

Cadernos Jurídicos

Ano 23 - Número 62 - Abril/Junho de 2022

Direito Urbanístico



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2022

Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática

*Erminia Maricato*¹
Professora aposentada

*Tales Fontana Siqueira Cunha*²
Advogado

Introdução

O verão de 2021/2022, no Brasil, foi acompanhado de inúmeras tragédias – com repercussões sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas – que acompanharam as chuvas abundantes³. Milhares de famílias tiveram que deixar às pressas suas casas e pertences, sendo conduzidas a abrigos coletivos improvisados ou enfrentando a falta total de alternativas. Centenas de mortes causadas pelas enchentes, deslizamentos de terra e desmoronamentos de construções completam esse quadro que teve grande repercussão, nacional e internacional. No Estado da Bahia, de acordo com a Superintendência de Proteção da Defesa Civil do estado, mais de 100 mil pessoas perderam ou tiveram que abandonar suas casas em decorrência de enchentes⁴. Em Minas Gerais, outras 70 mil⁵. Mas foi no município de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, que a situação se tornou mais alarmante: são 926 desalojados, 229 mortos e ao menos 20 desaparecidos, até o momento em que esse texto é escrito⁶.

Muito se falou, na grande mídia, da crise climática, da falta de planejamento ou da falta de controle sobre a ocupação do solo. Apesar disso, poucos lembraram de mencionar que essas cidades já viveram episódios semelhantes anteriormente. No caso de Petrópolis, enxurradas e deslizamentos na época de chuvas causaram centenas de mortes em 1988 e 2011. Nas ocasiões, outras milhares de famílias ficaram desabrigadas. Menos ainda se falou sobre o fato de algumas dessas cidades terem planos, acompanhados de mapeamento, de prevenção de risco e indicação de obras ou remoções contra esse tipo de acidente. É o caso da mesma Petrópolis, que conta desde 2007 com um Plano Municipal de Redução de Risco. O plano chegou a ser revisto em 2017 e apontava a existência de 234 áreas classificadas como de alto risco no município, além da necessidade de remoção de mais de 7 mil famílias de suas moradias⁷. A comoção se repete de tempos em tempos.

¹ Professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, fundadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB-FAU-USP) e integrante da coordenação da Rede BrCidades.

² Advogado, doutorando e pesquisador do LABHAB-FAU-USP, faz parte da rede BrCidades.

³ Sobre as reportagens e documentos apresentados nas notas de rodapé, ver detalhes em “Referências”.

⁴ Correio Braziliense, 5 jan. 2022.

⁵ Estado de Minas, 23 fev. 2022.

⁶ UOL, 27 fev. 2022.; G1, 28 fev. 2022.

⁷ CNN, 17 fev. 2022. Ver ainda: PMMR – 1º Distrito (Petrópolis).

Todos sabemos que a crise climática vai acarretar eventos severos, como chuvas mais abundantes, mas estas estão longe de explicar as tragédias mencionadas. Não se pode culpar as chuvas, assim como não se pode culpar a falta de estudos ou planos, a falta de conhecimento técnico. É preciso lembrar, inclusive, que as principais cidades do país já viveram, com sucesso, a implementação de planos de prevenção e obras contra esse tipo de acidente⁸. A falta de memória sobre as práticas exitosas já experimentadas nos governos locais brasileiros e a invisibilidade ou falta de conhecimento sobre as reais condições de vida, tanto urbana quanto rural, da maior parte da população alimenta uma representação ideológica e alienada da vida social.

Uma fórmula simplista, predominante em alguns setores da sociedade, contabiliza todos os acontecimentos enumerados acima como acidentes, frutos do descaso e da falta de atenção para com os mais desassistidos. Trata-se de uma visão moral. Quantas vezes em nossas vidas não escutamos que vivemos em um país corrupto, onde as instituições não funcionam? Em sua versão mais conservadora, a visão moral culpa não só “políticos corruptos”, que “desviam recursos”, mas também as próprias vítimas, vistas como “invasores de terras”. Uma outra visão, essa mais predominante entre técnicos da área, percebe como causa dos problemas anteriormente apresentados uma suposta “falta de racionalidade”. Faltaria organização, coordenação, planos, boas práticas e boas leis. Para corrigir o denominado “caos” de nossas metrópoles faltaria, em suma, planejamento.

Ambos os diagnósticos trazem um receituário para a resolução do problema. De um lado cobra-se mais ética, de outro, mais planejamento. Entretanto, para além do déficit, seja de moralidade, seja de racionalidade, ambas as visões se frustram ao tentar dar conta de explicar a problemática de nossas cidades a partir não dos elementos faltantes, mas daqueles concretos e existentes. Nesse sentido, ao tentarem intervir sobre a realidade sem compreendê-la em sua totalidade, constituem operações ideológicas.

Uma visão científica, como a que aqui se defende, deve, em primeiro lugar, comprometer-se com a realidade e levar em conta o conjunto das relações sociais que organizam o fenômeno: a produção do ambiente construído, os atores envolvidos, seus interesses e os conflitos aí presentes. O objetivo deste texto é mostrar que, em um país como o nosso, que orbita na periferia do capitalismo, a cidade-legal, aquela produzida pelo mercado imobiliário formal e regulado (ainda que com alguma flexibilidade) pelo Estado, consiste mais em uma exceção do que regra (ainda que sua representação seja hegemônica). Pretendemos mostrar que a falta de regulação no uso e na ocupação do solo é fruto de relações históricas e constitutivas da formação de nossas cidades e que, para reverter esse quadro, é indispensável uma política habitacional abrangente que passe, necessariamente, pela função social da terra e pela justiça territorial nos investimentos públicos.

