

QUESTÕES ESTRUTURAIS E DESAFIOS PARA A RECONSTRUÇÃO E REDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

STRUCTURAL ISSUES AND CHALLENGES FOR THE RECONSTRUCTION AND REDEMOCRATIZATION OF BRAZILIAN URBAN POLICY

  **Betânia de Moraes Alfonsin**
Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Porto Alegre; Fundacao Escola Superior do MPRS, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
betaniaalfonsin@gmail.com

  **Alexander Gutterres Thomé**
Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
alexanderthome56@gmail.com

  **Anna Elisa Alves Marques**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
annaelisaambr@hotmail.com

  **Flávia Segat**
Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
flaviasegat@gmail.com

  **Dora Rodegheri Castro**
Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
doracastro2001@gmail.com

  **Roberto José Costa Mota Júnior**
Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
roberto.junior@portoalegre.rs.gov.br

Resumo

O artigo tem por objetivo discutir a agenda para a reconstrução e redemocratização da Política Urbana brasileira após um ciclo de refluxo democrático. A recriação do Ministério das Cidades, por si só, enquanto estrutura institucional, é debatida como importante, mas

insuficiente para que a Política Urbana seja retomada em consonância com os princípios constitucionais que a vinculam. Para além de debater a retomada das instâncias de democratização da gestão, como o Conselho Nacional das Cidades, o artigo se debruça sobre pautas menos óbvias para a reconstrução e inovação da Política Urbana brasileira, tais como o enfrentamento das mudanças climáticas pelas cidades e periferias brasileiras, a necessidade inadiável de efetivar instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a emergência da financeirização da moradia no Brasil a exigir a revisão da política habitacional brasileira. Os obstáculos para o enfrentamento desta nova agenda urbana brasileira também são analisados pela pesquisa através do método dialético, já que os temas são debatidos à luz de uma tese representada pelas diretrizes da Política Urbana apresentados pelo Estatuto da Cidade. Os resultados da investigação contribuem para a reflexão sobre os esforços institucionais, políticos e jurídicos necessários para a reconstrução da Política Urbana Brasileira.

Palavras-chave: Política Urbana. Política Habitacional. Mudanças climáticas. Ministério das Cidades. Função Social da Propriedade.

Abstract

The article aims to discuss the agenda for the reconstruction and redemocratization of Brazilian Urban Policy after a cycle of democratic regression. The recreation of the Ministry of Cities, in itself, as an institutional structure, is debated as important, but insufficient for the Urban Policy to be resumed in accordance with the constitutional principles that bind it. In addition to discussing the resumption of instances of governance democratization, such as the National Council of Cities, the article analyzes less obvious agendas for the reconstruction and innovation of Brazilian Urban Policy, such as the struggle against climate change by Brazilian cities and peripheries, the unpostponable need to implement instruments to oppose to the speculative retention of urban properties, and the emergence of financialization of housing in Brazil demanding a review of Brazilian housing policy. The obstacles to addressing this new Brazilian urban agenda are also analyzed by the research through the dialectical method, as the topics are discussed in light of a thesis represented by the guidelines of the Urban Policy presented by the City Statute. The results of the research contribute to the reflection on institutional, political, and legal efforts needed for the reconstruction of Brazilian Urban Policy.

Keywords: Urban Policy. Housing Policy. Climate change. Ministry of Cities. Social Function of Property.

Introdução

O Brasil teve uma urbanização acelerada ao longo do Século XX, mas foi apenas no período da Nova República que passou a contar com um capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal. Regulamentada apenas em 2001, por meio do Estatuto da Cidade, o País passa a construir políticas públicas e a aplicar os instrumentos jurídicos e urbanísticos da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, especialmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Em um país com a maior parte de sua população¹ vivendo em áreas urbanas, pode-se afirmar que a adoção de tais políticas setoriais, com um olhar efetivamente voltado à regulação do processo de produção de cidades, ocorreu de forma tardia, com várias consequências negativas para as cidades brasileiras.

O processo de construção da política urbana no território nacional combina, por força de expresso comando constitucional, de um lado, normas gerais estabelecidas pela União, e, de outro, a competência dos entes municipais para a execução de tal política², especialmente pelas regras estabelecidas nos planos diretores, os quais visam a “promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”³ e, muito especialmente, a fixar as regras locais para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Essa complexidade requer uma interlocução permanente entre governos locais e os órgãos federais encarregados de fomentar tal Política Urbana, acompanhando a implementação de instrumentos e a formulação de políticas públicas pelos municípios.

É fácil perceber que tal processo apenas engatinhava em 2016, quinze anos após a promulgação do Estatuto da Cidade e treze anos depois da criação do Ministério das Cidades. Com o processo político que culminou com o impeachment sem crime de responsabilidade de Dilma Rousseff, a desdemocratização avançou. Segundo Jessé de Souza o golpe envolveu uma “complexa articulação de interesses - sempre encobertos e nunca admitidos - que permitiu a ação concertada de diversos atores sociais que terminaram na derrubada, por um pretexto ridículo e

1 Os dados finais do censo de 2022 ainda não foram divulgados em sua totalidade, mas dados preliminares apontam que, em 2022, as grandes concentrações urbanas do País abrigavam 124,1 milhões de pessoas, 61% da população.

2 Ver artigo 182, caput, da Constituição Federal.

3 Ver artigo 30, VIII da Constituição Federal.

descabido, de um governo eleito democraticamente.” Com a posterior eleição de Bolsonaro, no entanto, a Política Urbana foi paralisada, pois o Presidente interino Michel Temer não só impôs fortes restrições orçamentárias às políticas sociais, pela Emenda Constitucional nº 95, como também, no que diz respeito aos procedimentos relacionados à Regularização Fundiária, implementou um novo marco legal da terra pela Lei nº 13.465/17⁴, introduzindo notórios retrocessos jurídico-políticos. Na sequência, Bolsonaro tratou de extinguir o Ministério das Cidades já no primeiro dia de seu governo, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida em lei⁵. O país entra em uma fase de inflexão ultraliberal da Política Urbana, tal como diagnosticado por Ribeiro à época⁶.

Com efeito, Ribeiro (2020) define o período instaurado a partir da queda da Presidente Dilma como de inflexão ultraliberal, pois a ruptura se deu de forma imediata e acelerada, sem qualquer articulação prévia de desregulação e desmantelamento de marcos institucionais, como é característico dos processos neoliberais, com a busca de consenso social e político para as propostas de desmonte do estado de bem-estar social. Houve, segundo o autor, uma radical mudança de rumo, sem qualquer construção social para sua legitimação, o que também influenciou alteração radical na governança urbana:

[...] o arranjo político constituído, a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista/redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988. Por este motivo, a inflexão ultraliberal em curso teria como foco a reforma do Estado brasileiro, retomando com mais força princípios e concepções experimentadas no ciclo neoliberal dos anos dos 1990. Tal mudança terá como contrapartida,

4 Uma avaliação do impacto desse marco legal no paradigma de Regularização Fundiária do Brasil pode ser lido em: Alfonsin, B. de M., Pereira, P. P. F., Lopes, D. C., Rocha, M. A., & Böll, H. C. (2020). Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/2017 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista De Direito Da Cidade*, 11(2), 168–193. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>. Acesso em: 24 set. 2023.

5 Vários Ministérios foram extintos com a edição da MP nº 870/2019. Ver, a respeito: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/02/medida-provisoria-confirma-estrutura-de-governo-de-jair-bolsonaro> Acesso em 24 set. 2023.

6 Para um aprofundamento do conceito e caracterização da inflexão ultraliberal da Política Urbana, ver: RIBEIRO, L.C. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. INCT Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/as-metrôpoles-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/> Acesso em 15 dez. 2023.

no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado.

