey *et al*. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2010). “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. In Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (org.). *Epistemologias do Sul*, Coimbra: Almedina: CES.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (2003). “Poderá o direito ser emancipatório?”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 65 (Mai.). Coimbra, p. 3-76.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (2006). *Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (2007). *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). “Por uma concepção multicultural de direitos humanos”. In Boaventura de Sousa Santos (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2005). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990). “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. In José Geraldo de Sousa Júnior (Org.). *O direito achado na rua*. Brasília. Editora Universidade de Brasília.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común em el derecho*. Madrid: Bogotá: Trotta, ILSA.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (1983). “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 11, Maio.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2011). “A encruzilhada da universidade europeia”. *Revista do SNESup*, Julho-Agosto (41).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002a). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002b). “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”. *Revista crítica de ciências sociais* 63: 237-280.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (1982). “O estado, o direito e a questão urbana”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 9.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, MENESES, Maria Paula G; NUNES, João Arriscado (2004). *Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo*. In Boaventura de Sousa Santos (org.). *Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Afrontamento: Porto.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.) (2010). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina/CES.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santo; AVRITZER, Leonardo (2003). “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Renato Emerson dos (2012). “Sobre espacialidades das relações raciais: raça, racialidade e racismo no espaço urbano”. In Renato Emerson dos Santos (org.). *Questões urbanas e racismo*. Petrópolis: DP et Alii; Brasília: ABPN.

- SANTOS, Milton (1996/1997). “As cidadanias multiladas”. In Julio Lerner (editor). *O preconceito*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- SANTOS, Milton (2012 [1987]). *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- SAULE JUNIOR, Nelson (2004). *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- SAULE JUNIOR, Nelson (2007). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina [s.d.]. “A trajetória da reforma urbana no Brasil”. Consultado em Março de 2013: <http://www.hic-net.org/content/a%20trajectoria%20N%20Saule%20K%20Uzzo.pdf>.
- SILVA, Éder Roberto da (2003). *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos.
- SILVA, Paulo Vinicius Baptista da; ROSEMBERG, Fúlvia (2008). “Brasil: lugares de negros e brancos na mídia”. In Teun A. van Dilk (organização). *Racismo e discuro na América Latina*. São Paulo: Contexto.
- SILVEIRA, Maria Lúcia Veloso; FERRON, Milton, BATISTA, Patrícia de Castro; VERÍSSIMO, Pedro (2003). *Regularização Fundiária: Democratização do acesso à propriedade urbana* (texto produzido em março de 2003 e publicado na Revista Pensar BH Política Urbana e Ambiental). Consultado em Maio de 2011 em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8177&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=17487&chPlc=17487#
- SIMEONE, Márcio (2005). “A cidadania como possibilidade”. *Diversa, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano 3, nº 8, outubro. Consultado em dezembro de 2009: <https://www.ufmg.br/diversa/8/artigo-acidadaniacomopossibilidade.htm>.
- SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira (Org.) (1982 [1980]). *São Paulo: o povo em movimento*. 3ª Ed. Petrópolis:Vozes: Cebrap.
- SINGER, Paul (1982). “Movimentos de bairro”. In Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant (Org.). *São Paulo: o povo em movimento*. 3ª Ed. Petrópolis:Vozes: Cebrap.
- SOMARRIBA; Maria Mercês G.; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza R. (1983). *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes.
- SOUZA, Jessé (2009). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Colaboradores André Grilo [et al]. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- SOUZA, Jessé (2005). “Raça ou classe? Sobre a desigualdade brasileira”. *Lua Nova*, 65: 43-69.
- SOUZA JUNIOR (org.) (1990). *O direito achado na rua*. Brasília: Editora UNB.
- SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (2002). *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidade teóricas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de (2008). “Universidade popular e educação jurídica emancipatória”. In Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias (org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum.
- STEDILE, João Pedro (2005). “História da questão agrária no Brasil”. In João Pedro Stedile (org.). *A questão agrária no Brasil: programa de reforma agrária*. São Paulo: Expressão Popular.
- TELLES, Vera da Silva (1988). “Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos”. In Lúcio Kowarick (org.). *As lutas e a sociedade: São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TELLES, Vera da Silva (1999). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.
- TELLES, Vera da Silva (2004 [1994]). “Sociedade civil e a construção do espaço público”. In Evelina Dagnino (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- THIOLLENT, Michael (1988). *Metodologia da pesquisa-ação*. 4º Ed. São Paulo: Cortez Editora: Editora Autores Associados.
- THOMAZ, Omar Ribeiro (2002). “Tigres de papel: Gilberto Freyre, Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa”. In Cristina Bastos, Miguel Vale de Almeida e Bela Feldman-Bianco (coord.). *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: ICS.
- TRIANI, Frederico; MOTTA, Samira (2011). *Uma avenida no meu quintal*. Documentário. Duração: 47'. Belo Horizonte. Programa Pólos de Cidadania da UFMG, produzido no âmbito da pesquisa: *Os efeitos do Vila Viva Serra na condição socioeconômica dos moradores afetados*.
- URBEL/Belo Horizonte (2007). Plano Global Específico – Vila Acaba Mundo. Propostas.
- URBEL/Prefeitura de Belo Horizonte. *Histórico da Vila Acaba Mundo*. Consultado em Novembro de 2009: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=31223&chPlc=31223.