Formação histórica das cidades brasileiras: a urbanização dos baixos salários

A população brasileira passou a ser predominantemente urbana apenas a partir da década de 1960. Nos 460 anos que antecederam essa década, e que remontam à “descoberta” do Brasil, fomos um país agrário⁹. Ainda no início do século XX, apenas 10% da

⁸ Ver o Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

⁹ As aspas na palavra “descoberta” pretendem lembrar que o território e as populações indígenas aqui estavam quando a caravana de Pedro Álvares Cabral chegou ao país que se chamaria Brasil, e que ganharia sua conformação territorial que atualmente apresenta, muitos anos depois.

população brasileira morava nas cidades. Já em 2015, o quadro era completamente diverso: o país somava 84,4% de seus 208 milhões de habitantes vivendo em cidades (IBGE, 2016).

Trata-se de um processo intenso, pelos números envolvidos, e veloz, pelo intervalo de tempo. O país se urbanizou durante o século XX, e mais acentuadamente a partir de 1940, acompanhando seu processo de industrialização. Se em 1940 26,3% da população era urbana (18,8 milhões de habitantes), no final do século a taxa de urbanização já totalizava 81,2% (138 milhões de habitantes). Isso significa que, em apenas 60 anos, foram produzidas cidades para abrigar a fantástica quantia de 120 milhões de pessoas (CENSOS, IBGE).

Entre 1940 e 1980, o PIB brasileiro cresceu a uma espetacular taxa de 7% ao ano e, no que diz respeito ao processo de urbanização, a taxa de crescimento foi de 5,5% ao ano, concentrando-se em algumas grandes metrópoles (MARICATO, 2015). Ao longo desse processo, tanto o salário-mínimo fixado em lei para os trabalhadores como os salários reais pagos pelas empresas foram deprimidos abaixo do valor necessário para garantir a subsistência do trabalhador na cidade. E essa mão de obra farta e barata, ao produzir suas moradias a partir do próprio esforço fora dos horários de trabalho, em dias de folga, e fora do mercado formal, em loteamentos irregulares, conhecidos como “clandestinos”, ou áreas ocupadas por favelas, contribuiu com o processo de acumulação de base urbano industrial (OLIVEIRA, 1977).

A constatação da insuficiência do salário-mínimo em prover o necessário à garantia de reprodução da família do trabalhador é aqui assumida como ponto de partida para uma análise que busca demonstrar as consequências estruturais da produção informal de grande parte das áreas metropolitanas. Podemos destacar que a essa “industrialização com baixos salários” correspondeu uma “urbanização dos baixos salários” que alimentou um processo gigantesco de autoconstrução (MARICATO 1979; 1996; 2015)¹⁰.

Cidade informal: a autoconstrução da habitação como acesso à moradia

A maior parte das moradias urbanas no Brasil não foi produzida pelo mercado (imobiliário formal)¹¹, nem pelo Estado (política pública de habitação)¹². A moradia fornecida pelo mercado imobiliário formal atende apenas às famílias com condições de contrair um financiamento imobiliário privado para compra da casa própria ou que têm renda suficiente para pagar um aluguel. No entanto, a moradia é uma mercadoria de consumo compulsório. Se é necessária à vida de todo ser humano e não é acessível pelo mercado nem pelo Estado, como a maioria da população resolve seu problema de habitação nas cidades do Brasil¹³?

¹⁰ Ver os documentários: *Fim de Semana* (1975) e *Loteamento Clandestino* (1978).

¹¹ Mercado imobiliário formal se refere à produção da forma capitalista que, em geral, inclui: as construtoras, as incorporadoras imobiliárias, o financiamento imobiliário e a propriedade formal da terra.

¹² Não há dados quantitativos rigorosos sobre esse fato, mas um número significativo de pesquisas e estudos acadêmicos permite essa afirmação. Se considerarmos que toda a população moradora de favela invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (SOUZA, 2000). Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais, teremos quase a metade da população das duas maiores e mais ricas cidades brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo (MARICATO, 2009, p. 154).

¹³ Nos últimos 60 anos, apenas em duas ocasiões foram produzidas moradias por meio da promoção pública, em número significativo: na segunda metade dos anos 70 do século XX (BNH/SFH) e entre 2009 e 2014 (PMCMV). Ambos os movimentos deixaram

A resposta é: através da autoconstrução. Denominamos autoconstruídas as moradias construídas pelos próprios moradores ao longo de muitos anos, em suas horas de folga, sem projetos de arquitetura ou engenharia, sem licença municipal, sem observar a legislação urbanística (código de edificações, leis de zoneamento, leis ambientais, entre outras), sem segurança jurídica (sem registro de propriedade da terra), sem segurança física (sujeita a escorregamentos, alagamentos), sem saneamento, sem saúde (insalubridade, congestionamento habitacional) (SNIS, 2020).

Não é incomum que essa gigantesca ocupação ilegal, pré-moderna, se dê em áreas ambientalmente frágeis: Áreas de Proteção Permanente (APPs), Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs), mangues, dunas, encostas inclinadas, reservas florestais etc.¹⁴. Afinal, toda terra urbanizada, isto é, terra que recebeu investimentos públicos e privados, localizada na mancha urbana mais consolidada, está, quase que invariavelmente, nas mãos do mercado. Para a produção doméstica, informal e pré-moderna, sobram as terras que não interessam a este último: terras periféricas, sem urbanização e, portanto, distantes da oferta de empregos, da oferta dos melhores serviços (como o transporte coletivo) e equipamentos...

O preço da terra e dos imóveis depende de sua localização na cidade. Tem direito à cidade quem pode pagar. Por mais controverso que possa parecer, as terras ambientalmente frágeis, cuja ocupação é proibida por lei, assim como as terras periféricas e sem urbanização, são justamente aquelas que sobram para a moradia popular. Não há alternativas.