(Ribeiro, 2020)

A democracia, no período, passou por um processo de encolhimento, haja vista que o País, seguindo a tendência internacional – a exemplo de Donald Trump nos Estados Unidos e de Viktor Orbán na Hungria – elegeu um líder populista autoritário, que, como bem examinado por Mounk (2019, p. 8), “[...] se pintou como o único representante verdadeiro do povo e chamou seus adversários de traidores ilegítimos; e, também como eles, atacou as regras e normas mais básicas das instituições do país [...]”. A extinção do Ministério das Cidades redundou em uma espécie de “apagão” na Política Urbana do País, justamente no momento em que ela começava a se desenvolver em direção a uma interlocução mais forte com os municípios brasileiros. Além do aspecto institucional, também foi extinto o Conselho das Cidades e suspenso o processo de realização de Conferências das Cidades, que vinham democratizando, por meio da descentralização e da participação popular no debate, a construção da política urbana nacional⁷.

5

Nas eleições de 2022, foi eleito o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, liderando uma ampla frente de partidos políticos e, após empossado, recria o Ministério das Cidades, renovando a esperança na retomada da política urbana do país após seis anos de paralisação. É nesse contexto que o presente artigo visa a analisar o novo ciclo político, já que uma agenda de pesquisa voltada às propostas para a reconstrução e redemocratização da política urbana está colocada para a academia brasileira.

Considerando a extinção de diversos órgãos, a paralisação de várias políticas e a aprovação de algumas leis que implicaram em claro retrocesso no período anterior, entende-se que muitas ações são necessárias para a retomada da política urbana. É certo que há movimentos de reconstrução institucional e de resgate de alguns processos importantes implementados no período anterior, mas é fácil compreender que o advento da pandemia da COVID-19, combinado ao congelamento de gastos públicos em políticas sociais, agravou ainda mais o quadro de precariedade das periferias urbanas brasileiras. Isso demanda um

⁷ Uma avaliação do processo de desdemocratização ocorrido no período pode ser lido em: ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C. ; MARIUSSI, I. F. ; MADALOSSO, F. ; BERNI, P. ; PEREIRA, PEDRO PRAZERES FRAGA . Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337> Acesso em 24 set. 2023.

esforço de imaginação política para propor os caminhos da inovação na política urbana brasileira.

Assim, o problema de pesquisa enfrentado na presente investigação pode ser assim formulado: Considerando a recente descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira, quais são as pautas estratégicas para a retomada e para o avanço da agenda da reforma urbana e do direito à cidade no Brasil e quais são os obstáculos para tanto?

A pesquisa conduzida ao longo de 2023 filtrou as pautas em debate para afunilar a investigação em torno de quatro temas chave para o período, mas sendo um debate de fôlego, o presente artigo tratará de dois temas reputados como de ordem estrutural:

- a) A questão da institucionalidade e da redemocratização da política urbana: envolve tanto a reconstrução de estruturas administrativas, como a do Ministério das Cidades, quanto a retomada do diálogo com movimentos sociais, o resgate do processo de realização das Conferências das Cidades e a reestruturação do Conselho das Cidades, como a construção do Orçamento Participativo (OP) nacional;
- b) A implementação dos instrumentos de combate à retenção especulativa dos imóveis urbanos: aborda-se o enfrentamento da colonialidade e da blindagem do direito de propriedade no país a fim de recomendar não apenas a efetivação de instrumentos previstos desde a Constituição Federal, mas também a necessidade de avançar em novos instrumentos, como o Termo Territorial Coletivo, para tratar de garantir maior diversidade de instrumentos voltados à garantia da função social da propriedade urbana no país.

A pesquisa reconhece que há muitas questões emergentes importantes, mas aqui, em função dos limites de um artigo científico, construiu esse recorte temático de ordem estrutural considerando que tais eixos de atuação são estratégicos para a reconstrução e a redemocratização da política urbana.

No que diz respeito ao método de investigação, a pesquisa se filia ao método dialético, confrontando os compromissos assumidos pelo Estatuto da Cidade com os retrocessos do último período, a fim de construir uma síntese jurídica e política

capaz de indicar os principais movimentos e pautas a serem enfrentadas no ciclo que se inicia em 2023 com a recriação do Ministério das Cidades. Trata-se de um estudo de caráter exploratório, mas que visa a contribuir com os esforços nacionais para a garantia do direito à cidade sustentável por meio da reconstrução da política urbana nacional.

Após essa introdução, tais pautas chave da agenda aqui identificadas serão detalhadas em uma seção específica, a fim de aprofundar o debate e melhor explorar cada uma das questões escolhidas como estratégicas para a reconstrução da política urbana. Finalmente, as conclusões tratam de apresentar os principais achados da investigação em termos de identificação de obstáculos e oportunidades do momento presente.

A Questão Institucional e a Redemocratização da Política Urbana

Nesta seção trataremos dos temas relacionados à reconstrução institucional da política urbana brasileira, passando pela estrutura ministerial e Conselho Nacional das Cidades.

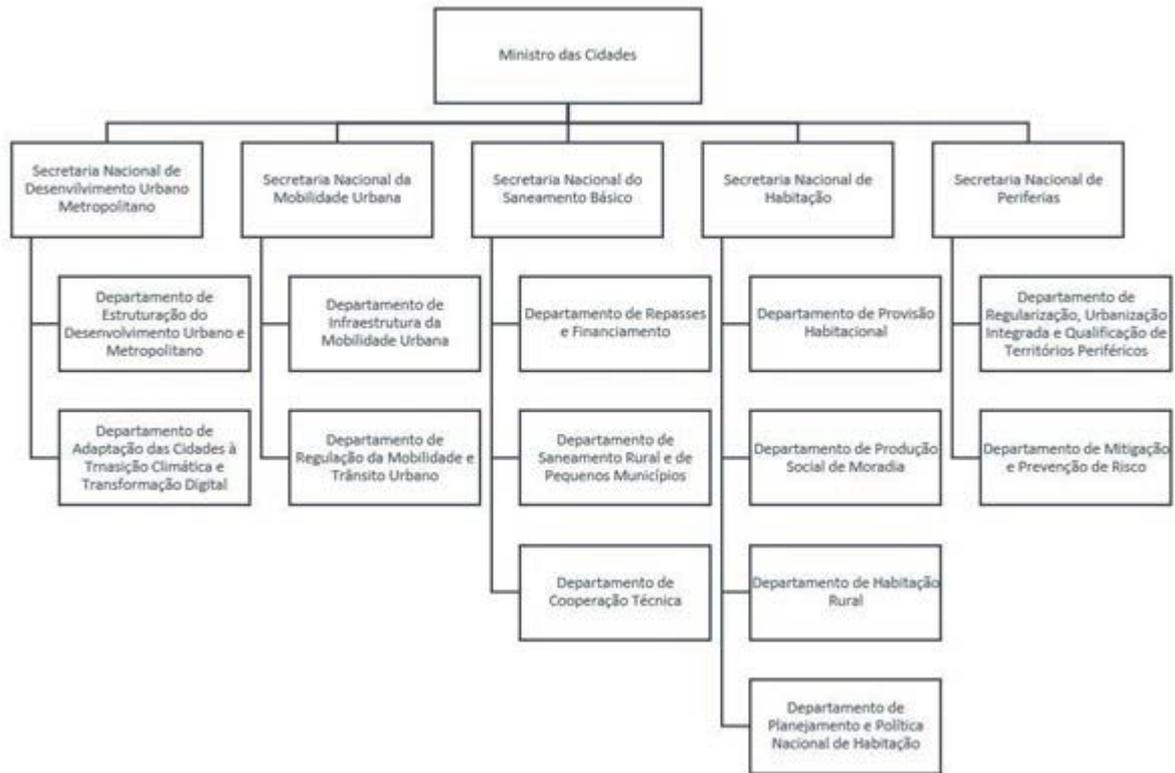
Reconstrução do Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades nasceu em 2003 durante o Governo Lula com o objetivo de combater desigualdades sociais e promover mais fácil e universal acesso da população à moradia, transporte e saneamento. Em 2019, no primeiro ano do Governo Bolsonaro, esse Ministério foi fundido com o da Integração Nacional, transformando-se no Ministério do Desenvolvimento Regional e acabando com programas centrais desenvolvidos pela pasta, como o Minha Casa Minha Vida. No início do corrente ano, o Presidente Lula recriou o Ministério com a promessa de, além de retomar as políticas públicas antes existentes, melhorá-las e ampliá-las. Analisa-se, aqui, portanto, como essa reconstrução está ocorrendo.