- URBEL/PBH (2007). *Transformação no Aglomerado da Serra*. Consultado em Janeiro de 2011: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8178&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=17321&chPlc=17321#.
- URBEL/BELO HORIZONTE (2001a). *Plano Global Específico do Aglomerado Santa Lúcia*.
- URBEL/BELO HORIZONTE (2001b). *Plano Global Específico do Aglomerado da Serra*.
- URBEL/Belo Horizonte (s.d.). *Regularização fundiária em Belo Horizonte*. Consultado em Ministério da Cidade.
- URBEL (2007). *Prêmios recebidos pela Urbel*. Consultado em Setembro de 2012: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=17484&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=17940&chPlc=17940
- VALENÇA, Márcio Moraes (2008). “Ensaio sobre a dinâmica do imobiliário em Harvey”. In Márcio Moraes Valença (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Maudad X.
- VALADARES, Murilo de Campos (2008). “Prefácio”. In Maria Fernandes Caldas, Jupira Gomes de Mendonça e Lélío Nogueira do Carmo (Coordenação). *Estudos urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- VAN DIJK, Teun A. (2008). “Introdução”. In Teun A. van Dilk (organização). *Racismo e discurso na América Latina*. São Paulo: Contexto.
- VAN DIJK, Teun A. (2010a). *Discurso e poder*. 2ª ed. São Paulo: Contexto.
- VAN DIJK, Teun A. (2010b). “Análisis del discurso del racismo”. *Crítica y emancipación: revista latinoamericana de ciencias sociales* Ano II, nº 3. Primeiro Semestre, 65 -94
- ZALUAR, A (1986). “Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas”. In CARDOSO, Ruth (Org.) *A aventura antropológica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ZIZEK, Slavoj (2012). “O violento silêncio de um novo começo”. In David Harvey et al. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.
- YAZBEK, Maria Carmelita (2009). “Estado e políticas sociais”. *Praia Vermelha*, 18(1).
- YAZBEK, Maria Carmelita (2003). *Classes subalternas e assistência social*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez.