O “nó” da terra: formação da propriedade fundiária privada no Brasil

Nos tópicos anteriores, descrevemos o rápido processo de crescimento das metrópoles brasileiras ao longo do século XX. Entretanto, para compreender a fundo este processo, é importante retrocedermos até a formação do mercado de terras privadas no país, ainda no século XIX. Como defende Martins (1994), a terra é um nó nas relações sociais no Brasil e a imbricação entre a proibição do tráfico de escravos, que tem como marco a Lei Eusébio de Queiroz (Lei n° 581/1850), e a “escravização” da terra, a partir da Lei de Terras (Lei n° 604/1850), datada do mesmo ano, é tema de muitos outros estudos. A ausência da resolução desse conflito é central para explicar tantas contradições que marcam a persistente desigualdade social, econômica e territorial no Brasil.

Pode-se dizer que a introdução da propriedade privada ainda não está completa. Passados 170 anos da Lei de Terras, no final da segunda década do século XXI, o cadastro nacional das terras devolutas não se encontra finalizado. Uma história de fraudes e de apropriação criminosa acompanha a privatização da terra no Brasil, em que pese a grande quantidade de medidas para regulamentá-la, como revela extensa bibliografia (COSTA NETO, 2008; OLIVEIRA, 2020; BRANDÃO, 1981; MARTINS, 1994; INCRA, 1999). O processo de urbanização intenso e rápido, lembrado nas páginas anteriores, não foi acompanhado pela reforma agrária, apesar da grande abundância de terras no país.

Ao contrário, a história da propriedade privada da terra foi marcada pelo latifúndio, com muita frequência irregular, e as ocupações familiares por parte de camponeses foi

de regular a terra e alimentaram a especulação fundiária e imobiliária. Sobre o assunto, ver: Maricato (1987) e Santo Amore, Shimbo, e Rufino (2015).

¹⁴ Apenas para dar uma dimensão desse fato: na bacia da represa Billings, Área de Proteção dos Mananciais da RM de São Paulo, moram mais de 600.000 pessoas. Sobre o assunto, ver Ferrara (2018).

marcada por sua criminalização. Como lembra o jurista Miguel Baldez, uma longa teia de leis e procedimentos afastou a maior parte da população no Brasil, e em especial a mão de obra escrava recém liberta, do acesso à propriedade formal da terra (BALDEZ, 1983). Os 320 anos de domínio colonial com economia agroexportadora e os aproximadamente 388 anos de escravidão estão presentes no processo de urbanização brasileiro, apesar deste ter se consolidado após a independência e a libertação legal da mão de obra escrava.

Essas raízes históricas muito profundas persistiram e persistem no Brasil, que é marcado pelo que Schwarz (2012) denominou como sendo “ideias fora do lugar”. O autor lembra a discrepância entre o ideário moderno e liberal presente no Brasil no século XIX e a realidade, cujo nexos central da relação produtiva era escravista. Também Sergio Buarque de Hollanda (1971) destaca o deslocamento entre a retórica e o real em nossa formação social. Florestan Fernandes, por sua vez, lembra que nosso ensino superior profissionalizante desde suas origens esteve destituído de sentido prático (FERNANDES, 1991, p. 76). Algo próximo ao que aponta o testemunho de Celso Furtado:

A participação direta e indireta que durante quinze anos tive na formulação de políticas [...] convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das ideias operacionais. A esse vazio se deve que a atividade política tenda a organizar-se em torno de esquemas importados, os mais disparatados. (FURTADO, 1983)

Esses e outros notáveis pensadores brasileiros nos ajudam a entender a convivência entre o arcabouço legal avançado que será apresentado à frente no texto, a normatividade cidadã – no texto e no discurso –, com relações de cooptação, favor, privilégios, discriminação, desigualdade... Os “intérpretes do Brasil”, um conjunto de intelectuais que se dedicaram a refletir sobre as discrepâncias presentes em nossa formação social, dão sentido às perplexidades que acompanham estudiosos e profissionais do urbanismo no país.

Não vamos nos ocupar dessa importante produção teórica aqui, mas recomendar sua leitura para os que quiserem entender a fundo a dialética entre ruptura e continuidade que marcam a formação da sociedade brasileira. Isto é, aparentemente temos dificuldade em avançar a partir da experiência e da memória vivida socialmente¹⁵.

A cidade como negócio: conflitos de interesses em torno da produção do espaço urbano

Entender a questão fundiária é central para a investigação e a compreensão dos processos de produção e apropriação do espaço urbano, mas não suficiente para entender todos os conflitos presentes e os interesses em jogo.

A cidade é e tem sido objeto de diversas abordagens. Essa pluralidade de discursos a seu respeito torna muito difícil situá-la como objeto central estruturador de relações sociais. Para compreendê-la, é preciso conhecer os diferentes atores e interesses que, em cada momento histórico, buscam moldá-la (nem sempre de maneira bem-sucedida). Ainda, é preciso entender que os referidos interesses nem sempre serão convergentes: o que pode ser interessante aos capitais da promoção imobiliária e proprietários de terra em um momento pode também contrariar os interesses dos capitais industriais,

¹⁵ Dentre os vários autores que tratam o assunto ver Arantes e Arantes (1997).

apenas para lembrar um exemplo importante que marcou a história das cidades nos países centrais do capitalismo. Nesse sentido, é preciso colocar no centro do assunto o conflito¹⁶. O debate não é simples.

Uma forma didática de se introduzir qualquer debate complexo consiste em apresentá-lo aos poucos, tomando como ponto de partida a sua dimensão mais aparente e tangível, para, em seguida, desdobrá-lo progressivamente em seus aspectos mais complexos. No caso em questão, entendemos que um bom ponto de partida, e uma primeira clivagem que pode ser feita entre os diversos interesses, consiste no conflito entre os capitais, que enxergam a cidade enquanto mercadoria e, portanto, a partir de seu *valor de troca*, e os trabalhadores, que veem na cidade, em um primeiro momento, a sua condição de vida e de existência (portanto, o seu *valor de uso*).