Atualmente, a estrutura do novo Ministério das Cidades é dividida em cinco Secretarias: a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Políticas

para Territórios Periféricos, cada qual com seus próprios departamentos. Com o objetivo de melhor ilustrar a organização do Ministério, colaciona-se organograma.

Figura 1 - Organograma do novo Ministério das Cidades



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

No tocante ao direito à moradia, é a Secretaria Nacional de Habitação a responsável por acompanhar, avaliar, formular e propor instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação com a finalidade de universalizar o acesso à moradia.

Programas e ações de incentivo à moradia

Atualmente, existem cinco programas federais sob responsabilidade do novo Ministério das Cidades. O primeiro deles é o já familiar Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação. Até 2016, foram entregues 2,7 milhões de moradias, as quais beneficiaram mais de 10 milhões de pessoas em quase todos os municípios do Brasil. Além disso, o projeto alavancou

a economia das classes mais baixas gerando mais de um milhão de empregos de forma direta e indireta e incentivou que mais mulheres fossem chefes de família⁸.

Apesar dos diversos impactos positivos e do notável sucesso do programa, durante o governo Bolsonaro em 2021, o financiamento sofreu corte drástico de 98%, o que praticamente impediu a construção de novas moradias e a manutenção das unidades já existentes. Agora, com a volta do Governo Lula, o projeto toma forma novamente. Até o momento, já foram entregues dez mil unidades habitacionais e a meta para 2026, segundo o governo federal, é a de contratar dois milhões de novas moradias. Ainda, segundo a Controladoria Geral da União em pesquisa realizada em 2018⁹, mais de 56% dos imóveis do programa já são entregues aos moradores com problemas de construção como rachaduras e vazamentos e até mesmo sem ligação de água e esgoto.

Importante citar que a Lei nº 11.977/2009 prevê, em seu artigo 5-A, mais especificamente em seu inciso III, que deverão ser observados, entre os requisitos para a realização de empreendimentos no contexto do Programa Nacional de Habitação Urbana, “infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica” (Brasil, 2009a). Contudo, embora haja previsão expressa de que a infraestrutura dos imóveis deva ser adequada, a realidade é diversa. Estes temas deverão ser enfrentados adequadamente no próximo período, sob risco de se fazer mais do mesmo.

Ainda, adentrando o espectro do direito à cidade, uma das maiores críticas feitas ao projeto original é a localização das moradias, que são frequentemente construídas longe dos centros populacionais e de todos os demais elementos correlatos, como institutos educacionais, hospitais, supermercados, feiras, shoppings, parques, cinemas e teatros. Essa prática recorrente demonstra a submissão do Estado à especulação imobiliária, mais uma vez pondo o capital e os interesses financeiros acima do direito à moradia e repelindo - assim como o faz com a população

8 O artigo 35 da Lei nº 11.977/2009 já estabelecia que os contratos e registros realizados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida deveriam ser preferencialmente formalizados em nome da mulher.

9 Minha Casa Minha Vida: 56% dos imóveis apresentam falhas de construção. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins (CAU/TO). Disponível em: <<https://www.cauto.gov.br/?p=9850>> Acesso em 16 jan. 2024.

atingida - os demais direitos sociais básicos, como saúde, educação, transporte e lazer.

O segundo projeto é o Caravanas das Periferias, criado nesse ano de 2023, cuja responsabilidade recai sob a Secretaria Nacional de Periferias. Segundo o próprio governo Federal na página referente às ações e programas, essa ação consiste na mobilização de “agentes territoriais como associações, coletivos, grupos e agentes individuais que atuam em território periférico” (Brasil, 2023a). A ação busca reconhecer agentes territoriais já presentes nas periferias e integrar suas iniciativas e ideias às políticas públicas. O lançamento do projeto ocorreu em 12 de maio em Belém, no estado do Pará (Periferia [...], 2023), e já concluiu visitas a cinco estados e ao Distrito Federal, com previsão de que a primeira fase da caravana percorra as áreas periféricas do Rio de Janeiro, Recife e São Paulo e a segunda, diversas tipologias de cidades e territórios periféricos (Brasil, 2023a)¹⁰.

A ação é, de certa forma, simples: ouvir os moradores das periferias para então elaborar políticas públicas, visando a dirimir os problemas e a realizar melhorias levantadas pela população. Contudo, o projeto é inovador ao individualizar as demandas de cada local sobre os seis eixos debatidos nas Caravanas: inovação e economia; meio ambiente; educação; moradia; cultura; e comunicação. O que vem sendo feito há décadas é generalizar medidas sem considerar os aspectos geográficos e especificidades sociais e culturais de cada região do Brasil, que são muito diversas umas das outras. Logo, ao ser feita uma escuta mais ampla com as populações moradoras periferias brasileiras, a eficácia dos futuros projetos há de ser maior.

Em diálogo com as Caravanas e sob a administração da mesma Secretaria, há o projeto Periferia Viva, que visa a conceder um prêmio aos moradores das periferias que “contribuam para a redução das desigualdades, a qualificação e a transformação dos territórios periféricos, bem como para o exercício da participação e inserção social” (Brasil, 2023b). Observa-se, com isso, uma tentativa do governo federal em incentivar a população que vive nas comunidades a buscar a efetivação dos próprios direitos. Portanto, caso o projeto se mantenha ao longo desses quatro anos de governo, pode se tornar uma porta de entrada de jovens que

10 Página do Governo Federal sobre: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/caravanadasperiferias> Acesso em 16 jan. 2024.

vivem em periferias para o mundo político e acadêmico, aumentando o interesse na realização de pautas sociais.

Já o projeto de responsabilidade da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, o denominado Marco Legal do Transporte Coletivo, busca a elaboração de uma lei com a finalidade de otimizar linhas de transporte público e aprimorar a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Por fim, o projeto Cidade Presente – Desenvolvimento Urbano Sustentável, é uma cooperação entre o governo brasileiro e o alemão, mas com responsabilidade da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, consistente na submissão de propostas de desenvolvimento urbano integrado pelos municípios brasileiros. Essas propostas devem objetivar a superação dos desafios enfrentados pelas cidades, com ênfase na redução da desigualdade social e na adaptação às mudanças climáticas. Isto é, ambas as ações giram em torno do direito à cidade, abordando os aspectos de acessibilidade ao transporte e de moradia segura diante das mudanças climáticas.

Nota-se, portanto, que houve a reanimação do Ministério de forma eficiente por meio da implementação desses projetos mais inclusivos e abrangentes do que os desenvolvidos nos primeiros anos da pasta. Contudo, ainda há espaço para críticas quanto à ausência de programas que combatam os principais fatos geradores da falta de moradia adequada, sendo central a necessidade de lidar com as mudanças climáticas e o desenvolvimento de instrumentos e políticas que combatam a especulação imobiliária.