Apêndice Metodológico: tabela de entrevistas

Entrevista	Entrevistado	Local e data	Observação
1	Integrante 1 do Pólos	Belo Horizonte/ Novembro de 2011	Gravada
2	Integrante 2 do Pólos	Belo Horizonte/ Novembro de 2011	Não gravada
3	Integrante 3 do Pólos	Belo Horizonte/ Novembro de 2011	Não gravada
4	Estagiário 1 do Pólos Estagiário 2 do Pólos Estagiário 3 do Pólos	Belo Horizonte/ Novembro de 2011	Gravada
5	Integrante 4 do Pólos	Belo Horizonte/ Janeiro 2012	Gravada pela metade por problemas técnicos
6	Integrante 5 do Pólos	Lisboa/ Setembro de 2013	Gravada
7	Técnica 1 da URBEL	Belo Horizonte/ Julho de 2012	Gravada
8	Técnica 2 da URBEL	Belo Horizonte/ Julho de 2012	Gravada
9	Liderança 1 da Vila Acaba Mundo	Belo Horizonte/ Outubro de 2011	Gravada
10	Liderança 2 da Vila Acaba Mundo	Belo Horizonte/ Outubro 2011	Gravada
11	Liderança 1 Aglomerado Santa Lúcia	Belo Horizonte/ Outubro de 2011	Gravada
12	Moradora do Aglomerado da Serra	Belo Horizonte/ Outubro de 2011	Gravada

ANEXO – 1

Dados demográficos do município desde os anos 1970 até 2010 pelos dados do censo brasileiro.

TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL (%), BRASIL, BELO HORIZONTE, A SUA REGIÃO METROPOLITANA (RMBH) E DEMAIS MUNICÍPIOS DA RMBH.					
<i>Unidade</i>	<i>1950-60</i>	<i>1960-70</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-91</i>	<i>1991-2000</i>
Brasil	3,0	2,9	2,6	1,9	1,6
Brasil Urbano	5,5	5,0	4,4	3,0	2,4
Belo Horizonte	7,0	5,9	3,7	1,2	1,1
RMBH	5,9	2,9	2,6	1,9	1,6
Outros cidades da RMBH	3,4	7,4	6,3	4,8	3,9

Fonte: CALDAS, MENDONÇA, CARMO, 2008: 33

POPULAÇÃO DE BELO HORIZONTE OCUPANDO UMA ÁREA DE 221.401 QUILOMETROS QUADRADOS	
<i>Ano</i>	<i>População/habitantes</i>
1970	1.230.030
1980	1.780.855
1990	2.020.161
2000	2.238.526
2010	2.735.151

Fontes: IBGE; Caldas, Mendonça e Carmo, 2008.