Assim, se a cidade é o lugar por excelência da reprodução da força de trabalho, ela é também um grande negócio. Vale lembrar que o acesso à moradia (com água, energia elétrica, esgoto) não implica necessariamente o acesso à cidade, que envolve também a existência de transporte adequado, sistemas de drenagem, saneamento, coleta de lixo, iluminação pública, além de acesso a equipamentos de educação, saúde, cultura, lazer, ou ainda às áreas de concentração do emprego, áreas menos violentas etc.

Conforme colocado anteriormente, o preço da terra e dos imóveis depende de sua localização. Investimentos públicos e privados transferem renda aos proprietários de terra ou imóveis sob a forma do aumento do preço de venda ou aluguel. Até mesmo ganhos reais no rendimento dos trabalhadores podem ser absorvidos por acréscimos no preço da terra. Essa disputa surda pela captura de uma parte da riqueza social sob a forma de rendas urbanas é pouco percebida socialmente e está na base da desigualdade urbana. Muitos lobbies que atuam sobre o investimento público nas cidades são formados por proprietários ou capitais ligados ao setor imobiliário.

Além dos que ganham com as rendas fundiárias e imobiliárias, podemos lembrar ainda os capitais de construção, os capitais de incorporação e o capital financeiro imobiliário. Não cabe neste texto estender as considerações sobre todos esses atores, que podem e frequentemente guardam contradições entre si (ou, ao contrário, se reúnem em uma mesma empresa). Ainda assim, cabe lembrar duas características importantes desse bloco: os capitais de construção se dividem, em geral, em empresas de construção pesada, produtoras de grandes obras (como pontes, viadutos, barragens, metrô, ferrovias, aeroportos etc.), e empresas construtoras de edificações. São capitais produtivos, que visam o lucro. Os capitais financeiros, que visam a captura de juros, também são produtivos, mas, com o avanço da chamada “financeirização” da economia global, o mercado imobiliário e os equipamentos urbanos podem servir de lastro para operações rentistas que nada têm de produtivas. A presença dos capitais financeiros no mercado imobiliário tem sido notável, no mundo todo, sob a globalização neoliberal.

Brasil: arcabouço legal avançado, mas de baixa efetividade nas cidades

A cidade de Petrópolis, que protagonizou os desastres apresentados no início do texto, já viveu momentos mais virtuosos no que toca à história do planejamento urbano

¹⁶ Ver, nesse sentido, Ball (1981) e Harvey (1982).

brasileiro. Em 1963, ela sediou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e foi palco da construção da proposta de “reforma urbana”¹⁷.

Passados 21 anos de regime ditatorial, já no período de redemocratização, a referida proposta foi retomada no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, quando foi elaborada uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular voltada para a garantia dos “direitos urbanos”¹⁸. Para tanto, reuniram-se advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais, lideranças sociais, tendo a emenda contado com a subscrição de mais de 130 mil eleitores. No centro da proposta estava a função social da propriedade.

Em grande parte, o fato de a Constituição Federal de 1988 ter incluído pela primeira vez na história do Brasil um capítulo dedicado exclusivamente à política urbana deve-se aos episódios acima mencionados. A função social da propriedade foi regulamentada apenas 13 anos depois, por meio do Estatuto da Cidade (lei Federal nº 10.257), e sua implementação estava prevista para ser realizada de forma descentralizada, através dos planos diretores municipais. A nova lei foi celebrada internacionalmente como um “marco na luta por cidades mais justas”¹⁹.

Dentre os principais instrumentos então instituídos podemos citar: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado e não utilizado; o IPTU progressivo no tempo e a subsequente desapropriação com títulos públicos de imóveis sem uso a mais de 5 anos; o direito de preempção; a confirmação da possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social. Vários dos instrumentos dizem respeito à regulamentação de áreas ocupadas ilegalmente: é o caso, por exemplo, do usucapião de imóvel urbano ou a concessão de uso especial para fins de moradia. Destaca-se ainda a exigência de Estudos de Impacto Ambiental ou de Vizinhança, que visam controlar os grandes empreendimentos imobiliários.

O esforço de modernização do arcabouço legal e das instituições que se seguiram à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade de 2001 foi significativo, alimentando a utopia de um movimento social forte e significativo que acreditou na mudança por meio dos marcos institucionais e legais. Podemos citar a Medida Provisória 2.220, de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de áreas públicas; a Criação do Ministério das Cidades e a instituição das Conferências Municipais, Estaduais e Federal das Cidades, em 2003; a criação do Conselho Nacional das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária, em 2004; a Lei nº 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005; a Lei nº 11.445, que dispõe sobre a política nacional de saneamento básico, em 2007; a Lei nº 11.997, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Regularização Fundiária de Interesse Social, em 2009; Lei nº 12.305, que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010; a Lei 12.587, que criou a política nacional de mobilidade urbana, em 2012; a Lei nº 13.089, que criou o Estatuto da Metrôpole, em 2015 (MARICATO; MAGAMI, 2021).

Não é possível ignorar o avanço na política urbana do final do século XX e início do século XXI no Brasil, presente no ciclo das “prefeituras democráticas” (LESBAUPIN, 2000).

¹⁷ Ali se encontravam, naquele momento, importantes juristas, como é o caso do professor José Afonso da Silva, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

¹⁸ FNA *et al.* 1987.

¹⁹ Nações Unidas Brasil, 9 jul. 2021.