Ciclo das conferências das cidades

A experiência brasileira de construção de Conferências Nacionais das Cidades se iniciou a partir de 2004, quando o Conselho Nacional das Cidades foi instituído pelo governo federal como um órgão colegiado, com caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério das Cidades. A ideia era radicalizar a democracia por meio da construção de um processo nacional, em que a Política Urbana brasileira fosse debatida desde a base, nas Conferências Municipais das Cidades, em que se elessem delegados/as para as Conferências Estaduais, nas quais, por sua vez, fossem eleitos delegados/as para a Conferência Nacional. Nesse processo, cada município e cada estado da federação elegeria, além dos delegados respectivos, seus próprios conselheiros a compor o Conselho Municipal e o Conselho Estadual das Cidades, em uma inédita democratização do debate sobre a política urbana

no país. O órgão de cúpula desse sistema participativo seria o Conselho Nacional das Cidades, eleito na Conferência Nacional das cidades, em um processo caracterizado, pela Ciência Política, como um processo de construção da tomada de decisão do tipo bottom up (Muniz, 2023).

Após a realização de cinco Conferências Nacionais, envolvendo milhares de pessoas no Brasil, o processo de democratização da gestão foi interrompido no Governo Temer e, posteriormente, descontinuado com a extinção do Ministério das Cidades¹¹. Conforme Abrucio:

[...] a política federativa de Bolsonaro reduziu o componente democrático e de combate à desigualdade do federalismo brasileiro. Para lidar com a herança do bolsonarismo, a Federação terá de voltar ao seu caminho democrático e de combate à desigualdade que vinha adotando desde 1988.

(Abrucio, 2022, p.14)

É imperioso pensar sobre os instrumentos para tal retorno. Nesse contexto, Lima e D'Ascenzi (2019), ao desenvolverem modelos de avaliação e articulação de políticas públicas, destacaram o conceito de endogeneidade, ou seja, a ideia de que as decisões de mudança social devem ser tomadas pelos agentes locais que vivenciam e produzem os processos. Esse enfoque endógeno promove um desenvolvimento “de baixo para cima”, valorizando a equidade, a sustentabilidade e a participação como dimensões interconectadas e fundamentais. A participação não é apenas um princípio, mas também um elemento operativo, que exige a inclusão de múltiplos atores no processo de decisão, garantindo que as políticas públicas sejam reflexos das necessidades e potencialidades locais. A ação coletiva é eficaz quando há um diálogo aberto e contínuo entre o governo e a sociedade civil (Tatagiba, Abers e Silva, 2018).

Assim, entende-se que a retomada da realização das Conferências, em todo o País, será um movimento chave para a redemocratização da política urbana e recomposição do diálogo federativo em torno da política urbana, e o Ministério das Cidades parece estar empenhado em sua retomada no próximo período. Mas, para que se cumpra o objetivo de redemocratizar o debate sobre o tema no País, essa reconstrução deverá ser feita em diálogo com os movimentos sociais e

¹¹ Para um detalhamento da cronologia e impactos da paralisação do processo, ver: ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C. ; MARIUSSI, I. F. ; MADALOSSO, F. ; BERNI, P. ; PEREIRA, PEDRO PRAZERES FRAGA . Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337> Acesso em 24 set. 2023.

populares que historicamente participaram da construção dessa política setorial, como é o caso do Fórum Nacional de Reforma Urbana e dos movimentos de luta por moradia. A parceria dos movimentos com o Ministério das Cidades deve se dar na convocação, organização e realização da conferência.

Para além, essa parceria deve ser estruturada de modo a garantir que as Conferências não sejam apenas um espaço de debate, mas também de co-criação, onde as demandas da população sejam integradas ao processo decisório, refletindo a diversidade e as especificidades das comunidades envolvidas. Com o escopo de garantir um espaço plural de criação, o novo ciclo político, as Conferências municipais e estaduais poderiam adotar critérios relacionados a cotas mínimas de gênero e de raça na indicação de delegados/as para a Conferência Nacional das Cidades, tornando o debate sobre a política urbana mais representativo da diversidade da população brasileira. A adoção de tais critérios pode redundar na eleição de um Conselho com uma composição igualmente mais plural, refletindo de forma mais fiel as características demográficas do país.

Recomposição do Conselho Nacional das Cidades

Paralelamente ao debate sobre a Conferência Nacional das Cidades, coloca-se o debate para a recomposição do Conselho Nacional das Cidades. Instância máxima do sistema de gestão da política urbana a ser conduzida pelo Ministério das Cidades, esse Conselho ainda não foi retomado pelo Governo Federal, mas igualmente não deverá ser recomposto nos mesmos moldes em que funcionou de 2004 a 2016. Segundo informes de Graça Xavier¹², o Ministério das Cidades convocou os antigos conselheiros, a fim de buscar a retomada do processo democrático de debate da política urbana. Na proposta que está sendo implementada, o Conselho será recomposto com a antiga nominata, mas incorporará mais um grupo de representantes de movimentos populares. Será essa a composição que terá a tarefa de fazer a convocação da Conferência Nacional das Cidades e, a partir daí, retomar a normalidade democrática das eleições para o Conselho.

Temas como a ampliação das competências deliberativas do Conselho Nacional das Cidades e critérios para garantir a representatividade étnica e de gênero devem ser pauta obrigatória nos grupos de trabalho que estão pensando a

¹² Informações verbais por Graça Xavier, membro da Coordenação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e conselheira do Ministério das Cidades na composição provisória do Conselho Nacional das Cidades, representando a UNMP.

reconstrução desta instância de democratização da gestão. Com a criação da Secretaria de Territórios Periféricos no Ministério das Cidades, algum tipo de representação específica das favelas e dos assentamentos populares poderia ser implementado na distribuição das cadeiras do Conselho. A presença de uma Secretaria de Periferias na estrutura institucional do Ministério das Cidades pode ser um facilitador dessa aproximação com as populações moradoras de favelas.

Desafios e perspectivas interseccionais no contexto de redemocratização

O aprofundamento dos processos participativos a partir de 2003, embora carecesse de uma articulação exitosa com os entes da federação, significou, à época, um avanço na tentativa de estabelecer um novo modelo de governança democrática e na superação de políticas voltadas ao interesse dos grandes grupos econômicos (FNUR, 2020). Com efeito, um sistema que garanta a participação popular evita que os poderosos suprimam os direitos dos mais vulneráveis, já que a democracia sem garantia de direitos poderá ocasionar a denominada “tirania da maioria” (Mounk, 2019): “depois que o sistema político virar um playground de bilionários e tecnocratas, a tentação de excluir cada vez mais o povo das decisões importantes continuará aumentando”. A ascensão do governo Bolsonaro em 2019 simbolizou o retrocesso a esse caminho. A partir do ataque aos espaços de participação, houve uma potencialização da criminalização dos movimentos sociais e de segmentos sociais como mulheres, pessoas negras e LGBTQIAPN+.

Para além das mudanças nas estruturas governamentais, que impactaram a participação dessas pessoas na construção das cidades, a disseminação de discursos violentos significou uma piora contundente na vida cotidiana nas cidades. Enfatizando a violência física e simbólica, além da tentativa de deslocamento dos espaços de poder, a violência política foi um mote do governo bolsonarista, acentuando as desigualdades de acesso ao direito sobre a construção das cidades. Segundo pesquisa realizada pela organização Terra de Direitos e Justiça Global (2022), de 523 casos ilustrativos de violência política, ocorridos entre 2020 e 2022, foram registrados 163 assassinatos e atentados contra os agentes políticos, 151 ameaças, 94 agressões e 106 ofensas. Para a ONG (Terra de Direitos e Justiça Global, 2020), esse tipo de violência ocorre no Brasil como forma de controle de grupos hegemônicos sobre os sistemas políticos, assegurando que este não seja exercido pelos segmentos historicamente não hegemônicos.