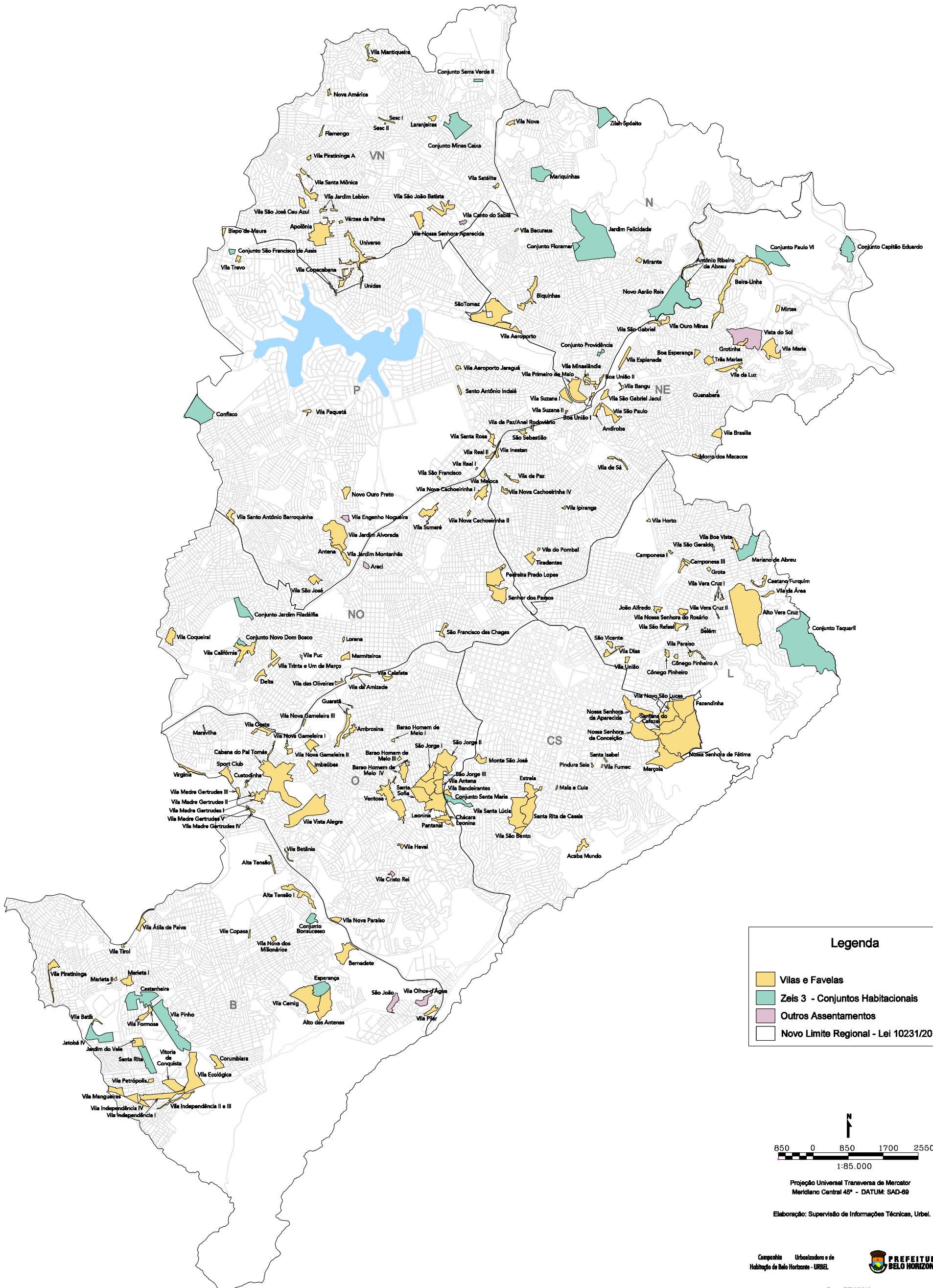
ANEXO – 2

Mapa de Belo Horizonte

Localização geográfica da Vila Acaba Mundo, Aglomerado da Serra e Santa Lúcia, que localizam na Regional Centro-Sul (CS) no mapa.

ÁREAS DE ATUAÇÃO DA URBEL - 2010

ASSENTAMENTOS EXISTENTES



ANEXO – 3

Ficha técnica do Aglomerado da Serra produzido pelo Plano Geral Global (PGE),
URBEL – Prefeitura de Belo Horizonte.

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila N. Sra. Aparecida/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS - 1	Regional: Centro-Sul
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 14,19 ha = 141900 m ²	População : 6166 habitantes
Densidade Bruta : 434,53 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 1784 Habitantes por Domicílio : 4,1
Áreas de Risco : O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, apenas 01% está na Vila N. Sra. Aparecida.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes : Não há.	Tempo de Ocupação : Desde 1950
Características Marcantes : Ausência de processos de instabilidade.	Associações : 02 Associações Comunitárias

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
Centro de Saúde Sra. Aparecida	Centro Comunitário N. Sra. de Lourdes	Escola Municipal Guilherme Peters	Creche Vicentina do Santíssimo Sacramento	Campo de Futebol Bola de Ouro	Igreja Católica do São Lucas

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
	Centro de Tratamento Preventivo Ltda	E.E. Arthur Joviano E.E. Major Américo Ferreira E.M. Maria das Neves Creche Caminho à Luz Centro Inf. Sag. Coração de Jesus	

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : 37% particular-63% público

Estágio de Regularização : Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas.
0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP 95 – Tratamento da Ravina II, da rua Saltares à rua Cabralia.

OP 96 – Urbanização parcial do começo da Ravina I, dos becos Arauto, Lourival Souto, Tarumirim.

OP 97 – Urbanização dos becos Venâncio, Jabotá, Joaquim Coelho.