O Orçamento Participativo, ao lado de programas efetivamente voltados para o combate à desigualdade urbana, como Urbanização e Regularização Fundiária de Favelas e Áreas Precárias, teve efetividade e reconhecimento internacional. A produção de moradias com assistência técnica e participação social nos governos municipais também mostrou ótimos resultados em relação ao custo e qualidade das obras. Outras políticas inovadoras aconteceram também nas áreas de educação, cultura, saúde e transporte, acompanhadas de conselhos participativos.

Mas como ciclo, ele teve um fim. A retomada do investimento federal na política urbana, com os programas PAC – Plano de Aceleração do crescimento (a partir de 2007) e PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida (a partir de 2009), logrou investir somas muito significativas de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A dimensão dos subsídios destinados à população com rendas situadas abaixo de três salários mínimos não teve precedente histórico na sociedade brasileira. Mas esse investimento falhou ao ignorar a regulação fundiária. Mais do que isso, alimentou-a, acarretando aumento do preço da terra e dos imóveis urbanos devido aos movimentos fundiários e imobiliários especulativos nas escalas municipal e metropolitana. Passadas duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade e após a formulação de muitos planos diretores participativos (como exige o Estatuto para cidades com mais de 20 mil habitantes) é possível afirmar, por meio de constatação empírica e, portanto, científica, que o festejado internacionalmente Estatuto da Cidade teve sua implementação amplamente ignorada pelos governos municipais no Brasil²⁰.

Outro fenômeno que acompanhou esse significativo investimento em moradias isoladas nas distantes periferias e obras de infraestrutura definidas, em boa medida, pelo rentismo imobiliário, foi o impacto no preço e no custo dos transportes coletivos e o aumento do tempo da viagem diária (MARICATO, 2015). Novos movimentos sociais ocuparam as ruas das cidades brasileiras a partir de 2013. Foi o caso do chamado Movimento Passe Livre, composto por jovens que protestavam contra o preço da tarifa dos transportes coletivos. Mas o que estava em jogo naquele momento já não eram mais apenas as condições de vida urbana, mas uma mudança histórica na economia política do planeta.

Os ataques à regulação social na nova ordem neoliberal

Estamos vivendo um período de acentuada transição. Em grande parte do mundo, e também no Brasil, a desigualdade social se aprofunda com a concentração da riqueza sob hegemonia do capital financeiro. O Estado do Bem-estar Social, criado nos países do capitalismo central após a segunda guerra mundial, com suas políticas públicas redistributivas, passou a sofrer mudanças decorrentes de um movimento global pró mercado, a quem foram atribuídas virtudes de eficiência e mérito, enquanto aquele era taxado de perdulário, ineficiente e corrupto.

Estamos sob a nova ordem denominada de neoliberal, alimentada por uma tecnologia revolucionária que fomenta um desemprego estrutural e que, portanto, enfraquece os sindicatos de trabalhadores que tiveram um importante papel na construção do

²⁰ Para observar o diminuto progresso na execução dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana, ver Brajato e Denaldi (2015).

chamado *Welfare State*. Complementa esse quadro o ataque às democracias, à ciência e à razão iluminista. O ataque se estende, também, aos direitos sociais, aos direitos humanos e aos direitos trabalhistas. Em oposição aos movimentos coletivos, à defesa da condição de cidadania, vemos o individualismo ocupar mais e mais espaço nas relações sociais (STREECK, 2011)²¹.

Como um país da periferia do capitalismo, o Brasil nunca viveu plenamente o *Welfare State*, o pleno emprego e a universalização da previdência, mas, ainda assim, os retrocessos são marcantes. Com a globalização neoliberal e a abertura para os mercados internacionais há um declínio das construções nacionalistas. Sob o impacto da nova ordem, o Brasil passa, a partir de 1980, por um processo de desindustrialização e de retomada da hegemonia agroexportadora. O país assume um papel requerido internacionalmente de grande exportador de *commodities*: grãos, carnes, minérios, madeira, celulose etc., com fortes impactos territoriais, ambientais, sociais e econômicos (CAMPOS, 2020). A exploração mineral toma contornos trágicos sobre o meio ambiente e a integridade dos territórios indígenas. O agronegócio logrou conseguir a liberação de 2.659 tipos de agrotóxicos após 2016. Apenas em 2021, foram 562²². Já o desmatamento atinge números expressivos, especialmente na Amazônia²³. Há uma tendência de privatização do patrimônio público e da flexibilização da legislação reguladora de uso e ocupação do solo. Mais do que nunca as cidades são um grande negócio.

Na cidade formal, produzida pelo mercado, é notável a expansão horizontal com “loteamentos fechados” (contrariando a lei Federal nº 6.766 de 1979) e construção de empreendimentos fortificados, mantidos com segurança privada, que negam a vida urbana coletiva. Os principais instrumentos urbanísticos que prosperaram consistem justamente naqueles que flexibilizam parâmetros de uso e ocupação do solo, estabelecendo incentivos para o mercado. É o caso das Operações Urbanas Consorciadas e, mais recentemente, dos Projetos de Intervenção Urbana²⁴. Já na cidade sem Estado, os bairros de autoconstrução e favelas, é notável a presença do crime organizado ou milícias, envolvidos na promoção imobiliária e no uso e na ocupação do solo, muitas vezes contando com a colaboração de autoridades municipais e metropolitanas²⁵.

Os dados aqui descritos permitem concluir que estamos vivendo uma crise social, política, econômica, ambiental e urbana. A pandemia do novo coronavírus, que assolou o mundo a partir de 2020, aprofundou a dramaticidade desse quadro anticivilizatório. A fome que

²¹ Ver dados sobre o aumento da desigualdade no mundo apresentados em Davos 2022 disponíveis em: OXFAM Internacional, 2022.

²² Ver G1, 18 jan. 2022.