Diante desse cenário, a reconstrução da política urbana voltada a atender as necessidades dos segmentos sociais não majoritários deve repensar o papel deles na construção da política, não apenas como atores consultivos, mas com poder decisório. Nesse aspecto, a construção do Ministério da Igualdade Racial e o dos Povos Indígenas, bem como a reconstrução do Ministério das Mulheres, em diálogo com o Ministério das Cidades, têm o potencial de pensar intersetorialmente a política para esses segmentos. Entretanto, é crucial que essas estruturas não se limitem a um papel meramente simbólico, sendo, de fato, municiadas com recursos e autoridade substanciais para facilitar o diálogo com a sociedade e concretizar um engajamento desta nos processos de formulação e implementação das políticas urbanas, sem esquecer a necessidade de empoderamento dos movimentos sociais.

Nesse contexto, diversas questões emergem como cruciais para o debate. Isso inclui a garantia da segurança nos espaços públicos urbanos, com foco no combate às diversas formas de violência direcionadas a mulheres, pessoas negras e LGBTQIAPN+. É essencial proporcionar condições habitacionais adequadas, que atendam às suas necessidades particulares, assim como garantir o acesso à cultura e ao lazer nos espaços públicos. Além disso, é de extrema importância oferecer proteção às comunidades indígenas, quilombolas urbanas e locais de culto religioso.

Para além da participação social e das complexas demandas de grupos historicamente negligenciados, um ponto nevrálgico para o avanço da agenda da reforma urbana é a compreensão sobre a complexidade do desenvolvimento urbano regional no Brasil. A reversão das arraigadas desigualdades entre as regiões brasileiras, como apontado por Brandão (2013), representa um desafio histórico. A busca por políticas sistêmicas para enfrentar esse problema demanda uma coordenação interinstitucional que muitas vezes esbarra na desarticulação característica das políticas setoriais. O contexto federativo, em que os três níveis de governo estejam intrinsecamente envolvidos na política urbana, exige um esforço considerável de coordenação. Esse sistema, por um lado, pode gerar uma centralização excessiva e, por outro, uma dispersão e fragmentação que nem sempre se adequam às necessidades específicas de diferentes localidades em um país de dimensões continentais, como ressalta Valença (2022).

É crucial compreender que as dinâmicas regionais distintas demandam uma análise aprofundada e uma resposta adaptada para alcançar o pleno potencial do desenvolvimento urbano em todo o território nacional, como analisa o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021). Todavia, vale ressaltar que as soluções relativas ao desenvolvimento urbano não devem se limitar às iniciativas promovidas pelo eixo sul-sudeste. Regiões fora desse epicentro desempenham papéis significativos na formulação de políticas urbanas criativas. Suas iniciativas, muitas vezes, apresentam abordagens inovadoras e merecem ser investigadas e consideradas no contexto de um desenvolvimento urbano que desafie os atuais obstáculos antidemocráticos.

Dentre os impasses, as formas de interações virtuais representam um meio de comunicação de rápida propagação que, por vezes, não passam por um filtro de veracidade, resultando na propagação de fake news. Este fenômeno, de difícil resolução, emerge como um obstáculo significativo para o desenvolvimento democrático das cidades, minando a confiança na ciência e distorcendo a percepção da realidade. Por outro lado, é crucial reconhecer o potencial positivo dessas plataformas na promoção do desenvolvimento urbano. Ao adotar práticas comunicacionais que valorizam a diversidade, elas permitem a expressão de conflitos e fomentam a cooperação, podendo se tornar ferramentas valiosas na gestão das cidades. De acordo com pesquisa realizada por Silva e Corrêa (2022), o uso estratégico das redes sociais pelo Poder Público pode auxiliar na interpretação das demandas dos cidadãos, facilitando a comunicação e auxiliando no desenvolvimento de políticas urbanas.

Nessa perspectiva, as Instituições de Ensino Superior, que historicamente se colocam como auxiliares dos movimentos sociais nos campo político e nas lutas sociais, figuram como um importante instrumento no enfrentamento dos desafios aqui elencados nesse processo de redemocratização. A partir do tripé ensino, pesquisa e extensão, possuem um conhecimento técnico apropriado e um fim social condizente com a promoção da participação social e o avanço da democracia urbana.

Orçamento Participativo Nacional

A experiência do Orçamento Participativo (OP), historicamente, esteve restrita aos municípios e a alguns estados brasileiros. Impulsionada pela exitosa prática

do município de Porto Alegre iniciada ainda em 1990, o país apresenta hoje 436 locais em que o OP está presente (Peres, 2020) e alguns estados da Federação, como o estado do Rio Grande do Sul, também implementaram a experiência, ainda que de forma descontinuada¹³. A realização de uma experiência nacional de implementação da democratização do debate sobre as prioridades do orçamento público da União é inédita no país e bastante desafiadora, considerando a escala do território e a complexidade da operacionalização de uma consulta tão ampla.

Ainda que de difícil execução, entende-se que seria muito importante ampliar a democratização da gestão do orçamento público nacional, inclusive para enfrentar as pressões de parlamentares e grupos de interesse no Congresso Nacional, que capturaram o orçamento por meio de emendas parlamentares e do processo que ficou conhecido como “Orçamento secreto” durante o governo Bolsonaro. A sociedade civil formulou uma proposta chamada de Orçamento Participativo Nacional Democratizar a Democracia para Reconstruir o Brasil¹⁴, tendo por objetivo dialogar com o governo eleito. Fruto de um amplo debate no campo, merece ser destacada, aqui, como uma metodologia adequada de participação da sociedade civil nesse debate, especialmente considerando as questões de escala. A proposta, precipuamente, combina momentos de participação virtual com momentos presenciais, em um processo híbrido de democratização da gestão.

O governo federal, no primeiro ano de gestão, abriu um canal chamado “Brasil Participativo¹⁵” e implementou um ensaio de participação na construção do plano plurianual, com consulta virtual sobre prioridades orçamentárias em que o cidadão tanto podia propor prioridades quanto votar em prioridades orçamentárias. Em fase de estruturação, o sistema já contava com 4.424. 447 acessos em novembro de 2023. Em que pese o caráter embrionário da consulta, entende-se como vital o aprofundamento das experiências que permitam a cidadania adentrar ao sistema de tomada de decisão a respeito do destino dos recursos arrecadados pela União, que detêm o maior orçamento público do país e muitas competências ligadas ao

13 Informações sobre o processo implementado na gestão de Olívio Dutra como governador, entre 1999 e 2003, podem ser encontradas em: <https://estado.rs.gov.br/orcamento-participativo-rs>. Acesso em: 02 out. 2023.

14 A proposta pode ser consultada em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/Proposta-de-OP-Nacional-_RBOP_2023.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

15 Para conhecer o canal, acesse: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2023.

atendimento de direitos fundamentais ainda bastante mal servidos de políticas públicas.

Da Colonialidade do Direito de Propriedade, Implementação dos Instrumentos de Combate à Retenção Especulativa dos Imóveis Urbanos e Democratização do Acesso à Terra

A colonialidade do direito de propriedade se refere à maneira pela qual o conceito foi moldado pelo colonialismo e seu legado, primordialmente em razão de a propriedade ser parte “da ‘matriz colonial de poder’ operada nas Américas, perpetuada após o encerramento do período colonial” (Alfonsin et al., 2023, p. 300)¹⁶. Durante o período, as potências coloniais frequentemente estabeleceram sistemas de propriedade da terra que favoreciam os colonizadores em detrimento das populações locais. Além disso, os sucessivos regimes fundiários adotados concederam grandes extensões de terra à nobreza e à elite, com o objetivo principal de legitimar uma determinada estrutura política e social, em vez de formalizar efetivamente a ocupação do território do país (Fidalgo, 2022).