OP 99/00 – Ampliação e reforma do Centro de Saúde Nossa Senhora Aparecida, rua Paulo Gontijo nº222.

Lideranças Identificadas : Graça(Presidente da Associação Comunitária), Dona Lídia(Presidente da Associação de Mulheres)

Reivindicações : Rede de esgoto, local para lazer e prática de esportes

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila Santana do Cafezal/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS - 1	Regional: Centro-Sul
---------------------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área: 13,58 ha = 135800 m ²	População: 7009 habitantes
Densidade Bruta: 516,12 habitantes/há	Unidades Habitacionais: 2147 Habitantes por Domicílio: 4,2
Áreas de Risco: O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, 14% estão na Vila Santana do Cafezal.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes: Áreas com declividades superiores à 47%. Faixa de domínio do córrego.	Tempo de Ocupação : Desde 1975
Características Marcantes: Encostas de declividade elevada. Processos de instabilidade do tipo escorregamento.	Associações: 01 Associação Comunitária.

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
Centro de Saúde Cafezal	Conselho de Pais Criança Feliz	Escola Estadual Efigênio Salles	Creche Quita Tolentino		01 Igreja Católica

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
Centro de Saúde N. Sra. Conceição		E. E. José Mendes Júnior	

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : 93% particular-07% público

Estágio de Regularização : Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas. 0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP 94 – Urbanização parcial das ruas Serenata, Binário, Acidental, Seresta, Sol Nascente.

OP 95 – Urbanização parcial dos becos Benício, Regional, Dona Raimunda, Taviata.

OP 96 - Urbanização parcial dos becos Sol Menor, Sustenido, Harpa, Guitarra, Dinâmico, Bemol.

OP 97 - Urbanização dos becos Compasso e Bandolin, drenagem da rua Binário, complemento do beco Ritmo.

OP 98 – Elaboração do Plano Global Específico, urbanização dos becos Tonalidade, Banjo e Flauta.

OP 99/00 – Pavimentação, canalização, drenagem e contenção do Córrego Cardoso, entre final da canalização/pavimentação(OP 95) e estaca 23 do projeto existente.

Lideranças Identificadas : Toninho(antigo presidente da Associação Comunitária), Timóteo(atual presidente da Associação Comunitária).

Reivindicações : Rede de esgoto, canalização do Córrego Cardoso, coleta de lixo, áreas de risco.

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila N. Sra. de Fátima/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS - 1	Regional: Centro-Sul
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 62,27 ha = 622700 m ²	População : 13291 habitantes
Densidade Bruta : 213,44 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 3476 Habitantes por Domicílio : 4,3
Áreas de Risco: O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, 50% estão na Vila N. Sra. De Fátima.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes : Áreas com declividade superior a 47%. Faixa de domínio do córrego.	Tempo de Ocupação : Desde 1940
Características Marcantes: Declividade elevada e talvegues com encosta íngremes. Processos de instabilidade do tipo escorregamento.	Associações : 01 Associação Comunitária.

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
	Centro de Integração Martinho Lutero Rádio Lua Nova Rádio Favela	Escola Municipal Edson Pisani	Creche São Francisco de Assis C. Senhora de Fátima C. Raio de Luz		Igreja São Miguel Arcanjo

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
Fundação Benjamim Guimarães(Hospital da Baleia)			

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : 95% particular-05% público

Estágio de Regularização : Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas.
0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP 94 - Urbanização parcial da rua Pedra Verde.

OP 95 - Canalização do Córrego Cardoso no final da Av. Mem de Sá.

OP 96 - Urbanização parcial de parte da rua N. Sra. De Fátima e becos Rubião, Cartola, Silva, São Miguel e José Perpétuo.

OP 97 - Urbanização dos becos Nove de Julho, Dona Benta, Das Pedras e da rua São Miguel Arcanjo.

OP 98 - Elaboração do Plano Global Específico e reurbanização da rua N. Sra. De Fátima e beco Santo Antônio.