²³ Ver dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre desmatamento no país em 2020, com destaque para o Estado do Pará.

²⁴ Esse último tem sido centro de uma intensa disputa na cidade de São Paulo. De um lado, a prefeitura e agentes do mercado têm feito esforços superlativos para implementá-lo rapidamente. De outro, a Defensoria e o Ministério público têm obtido decisões favoráveis à obrigatoriedade da existência de Estudos de Impacto Ambiental, de Vizinhança e participação popular no processo de implementação dos PIUs, o que acarretou a suspensão judicial de diversos PIUs em andamento. Ver os seguintes processos e decisões, respectivamente, sobre os PIUs Arco Jurubatuba, Central e Pinheiros: Processo nº 1010569-20.2019.8.26.0053, 5ª Vara de Fazenda Pública, autor: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Sentença de 27 out. 2020; Processo nº 1053265-03.2021.8.26.0053, 4ª Vara de Fazenda Pública, autor: Ministério Público do Estado de São Paulo; Processo nº 1050491-68.2019.8.26.0053, 11ª Vara de Fazenda Pública, autor: Ministério Público do Estado de São Paulo.

²⁵ Ver o Relatório de pesquisa publicado em 2021 conjuntamente pelo Observatório das Metrôpoles e pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF) denominado “A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados.”

havia sido erradicada do país a partir de 2014 voltou a se fazer presente²⁶. No final de 2021, o Brasil contava com 11,1% da força de trabalho desempregada e 40,7% na informalidade, ou seja, mais de 50% da População Economicamente Ativa (PEA) não tinha emprego formal (PNADC, 2021). As notícias sobre a morte de jovens (especialmente negros) nas periferias urbanas e sobre o feminicídio também são reveladoras desse cenário extravagante: dados de 2019 mostram que um terço das mortes violentas de mulheres no país foram classificadas como “femicídio” e que 76% das vítimas de homicídio eram negras²⁷. São dados sociais que se referem principalmente à vida nas cidades. Voltando o foco para a produção do espaço urbano, registramos que também a regulação urbanística, ainda que se aplique apenas parcialmente sobre o território das cidades, se encontra sob ataque.

Os ataques à regulação urbanística na cidade formal

Ao longo do ano de 2021, ganhou evidência um movimento do mercado imobiliário pela flexibilização da regulação sobre uso e ocupação do solo em cidades de todas as regiões do país. A disseminação do uso das redes sociais entre estudiosos do urbanismo permitiu a percepção de que os planos diretores municipais estavam simultaneamente sob ataque. A rede *BrCidades – Um projeto para as cidades do Brasil*, integrada por acadêmicos, profissionais e lideranças sociais, também através das plataformas digitais, passou a apresentar eventos, artigos e manifestações sobre os conflitos oriundos da disputa pela legislação urbanística em praticamente todas as cidades brasileiras de porte médio e grande.

Um convite feito no começo de 2021 para que os integrantes da rede escrevessem sobre a experiência que estavam vivendo gerou o livro “A Cidade em Disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia” (SILVA *et al.*, 2021)²⁸. Não cabe aqui detalhar aspectos específicos de cada uma das cidades que responderam ao convite, mas apontar os pontos em comum que permitem uma leitura com alguma densidade histórica ou conjuntural.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que existem evidências de que os interesses em jogo estão mais transparentes e diretos. Há uma ofensiva dos capitais ligados ao negócio da cidade ou, em outras palavras, dos capitais que ganham com a produção ou com o consumo do ambiente construído urbano. O objetivo é a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo, ou a diminuição da contrapartida paga pelo direito de construir (outorga onerosa). Onde essa contrapartida inexistente, a pressão é para que se mantenha assim.

Alguns argumentos utilizados para justificar as mudanças regulatórias se pretendem virtuosos. Destacam a necessidade de criação de empregos e dinamização do mercado imobiliário no contexto da crise econômica e pandêmica. Há argumentos que remetem à obrigatoriedade legal de revisão periódica do plano diretor, prevista no Estatuto da Cidade. Mas, desta vez, a tentativa de incidência na legislação visando aumentar os ganhos – lucros, juros e rendas – é mais direta. Os artifícios utilizados para justificar mudanças que podem trazer muitos prejuízos à cidade consolidada não permitem muitos disfarces.

²⁶ Folha de São Paulo, 5 abr. 2021.

²⁷ Ver o *policy brief* do Atlas da Violência de 2021, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

²⁸ Ao todo, responderam ao convite professores de 23 universidades de 11 estados do Brasil, abrangendo (a) municípios centrais das metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Natal, Santos, Florianópolis, Distrito Federal, além do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (metropolitano) de Vitória; (b) cidades de porte médio como Jacareí (SP), Londrina e Maringá (PR) e Juazeiro do Norte e Sobral (CE); e (c) cidades pequenas como Conde (PB) e municípios integrantes das regiões metropolitanas de Sobral e Juazeiro do Norte (CE).

São eles: 1) a pressa e a pressão para fazer mudanças em plena pandemia, quando a participação democrática está prejudicada; 2) as tentativas de delimitar os participantes das audiências públicas; 3) o controle da composição dos conselhos municipais ligados aos planos diretores ou à política de uso e ocupação do solo; 4) as iniciativas (ilegais) visando aprovar mudanças nas leis de forma fragmentada e sem passar por debates públicos e; 5) a definição de prazos curtos para as manifestações da sociedade.

Complementando essas dificuldades, há também as situações de prefeituras que ignoram leis e prazos de revisão dos planos diretores quando esta revisão não interessa os poderes constituídos em sua relação com o mercado; de ausência ou inoperância de conselhos municipais previstos em leis; de não investimento de recursos captados pela outorga onerosa em moradia social, onde a lei prevê essa possibilidade; e de falta de implementação de ZEIS e regularização fundiária em áreas de maior vulnerabilidade. O investimento público em obras definidas por interesses imobiliários contrasta com a ausência de investimentos nos bairros que são fruto da autoconstrução. Obras sem planos e planos sem obras ignoram as diretrizes dos planos diretores e do Estatuto da Cidade.