18

Essas estruturas de propriedade e controle de terra perduraram ao longo do tempo, criando desigualdades estruturais que persistem até hoje, a exemplo da concentração da posse de terras nas mãos de poucos e da prática de retenção especulativa de imóveis urbanos, em que os proprietários mantêm propriedades vazias ou subutilizadas na expectativa de ganhos futuros. Aqueles que detêm propriedades urbanas frequentemente têm o poder de determinar como essas terras são usadas, em uma continuação das relações de poder outrora estabelecidas. Assim, a análise da colonialidade do direito de propriedade e da renda da terra urbana revela como as estruturas e relações estabelecidas durante o período colonial continuam a moldar e influenciar a distribuição de poder.

Em que pese a adoção de medidas progressistas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, a propriedade privada continuou sendo o elemento

¹⁶ A análise do tema não é nova ao grupo de pesquisa, vide artigo recentemente publicado pelo grupo, que realiza um recuo histórico de cerca de cinco séculos para resgatar as origens do direito de propriedade no Brasil, abrangendo a realidade da Europa nos séculos XV e seguintes e o empreendimento colonial realizado nas Américas no mesmo período histórico, discutindo como o direito de propriedade se imiscuiu no Estatuto da Cidade, fazendo com que mesmo os instrumentos de Direito Público, como o Plano Diretor, terminassem por reforçar o modelo proprietário (Alfonsin et al., 2023).

central da política urbana e habitacional, o que manteve elementos que remontam ao golpe de 1964, tais como o controle limitado sobre o mercado de aluguel e a escassez de iniciativas habitacionais que não envolvessem a aquisição de moradias pela via exclusiva do título de propriedade. Embora o movimento pela reforma urbana tenha buscado uma distribuição mais equitativa da propriedade privada, bem como tenha sugerido uma série de outros instrumentos jurídico urbanísticos para garantir a segurança da posse, houve pouca consideração em relação a outras formas de se garantir o direito à cidade e à moradia adequada (Gonçalves; Vale, 2021).

Seguindo as diretrizes traçadas pelo texto constitucional, o “Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos” (Alfonsin et al., 2015, p. 44), tais como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e a desapropriação de imóveis mediante pagamento em títulos da dívida pública. Esses mecanismos foram projetados para garantir que os imóveis urbanos fossem usados de maneira a cumprir sua função social, mas, apesar dos avanços legislativos, não se identificou experiências de sucesso quanto à sua aplicação em larga escala no território nacional. Ademais, o direito de propriedade se imiscui no Estatuto da Cidade de diversas maneiras, sendo que a principal delas foi manter a sua essência como centro da ordem jurídico-urbanística (Alfonsin et al., 2023).

A aplicação do PEUC é pouco documentada, tendo as pesquisas mostrado que, até janeiro de 2014, apenas oito municípios com população superior a 100 mil habitantes haviam iniciado sua aplicação: Curitiba/PR, Maringá/PR, Palmas/TO, Goiânia/GO, Santo André/SP, Diadema/SP, São Bernardo do Campo/SP e São Paulo/SP. Além disso, as iniciativas que existem são recentes, o que dificulta a análise de resultados concretos. Um dos principais problemas é a falta de uma estratégia clara e abrangente que oriente a aplicação do PEUC em termos espaciais e temporais, levando em consideração as condições da infraestrutura urbana e a demanda por aproveitamento de áreas subutilizadas. Muitos municípios não definiram essa estratégia nem combinaram a aplicação do PEUC com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que poderiam ampliar a oferta de imóveis para fins habitacionais de interesse social (Denaldi et al., 2017).

Devido ao baixo número de casos de aplicação do PEUC no país, a experiência de São Paulo pode servir de paradigma¹⁷, destacando-se aspectos como a regulamentação que permite a notificação de terrenos usados como estacionamentos rotativos de veículos, a combinação de critérios de área e tempo de desocupação para enquadrar os imóveis na situação de não utilização, a criação de um departamento exclusivo para lidar com a aplicação dos instrumentos, a atual¹⁸ Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) desde 2017. Outros aspectos relevantes são a transparência na gestão e implementação do PEUC e a notificação em escala dos imóveis caracterizados como “não utilizados”, sendo um município pioneiro nesse sentido (São Paulo, 2021). Considerando o porte do município de São Paulo, essa experiência poderia ser utilizada pelo Ministério das Cidades como uma espécie de vitrine em uma campanha nacional a fim de incentivar novos municípios a implementarem os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos.

Ademais, o IPEA identificou, em pesquisa acerca dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, que apenas dois municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes¹⁹, Maringá/PR e São Bernardo do Campo/SP, haviam implementado o IPTU progressivo extrafiscal (Denaldi, 2015). Contudo, cabe ressaltar que esse estudo não se aprofundou na avaliação da eficácia do mencionado instituto. Assim, não há, até o momento, uma compreensão clara acerca da capacidade desse instrumento de efetivamente mitigar a prática da retenção especulativa dos imóveis urbanos²⁰. Em estudo mais recente, de 2022, o IPEA concluiu que são mais de 281 mil pessoas em situação de rua, havendo um aumento de 38% desde o ano de 2019 (Brum, 2023). Dentre os inúmeros fatores que impedem esses valores de caírem, o mercado imobiliário é um dos principais.

17 Apesar dos avanços, desde 2016, São Paulo enfrenta desafios e obstáculos para dar continuidade à experiência do PEUC. As fontes de informação que subsidiaram as primeiras notificações, especialmente na Operação Urbana Consorciada, esgotaram-se. A estratégia de identificação de novos imóveis ociosos por meio de investigações pontuais e denúncias se mostrou insuficiente tanto para alimentar o banco de dados da CEPEUC quanto para desenvolver uma estratégia de notificação espacial e temporal de acordo com os objetivos da política urbana municipal (São Paulo, 2021).

18 Anteriormente, no período de 2013 a 2016, denominado de Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

19 De 288 municípios pesquisados.

20 Pesserl (2009) aponta que, à época, o Ministério das Cidades mantinha um Banco de Experiências em Planos Diretores, em que era possível acessar relatórios que abordavam a aplicação do Estatuto da Cidade em diversas cidades de todos os estados brasileiros. Contudo, com a extinção do referido Ministério pelo presidente Bolsonaro, o acesso a tais relatórios não se fez mais possível, já que o site está fora do ar.

E, conforme censo do IBGE realizado naquele mesmo ano, a cada cem domicílios particulares, treze estão vagos, significando 13% (Muniz, 2023). Ao total, são 11,4 milhões de casas e apartamentos vazios.

No intuito de enriquecer as propostas relacionadas à política urbana durante o período de transição do governo Lula, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) apresentou, em dezembro de 2022, a Carta pelas Cidades composta por onze pontos considerados essenciais por entidades, movimentos sociais e organizações que lutaram, nos últimos anos, para garantir condições mínimas de dignidade de moradia para milhões de brasileiras e brasileiros. Dentre eles, a reivindicação de que a política habitacional não se limite apenas à construção de novas unidades habitacionais, já que deve abranger programas de aprimoramento de habitações, urbanização de áreas de favelas e iniciativas de regularização fundiária abrangente. A abordagem não deveria, ademais, priorizar a propriedade individual, mas sim a proteção dos territórios onde o direito à moradia deve ser assegurado (FNUR, 2022).

21

Muito além de recomendar a efetivação dos instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988, há a necessidade de se apontar para o uso de novos institutos. Nesse contexto, diversos instrumentos estão sendo pensados sob um viés voltado à efetivação do direito à moradia, alterando-se a ideia de que a titulação individual da propriedade seria a única maneira de garantir tal direito. Pode-se citar, por exemplo, a utilização da usucapião coletiva e o Termo Territorial Coletivo (TTC), como forma de efetivar a justiça social.