OP 99/00 - 1ª Seção - Urbanização das ruas Vista Alegre e Flor de Maio e becos Luiz Gonzaga, São Pedro, Unidos, Santo Antônio, Boa Esperança, Das Flores, Marisinha e Lúcio.

2ª Seção - Urbanização das ruas São João , Das Nascentes e Pablo Neruda e becos São Carlos e Valadares.

Lideranças Identificadas : Dona Dalila(presidente da Associação Comunitária da Vila Nossa Senhora de Fátima), Noêmia(Grupo de Referência).

Reivindicações : Canalização do Córrego Cardoso, rede de esgoto, construção de Centro de Saúde, local para lazer e prática de esportes, definição do sistema viário.

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila Marçola/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS - 1	Regional: Centro-Sul
----------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 22,23 ha = 222300 m ²	População : 7. 944 habitantes
Densidade Bruta : 327,85 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 2852 Habitantes por Domicílio : 3,9
Áreas de Risco : O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, 15% estão na Vila Marçola.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes : Áreas com declividades superiores a 47%.	Tempo de Ocupação : Desde 1960
Características Marcantes: Declividade elevada e talvegues com encostas íngremes. Processos de instabilidade do tipo escorregamento.	Associações : 01 Associação Comunitária.

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
		Escola Estadual Laura das Chagas	Creche Casa da Criança		Capela N. Sra. Do Rosário Igreja do Evangelho Quadrangular Igreja Assembléia de Deus

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
Centro de Saúde N. Sra. De Fátima Hospital Evangélico	Associação Comunitária Servos do Senhor Clínica Viver Centro de Neuropsicologia Infantil Instituto Félix Guattari	E. E. Dona Argentina Viana Castelo Branco E. E. Dulce Pinto Rodrigues Centro Infantil Prof. Estevão Pinto E. E. Senador Levindo Coelho	Paróquia São João Evangelista

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade: 11% particular-89% público

Estágio de Regularização: Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas.
0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras:

OP 94 - Urbanização parcial dos becos Chafariz, Alair Martins, Severino, Bié, Caraça e rua Alair Martins com Bandoneon.

OP 95 - Urbanização parcial dos becos Zaqueu, Pinheiro, Coelho, São Sebastião.

OP 96 - Urbanização parcial da rua Mangabeiras, entre rua Caraça e rua da Água.

OP 97 - Complementação de recurso para rua Mangabeiras.

OP 98 - Elaboração do Plano Global Específico, abertura da rua Capivari com rua Bandoneon e urbanização do beco Santa Luzia.

OP 99/00 - Urbanização dos becos Valdevino, Florentino, Alípio Goulart, Georgina e drenagem das ruas Bandoneon, da Água, Chaparral e Alípio Goulart.

Lideranças Identificadas : Antônio João(ex-presidente da ACOMAM), Valdevino(ACOMAM)

Reivindicações : Rede de esgoto, local para lazer e prática de esportes, Centro Social, pavimentação de ruas, saneamento e recuperação do "Pocinho".

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila N. São Lucas/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS - 1	Regional: Leste
---------------------------------------------------------------	--------------------------------	---------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 18,29 ha = 182900 m ²	População : 3848 habitantes
Densidade Bruta : 210,38 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 1022 Habitantes por Domicílio : 4,3
Áreas de Risco : O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, 14% estão na Vila N. São Lucas.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes : Áreas com declividades superiores a 47%. Faixa de domínio do córrego.	Tempo de Ocupação : Desde 1990
Características Marcantes : Processos de instabilidade do tipo escorregamento. Encostas de declividade elevada.	Associações : 01 Associação Comunitária

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
	JOCUM-Jovens Com Uma Missão		Creche Santa Isabel do Novo São Lucas	Campo de Futebol do Najá	

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
	Casa Espírita André Luiz	E. E. Anexa ao Instituto André Luiz E. M. Santos Dumont E. M. Levindo Lopes	

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : 95% particular-05% público.