A ofensiva atual do mercado imobiliário sobre as cidades brasileiras parece constituir uma força irresistível e, mais do que avanços democráticos, percebe-se a **resistência** contra mudanças predatórias que seriam permitidas pela flexibilização da lei. É a cidade regulada que está em disputa e, ainda que essa disputa não aponte para o motor central da desigualdade, ela visa a defesa do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental.

Esses movimentos de resistência e construção de futuro constituem redes que alcançaram todo o território nacional. Os diferentes textos mostram ações comoventes de urbanistas que se entregam à luta por uma cidade regulada e para todos. Na perseguição dessa utopia, enfrentam um emaranhado burocrático e esforçam-se para ir além de conselhos técnicos democráticos, incluindo setores excluídos e esquecidos. Uma significativa militância intelectual, profissional e política faz-se presente. Setores acadêmicos, entidades profissionais, lideranças políticas e sociais e, em alguns casos, Defensoria Pública e Ministério Público, criaram, para ficar em alguns exemplos, o Fórum Pelo Direito à Cidade em Natal, a Frente em Defesa do Direito à Cidade de Jacareí, o Fórum Quem Participa e o III Fórum do Núcleo DF Metropolitano no Distrito Federal, o Fórum Social da Baixada Santista, a Frente São Paulo Pela Vida, o Fórum da Cidade de Florianópolis, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), a Conferência do Plano Diretor de Londrina...

Em muitos dos casos, as forças de resistência contra os ataques aos planos diretores ganharam dois aliados importantes e responsáveis por algumas vitórias, ou seja, a paralisação temporária das revisões da legislação até que a pandemia permita a participação democrática: a Defensoria Pública e o Ministério Público. Qualquer que seja o rumo a ser seguido quando retomados os debates, após a pandemia, esses aliados terão papel importante.

Por último, vale registrar que as iniciativas de resistência transcendem a defesa dos planos diretores. Ao longo dos primeiros anos de pandemia, vitórias significativas foram obtidas através da Campanha Nacional Despejo Zero²⁹, formada por uma rede de movimentos sociais, quadros técnicos, estudiosos e parlamentares. Dentre elas, destacamos a suspensão liminar de despejos e remoções por seis meses, obtida em junho de 2021.

²⁹ Para mais informações, ver: Campanha Nacional Despejo Zero, 2022.

A decisão foi mantida até dezembro do mesmo ano, quando foi prorrogada até abril de 2022³⁰. Ainda, a Lei nº 14.216/2021, fruto da ação da mesma campanha, suspendeu até 31 de dezembro de 2021 os despejos e ocupações de imóveis urbanos. Com essas medidas, foram protegidos os direitos de ao menos 123 mil famílias ameaçadas de despejo.

Conclusão

Como esperamos ter demonstrado, não faltam planos diretores e não faltam leis adequadas de uso e ocupação do solo em nossas cidades, que são social e ambientalmente predatórias. Insistir na aplicação da legislação, em especial aquela referente ao direito à moradia e à função social da propriedade, é importante, mas essa tarefa exige algumas condições:

- a) Faz-se necessário um maior conhecimento da realidade urbana nacional. Isto é, faz-se necessário superar o analfabetismo urbanístico (ou “as ideias fora do lugar”), superar a invisibilidade das dimensões da exclusão social e territorial e os interesses que definem a produção do espaço urbano. Essa condição diz respeito também às universidades e à prática da extensão universitária.
- b) A distribuição de renda é importante para melhorar as condições de vida da população situada na classificação de pobreza e pobreza extrema (32,1% e 24,1%, respectivamente) (IBGE, 2021), mas não basta para melhorar as condições de vida urbana. Para tanto, são necessárias políticas públicas voltadas para as necessidades de moradia, transporte, saneamento, saúde, educação, cultura e lazer. Isto implica a distribuição do investimento público de acordo com indicadores sociais e territoriais de vulnerabilidade. Implica também a “distribuição de cidade”, ou distribuição de terras e imóveis mais bem localizados, com a implementação da função social da cidade e da propriedade, em especial do patrimônio público composto por terras e imóveis. A urbanização de favelas e bairros precários, com eliminação de riscos e regularização fundiária, constitui um desses importantes programas da política habitacional pois esta não se restringe apenas à produção de novas moradias como defende o mercado. É impossível aplicar as leis que apontam para a justiça social sem o direcionamento dos investimentos públicos.
- c) Além do investimento em necessidades sociais, é fundamental a implementação de uma rede de equipamentos de inclusão social, com atividades sociais, culturais, artísticas e esportivas orientadas para a infância e juventude dos bairros com indicadores de maior vulnerabilidade. A finalidade dessa rede – com exemplos que podem ser encontrados em várias cidades do Brasil – é sanar a desigualdade histórica de oportunidades de desenvolvimento humano com respeito à diversidade de cor, raça, gênero e sexualidade.

O controle social sobre os rumos da cidade justa e sustentável exige o controle social sobre o investimento público que, por sua vez, exige uma democracia participativa, capilar, informada. As cidades – bairros, escolas, clubes, igrejas – são o espaço

³⁰ Ver a respeito: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. Supremo Tribunal Federal. Requerentes: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) *et al.* Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.

adequado para essa participação coletiva que contraria o individualismo e a manipulação da informação virtual.

Estamos diante de desafios civilizatórios.