Uma das formas de tutelar a propriedade coletiva decorre da usucapião coletiva especial em áreas urbanas, que pode ser reconhecida judicial ou extrajudicialmente²¹. Prevista no Estatuto da Cidade, com alterações pela Lei nº 13.465/2017, a modalidade se destina a regularizar assentamentos urbanos informais ocupados há mais de 5 anos e cuja área total, quando dividida pelo número de possuidores, não exceda a 250m² por possuidor, desde que não possuam outra propriedade, seja urbana ou rural (Brasil, 2001). A sua titulação resulta em um condomínio especial, que, em regra, é indivisível e não pode ser extinto – salvo decisão tomada por dois terços dos condôminos. Esse novo condomínio será composto tanto por áreas de ocupação

21 Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, passou-se a prever a possibilidade de o procedimento da usucapião ocorrer extrajudicialmente, via cartório de Registro de Imóveis, como alternativa à via judicial, antes única opção no ordenamento jurídico brasileiro (Mesquita Filho; Gaio, 2021).

exclusiva, que devem ser destinadas principalmente à habitação, quanto por áreas de ocupação estritamente coletiva (Gonçalves; Vale, 2021).

As pesquisas envolvendo a usucapião coletiva apontam, a priori, uma ferramenta de titulação da propriedade, mas a sua instrumentalização de forma coletiva, com vistas a aumentar o seu alcance social, evitar a gentrificação e garantir a segurança da posse, enquanto elemento basilar da moradia adequada. Como exemplo, tem-se o Projeto Mãos Dadas, na cidade de Itabira/MG, realizado entre o Cartório de Registro de Imóveis local e o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), cujo principal propósito é regularizar propriedades, abrangendo questões de registro, posse e construção, destinando-se exclusivamente a pessoas de baixa renda, de maneira 100% gratuita (Mesquita Filho; Gaio, 2021).

No caso de Porto Alegre, há um projeto de conciliação de conflitos possessórios urbanos coletivos criado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Conforme Mello (2017), a equipe prioriza a permanência dos ocupantes na área ocupada, invariavelmente a solução mais adequada, considerando assentamento antigo e consolidado, pelas características da área ocupada e pela ausência completa de perspectiva de outra destinação da gleba. Todavia, nenhum acordo de regularização de ocupação em área pública foi realizado no projeto na experiência do autor, já que tanto o Município de Porto Alegre quanto o Estado adotaram a postura institucional de rejeitar a permanência dos ocupantes nas áreas ocupadas. Segundo o autor Mello, (2017), os órgãos públicos alegam que, por isonomia, teriam que conferir o mesmo tratamento para todas as ocupações, e que isso estimularia as ocupações, tão somente oferecendo aos ocupantes em caso de desocupação pacífica a concessão de aluguel social.

A outra possibilidade de propriedade coletiva seria o TTC, como uma alternativa não apenas à titulação pela propriedade individual, mas como estratégia para sensibilizar o Poder Público a anuir com a regularização. Considerando o progresso da legislação de planejamento urbano no Brasil, o TTC emerge como uma ferramenta que integra várias estratégias previstas em nossa legislação, incluindo a regularização fundiária, o direito de superfície e as ZEIS. A esse respeito, Fidalgo (2022) aponta se pode inclusive utilizar do modelo de titulação rápida trazido pela Lei nº 13.465/2017 como alternativa a garantir a segurança da posse e o fortalecimento e desenvolvimento comunitário para grupos vulnerabilizados,

que possuem vínculos culturais, históricos e sociais com a terra e utilizam seus recursos para subsistência e manutenção de sua identidade cultural. Isso porque o TTC envolve a formalização da posse da terra, mas permite que haja a separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das casas, quintais e construções (individual), subvertendo a lógica capitalista da propriedade privada individual em favor de um paradigma de gestão coletiva.

Nesse cenário, a terra deixa de ser mercadoria, blindando as comunidades dos processos de especulação imobiliária e gentrificação, e concretizando o cumprimento de sua função social de prover moradia a preços acessíveis para todos. Além disso, ocorre a preservação da acessibilidade econômica da moradia, o controle comunitário sobre o território, a permanência das comunidades nos seus espaços e o desenvolvimento econômico e social (COMCAT, [200-?]). O modelo, assim, aprimora-se pela administração coletiva do espaço e do fortalecimento da comunidade por meio da posse da terra e da participação constante dos residentes, complementando a finalidade das ZEIS.

Além disso, o TTC permite que as comunidades se organizem e se desenvolvam de forma autônoma a partir de uma gestão efetivamente coletiva, pautada pelo protagonismo dos moradores, em harmonia com interesses individuais, com importantes mecanismos de participação e consulta às comunidades (Alfonsin et al., 2023)²². Com efeito, esse instrumento mobiliza o desenvolvimento coletivo de maneira autogestionária, retomando a necessária solidariedade socioterritorial, o que resulta em importante ativo social, inclusive como fonte de pressão sobre o Estado. Em outras palavras, o fortalecimento comunitário e a formalização decorrentes do TTC ampliam o poder reivindicatório das comunidades perante os órgãos públicos ou concessionários de serviços públicos, não só podendo vir a resgatar a potência das ZEIS, mas também se beneficiar da sua estrutura, pois permitiria a necessária flexibilização urbanística para regularizar as edificações da população vulnerável. Isso justifica a relevância de sua adoção no atual contexto de reconstrução democrática que o Brasil atravessa.

De fato, um dos desafios da gestão de propriedades coletivas no contexto brasileiro é a falta de experiências prévias nesse modelo de propriedade coletiva, bem como a força do modelo proprietário, que praticamente impõe a titulação individualizada

²² O TTC também se trata de um instituto anteriormente apontado como mais uma alternativa de titulação no Brasil, vide Alfonsin et al., 2023.

pela via da propriedade, monopolizando as soluções jurídicas para garantir a segurança da posse das populações. No entanto, os exemplos acima citados podem servir de paradigmas a serem examinados no caso brasileiro como forma de construir coletivamente novas formas de acesso à terra.

Apesar das dificuldades, é fundamental que os órgãos federais, como o Ministério das Cidades, apoiem os poderes públicos municipais na busca por soluções inovadoras para garantir a segurança da posse, a fim de promover um desenvolvimento urbano mais sustentável, equitativo e coerente com as necessidades da população. Isso requer uma abordagem multidisciplinar, com diálogo entre os diversos setores envolvidos, visando a encontrar soluções realistas e viáveis que permitam a utilização adequada do solo urbano em benefício de toda a comunidade.

Conclusão

A pesquisa sobre as pautas estratégicas a serem enfrentadas pela Política Urbana brasileira apontou vários temas chave para que o novo Ministério das Cidades não apenas retome os programas que vinham sendo desenvolvidos no ciclo anterior, mas sobretudo para que possa avançar nessa agenda. Dentre os temas prioritários, este artigo debruçou-se sobre duas questões nevrálgicas, a saber: (i) a reconstrução do Ministério das Cidades e da estrutura do Conselho das Cidades, e (ii) a questão do enfrentamento ao direito de propriedade e implementação dos instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos. Nessas considerações finais, tratamos de sintetizar os achados da pesquisa em relação a esses temas bem como apontar obstáculos e desafios para que esses avanços na política urbana sejam efetivados.

A análise realizada considerou a nova estrutura do Ministério das Cidades adequada, sobretudo pela inclusão no organograma de um departamento que tratará da adaptação das cidades às mudanças climáticas, bem como de uma Secretaria Nacional de Periferias, abrangendo questões bastante atuais, tendo em vista o agravamento da frequência e intensidade de desastres urbano ambientais causados por eventos climáticos bem como a precarização dos territórios periféricos após a pandemia de COVID-19.