Estágio de Regularização : Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas.
0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP 94 - Muro de arrimo e creche.

OP 95 - Urbanização parcial da vila.

OP 96 - Urbanização parcial da vila.

OP 99/00 - Urbanização dos becos Bateria, Oliveira, Pantanal, São Francisco de Assis, Sertaneja, Triângulo, Tiradentes.

Lideranças Identificadas : Adão(ex-presidente da Associação Comunitária Vila Nova do Bairro Novo São Lucas).

Reivindicações : Rede de esgoto, saneamento básico, áreas de risco, escola de ensino médio.

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico.

FICHA TÉCNICA

Nome / Apelido: Vila N. Sra. Conceição/ Aglomerado Serra	Modalidade: ZEIS – 1	Regional: Centro-Sul
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área: 18,37 ha = 183700 m ²	População: 7828 habitantes
Densidade Bruta: 426,12 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 2217 Habitantes por Domicílio : 4,2
Áreas de Risco: O Aglomerado possui 13% de suas áreas com risco alto e iminente. Destas, 06% estão na Vila N. Sra. Conceição.	Renda Média Familiar : Até 2 salários mínimos.
Áreas não Edificantes: Áreas com declividades superiores a 47%.	Tempo de Ocupação : Desde 1920
Características Marcantes: Declividade elevada e talvegues com encostas íngremes. Processos de instabilidade do tipo escorregamento.	Associações: 02 Associações Comunitárias

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
Centro de Saúde Nossa Sra. Conceição	Casa da Soledade Rádio Del Rey Rádio União	Escola Estadual José Mendes Júnior	Centro Materno Infantil Ana Maria		01 Igreja Católica

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche / Escolas	Igrejas
Hospital Evangélico		E. E. Dulce Pinto Rodrigues Centro Infantil Prof. Estevão Pinto Creche das Rosinhas	

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : 04% particular-96% público

Estágio de Regularização : Diretrizes de regularização definidas no PGE. Aguardando intervenções urbanísticas.
0% de regularização

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP 94 – Urbanização parcial dos becos Fayal A e Baixinho.

OP 96 – Tratamento da Ravina Nossa Senhora das Dores (entre ruas Herval e Dr. Camilo).

OP 97 – Urbanização dos becos Dona Clara e Gravataí.

OP 99/00 – Elaboração do Plano Global Específico. Urbanização dos becos União, Santo Antônio, José Dilson, Dona Alvina, Nossa Senhora Conceição, Sr. Geraldinho, Herval e Nossa Senhora de Lourdes. Tratamento da Ravina da rua União.

Lideranças Identificadas : Irene (presidente da Associação Comunitária da União dos Moradores da Vila N. Sra. Conceição).

Reivindicações : Rede de esgoto, contenção das encostas, regularização fundiária, melhorias e sede própria para o Centro de Saúde.

Obras Previstas : Estão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

ANEXO - 4

Ficha técnica do Aglomerado Santa Lúcia produzido pelo Plano Geral Global (PGE),
URBEL – Prefeitura de Belo Horizonte.

Nome / Apelido Vila Barragem Santa Lúcia	Modalidade ZEIS - 1	Regional Centro-Sul
---------------------------------------------	------------------------	------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 225.121,90m ²	População : habitantes
Densidade Bruta : habitantes/há	Unidades Habitacionais :
Áreas de Risco : Iminente, alto, médio e baixo	Renda Média Familiar : % ganham até um salário mínimo
Áreas não Edificantes : Áreas sob linha de transmissão, com declividades superiores a 47% e faixa de domínio do DNER	Tempo de Ocupação : aproximadamente 70 anos
Características Marcantes : Declividades superiores a 47% e região conhecida como Bicão	Associações : Três Associações Comunitárias

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
Um Centro de Saúde	Duas (SSVP e Centro Social Padre Danilo)	Duas Escolas Estaduais (Dona Augusta e José Carlos G. Menezes)	Quatro creches comunitárias	Parque da Barragem Santa Lúcia	Cinco Igrejas Católicas Quinze Igrejas Evangélicas