Referências bibliográficas

- ARANTES, Otilia; ARANTES, Paulo Eduardo. *Sentidos da formação*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BALDEZ, Miguel. *Sobre o papel do direito na sociedade capitalista*. Petrópolis: CDDH, 1983.
- BALL, Michael. The development of capitalism in housing provision. *International Journal of Urban Regional Research*, London, p. 145-177, 1981.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 179-208, 2018.
- CAMPOS, Fábio (org.). *Introdução à Formação Econômica do Brasil: Herança Colonial, Industrialização Dependente e Reversão Neocolonial*. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- COSTA NETO, Joaquim de Brito da. *A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FERRARA, Luciana Nicolau. Urbanização de assentamentos precários em área de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na Região Metropolitana de São Paulo. *Oculum Ensaio*, Campinas, v. 15, n. 3, p. 413-435, set./dez. 2018
- FURTADO, Celso. *Não à recessão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- HARVEY, David. O trabalho o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, ano 2, n. 6, p. 6-35, 1982.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1971.
- IBGE. *Memória IBGE*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://bit.ly/3tGoLWz>. Acesso em: 25 jan. 2022.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2015: Síntese de Indicadores*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2rqiyEB>. Acesso em: 12 fev. 2022.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2021: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 3 dez. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3O1qNsr>. Acesso em: 2 fev. 2022.
- INCRA. O livro branco da grilagem de terras no Brasil. Brasília, DF: Incra, 1999.
- IPEA. *Em questão: evidências para políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, set. 2021 Disponível em: <https://bit.ly/3HxOeqQ>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro: Finep; Brasília, DF: CEF, 1999. Relatório de pesquisa.

MARICATO, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Erminia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979. p. 71-95.

MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Erminia; MAGAMI, Douglas. Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária. In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). *REURB Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. E-book (p. 21-35).

MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Erminia. *Política habitacional do regime militar: do milagre à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Ciências humanas, 1994.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo: FFLCH-USP, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: *Contradições urbanas e movimentos sociais*. São Paulo: Cedec, 1977.

PNAD Contínua. Principais Resultados. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, Brasília, DF, jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3MWGMqv>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz de. *Minha casa... E a cidade?: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Editora 34, 2012.

SILVA, Beatriz Fleury; AMANCIO, Carina Serra; ROSSI, Pedro; TRINDADE, Thiago. *A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital; UNB; BRCidades, 2022.

SNIS – *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2019*. Brasília, DF: SNIS, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tM838j>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SOUZA, Angela Gordilho. *Limites do habitar: segregação e exclusão urbana contemporânea de Salvador e perspectivas para o final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

STREECK, Wolfgang. The crises of democratic capitalism. *New Left Review*, 71, sept./oct., 2011.

Documentos consultados

ANGELI, Maria Eduarda; TAVAREZ, João Vitor. Passa de 100 mil o número de desabrigados e desalojados após temporais na Bahia. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 5 jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3bapLw1>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CAMPANHA Nacional Despejo Zero. Disponível em: <https://bit.ly/3mT0uZw>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CORSINI, Iuri; MARTINI; Paula; ROCHA, Rayane. Plano de prevenção apontou mais de 15 mil casas com risco em Petrópolis em 2017. *CNN*, Rio de Janeiro, 17 fev. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3MTQwSh>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FIGLIAGI, Luiz Fernando. Mais de 70 mil ficaram desabrigados ou desalojados em Minas Gerais. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3QpSuwM>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FNA; FNE; IAB; MDF; ANSUR; Coordenação Nacional dos Mutuários do BNH. Projeto de Lei de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana. Brasília, DF. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/2TAUwwu>. Acesso em: 4 fev. 2022.

FIM de Semana (1975). Disponível em: <https://bit.ly/3zh8Yux>. Acesso em: 2 fev. 2022.

DAMASCENO, Victoria. Fome atinge 19 milhões de brasileiros durante a pandemia em 2020. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3mX1R9C>. Acesso em: 4 fev. 2022.

SALATI, Paula. Após novo recorde, Brasil encerra 2021 com 562 agrotóxicos liberados, sendo 33 inéditos. *G1*, São Paulo, 18 jan. 2022. Disponível em: <http://glo.bo/3OaMYMG>. Acesso em: 20 jan. 2022.

TRAGÉDIA em Petrópolis chega a 231 mortos; ainda há desaparecidos. *G1*, Petrópolis, 28 fev. 2022. Disponível em: <http://glo.bo/3tCYdpq>. Acesso em: 28 fev. 2022.

GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Relatório Final. Rio de Janeiro: GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Qqs3aj>. Acesso em: 4 set. 2021.

IPEA. *Em questão: evidências para políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, set. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3HxOeqQ>. Acesso em: 21 fev. 2021.

LOTEAMENTO Clandestino (1978). Disponível em: <https://bit.ly/3OgNlf5>. Acesso em: 02 fev. 2022.

SULAIMAN, Samia Nascimento (coord.). *GIRD+10: caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretariat Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

ARTIGO: Estatuto da Cidade tornou-se uma das legislações urbanas mais importantes do mundo. *Nações Unidas Brasil*, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3N6QSW4>. Acesso em: 02 fev. 2022.

OXFAM Internacional. AHMAD, Nabil *et al.* Inequality Kills [research report]. Disponível em: <https://bit.ly/3O1g1mc>. Acesso em: 22 fev. 2022.

OLIVEIRA, Luis Carlos Dias de. Plano Municipal de Redução de Risco (PMMR) 1º Distrito (Petrópolis). Theopratique; Prefeitura de Petrópolis, Governo Federal; CAIXA. Petrópolis, 2007.

PETRÓPOLIS: 208 vítimas das chuvas foram enterradas; 926 estão desalojados. *UOL*, São Paulo, 27 fev. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3MTTNRz>. Acesso em: 27 fev. 2022.