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

Órgãos de Saúde	Instituições	Creche	Igrejas
Três Centros de Saúde	Duas Instituições representativas para o aglomerado (COPASA e 22° Batalhão)	Seis Escolas Estaduais, uma escola Municipal	Duas que têm inserção no aglomerado

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : Diversa

Estágio de Regularização : Processo sistemático não iniciado

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP95 - Rua Brasília

OP96 - Continuação da Rua Brasília, passarela beco São João, Ponte Nova e Antônio Pedro

OP97 - Beco Santa Luzia, F e Montes Claros (Beira Rio e Sem Nome)

OP98 - Beco Caeté, Rua São João Nepomuceno, Alemão, Aparecida e Guanhões

OP99/00 - Becos Manoel Dutra, Lírio, Sol Nascente, Tarde Azul, Verde, Beira Rio, Luz, M.Chaves, Bambuí, Estrela

Lideranças Identificadas : Marcos Guimarães, Miltes Maria de Jesus, Feliciano, Andréa Márcia, Zilar Maria de Oliveira, Paulo Roberto Braga, Antônio Melquíades, Fernando Souza, Maria Helena Gomes

Reivindicações : projetos sociais voltados para a diminuição da violência (geração de emprego e renda), saneamento básico, tratamento de encostas (especificamente na área denominada Bicão), outros

Obras Previstas : Serão identificadas e apresentadas na etapa de elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico

ANEXO – 5

Ficha técnica da Vila Acaba Mundo produzida pelo Plano Global Específico (PGE), URBEL – Prefeitura de Belo Horizonte.

Nome / Apelido Vila Acaba Mundo	Modalidade ZEIS - 1	Regional Centro-Sul
------------------------------------	------------------------	------------------------

Aspectos Físicos	Aspectos Sociais
Área : 46.627,79m ²	População : 1295 habitantes
Densidade Bruta : 360,94 habitantes/há	Unidades Habitacionais : 319 unidades habitacionais residenciais
Áreas de Risco : Iminente, alto, médio e baixo	Renda Média Familiar : 76% ganham até um salário mínimo
Áreas não Edificantes : Áreas com declividades superiores a 47%	Tempo de Ocupação : aproximadamente 60 anos
Características Marcantes : Declividades superiores a 47% e presença de dois córregos e uma pequena cachoeira	Associações : 01 Associação Comunitária dos Moradores da Vila do Acaba Mundo

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS INTERNOS

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Creche	Lazer	Igrejas
Sem registro no Interior da Vila	1 escola de educação básica e profissionalizante	Sem registro de escola municipal e estadual	Uma particular conveniada à PBH	Parque JK Projeto Querubins	Católica - Igreja Nossa Senhora do Carmo Evangélica - Deus é Amor

Órgãos de Saúde	Instituições	Escolas	Igrejas
Dois Postos de Saúde : Nossa Senhora de Fátima na Serra e na Rua Cristina	Duas associações do entorno (Mangabeiras, Sion)	Escola Estadual José Mesquita de Carvalho - ex FAFICH (atende a maioria das crianças da Vila)	Nossa Senhora do Carmo

EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS DO ENTORNO

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

Propriedade : Diversa

Estágio de Regularização : Processo sistemático não iniciado

OUTRAS INFORMAÇÕES

Situações de Projetos e Obras :

OP95 - Córrego dos Desenganos

OP97 - Beco Olhos D'água, Mina I e Mina II

OP99/00 - Plano Global, Becos da Igreja, São João, Lavras, Mina III, dos Desenganos e rua dos Carvalhos

Lideranças Identificadas : Sra. Generosa, Sr. José Roberto, Sra. Efigênia, Sr. Carlos e Sra. Pérola

Reivindicações : Implantação de posto policial e de saúde, saneamento básico, contenção de encostas, limpeza urbana e regularização fundiária

Obras Previstas : Serão identificadas e a elaboração de propostas e hierarquização do Plano Global Específico