No aspecto relacionado à necessária redemocratização dessa política, no entanto, nota-se que o Governo vem tardando a convocar a Conferência Nacional das Cidades e optou por fazê-lo apenas em 2024²³, quando mais de um ano já terá transcorrido. A solução para que o funcionamento do Conselho das cidades fosse logo retomado foi a instalação de um conselheiro com “mandato tampão”, de modo que aqueles empossados ainda antes da extinção do Conselho foram reconduzidos, até que a Conferência das Cidades se realize. Ainda que não seja a melhor solução, é uma forma de procurar oxigenar a tomada de decisões relativas à política urbana com alguma participação popular, ainda que a legitimidade do Conselho só vá ser retomada quando ocorrerem eleições dos novos conselheiros. Ainda, sobre o tema, recomenda-se um olhar de gênero e raça para a eleição de tais representantes da população, a fim de garantir uma diversidade que ainda não se observou como preocupação institucional.

Finalmente, a pesquisa constatou um nó de natureza jurídica-política-cultural relacionado à aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e que objetivam combater a retenção especulativa de imóveis urbanos. Sendo o município o ente responsável pela execução da política urbana, nota-se que esses instrumentos tendem a ser ou não aplicados conforme o matiz ideológico do governo eleito. Essas políticas de monitoramento do cumprimento da função social da propriedade, no entanto, deveriam ser tratadas como políticas de estado e não como políticas de governo. São uma expressão do poder de polícia administrativa em matéria urbanística e visam a coibir o uso abusivo do direito de propriedade pelos proprietários de terrenos urbanos, já que tal comportamento faz com que o mercado de solo urbano sofra uma redução da oferta de solo e o valor dos terrenos aumente para toda a coletividade.

Tendo em vista que esse artigo estuda a política urbana em uma escala nacional, no entanto, é preciso anotar duas possibilidades: (i) a primeira é a sugestão de realização de uma campanha nacional pela implementação dos instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a ser conduzida pelo Ministério das Cidades, acompanhada de um processo de capacitação de agentes públicos municipais, a fim de difundir a importância de tais instrumentos para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade

²³ Conforme informações da Confederação Nacional dos Municípios. Ver <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/reuniao-do-conselho-das-cidades-debate-conferencia-prevista-para-novembro-de-2024> Acesso em 21/11/2023.

nos municípios brasileiros, bem como de que o plano diretor é vinculante para os gestores públicos; e, (ii) a segunda recomendação diz respeito à conveniência do Ministério das Cidades também difundir, por meio de campanhas e capacitações, as vantagens de utilização de outros instrumentos de titulação nos programas de regularização fundiária, tais como o termo territorial coletivo, que além de demonstrar que o título de propriedade individual não é a única alternativa de titulação, incide também sobre o fortalecimento de laços comunitários muito importantes para a sustentabilidade das ações de regularização fundiária desenvolvidas no país.

Como últimas reflexões oriundas da pesquisa realizada anotam-se como obstáculos ou desafios a serem enfrentados para tudo que foi apresentado aqui como estratégico para o avanço da reforma no país as seguintes questões:

- a) O arranjo federativo que dá à União competências para legislar sobre Direito Urbanístico e aos municípios a competência para executar a política urbana gera e mantém o desafio de o País promover esse diálogo federativo que permita que as orientações nacionais e normas gerais possam ser observadas pelos municípios, com respeito à sua autonomia, mas sem desvio das diretrizes da política urbana preconizada nacionalmente;
- b) Relacionado ao tema anterior, observa-se uma assimetria de conhecimento e capacitação técnica entre os 5570 municípios brasileiros²⁴, o que dificulta a implementação de uma agenda nacional de maneira uniforme. É preciso que a Política Urbana enfrente esse desafio e o Ministério das Cidades não dialogue apenas com as metrópoles brasileiras, mas reconheça a diversidade de realidades e necessidades das cidades pequenas e médias;
- c) A lei de liberdade econômica, Lei nº 13.874/2019, que flexibilizou o licenciamento urbanístico e dialoga com a inflexão ultraliberal da política urbana que vinha sendo implementada no país, pode representar um legado legislativo negativo para o avanço da agenda de reforma urbana no país. Como se sabe, a chamada “inflexão ultraliberal” da política urbana ocorreu em um movimento em pinça, no qual a legislação ambiental foi afrouxada nacionalmente, ao passo em que localmente a legislação urbanística também sofreu alterações, inclusive nos planos diretores, visando

24 Conforme dados atualizados do IBGE. Ver maiores detalhes em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 21 nov. 2023.

a “facilitação” da aprovação de empreendimentos e atividades de interesse do mercado imobiliários nos municípios. Esse processo, que se acentuou durante a pandemia, ainda está em curso em várias cidades, acirrando as disputas locais pelos rumos da política urbana local. Em conexão com esse movimento de flexibilização legislativa, observa-se ainda um aumento das propostas governamentais de privatizações de empresas e serviços públicos, com resultados quase sempre danosos à população em termos de preço e qualidade dos serviços prestados. Esta inflexão ultraliberal da política urbana, ainda presente nas arenas municipais é, sem dúvida, um obstáculo potente à agenda de inovações proposta neste artigo.

Diante do largo espectro de questões consideradas importantes para que o Brasil retome a Política Urbana, mas possa avançar de maneira efetiva nessa política setorial chave para o país urbano que é, e do porte dos desafios e obstáculos a serem enfrentados, conclui-se esta análise enfatizando a importância da retomada do diálogo do Ministério das Cidades com a sociedade civil brasileira, com os demais poderes e com instituições de estado como o Ministério Público e as Defensorias Públicas. O fortalecimento desse diálogo é necessário não apenas para ampliar a participação da sociedade no debate sobre os temas aqui tratados, mas também para construir um novo pacto nacional que permita a viabilização de uma agenda que favoreça o fortalecimento do direito à cidade nos municípios brasileiros.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo Brasileiro e Projeto Nacional: os desafios da democracia e da desigualdade**. REVISTA USP, v. 1, p. 127-142, 2022.

AGÊNCIA BELÉM. **Periferia de Belém recebe a primeira Caravana das Periferias do Governo Federal**. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/233828/periferia-de-belem-recebe-a-primeira-caravana-das-periferias-do-governo-federal>. Acesso em: 01 de out. 2023;

AGÊNCIA BRASIL. **IPEA: população em situação de rua no Brasil supera 281 mil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-02/ipea-populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-supera-281-mil> Acesso em 01 out. 2023;

AGÊNCIA PÚBLICA. Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/#Censo>. Acesso em 01 de out. 2023;

ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C. ; MARIUSSI, I. F. ; MADALOSSO, F. ; BERNI, P. ; PEREIRA, PEDRO PRAZERES FRAGA . **Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso.** Revista Culturas Jurídicas, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337> Acesso em 24 de setembro de 23.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. et al. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 1, p. 71-90, 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. et al. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 1, p. 294-330, 2023.

BOSCO E SILVA, Luciana; CORRÊA, Lucas Berdague. COMUNICAÇÃO E POLÍTICA URBANA: a comunicação como meio e ferramenta em gestão e políticas públicas urbanas em algumas experiências no Brasil. **Revista Direito à Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1546-1591, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/54882/44417>. Acesso em: 01 out. 2023.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: _____; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Editora Perseu Abramo, 2013. p. 163-174.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. pág. no 1, 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Minha Casa Minha Vida: 56,4% dos imóveis avaliados apresentam defeitos na construção.** Publicado em 16/08/2017. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/08/minha-casa-minha-vida-56-4-dos-imoveis-avaliados-apresentam-defeitos-na-construcao>>. Acesso em 01 out. 2023;

BRASIL. **Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em 01 out. 2023;

BRASIL. Leino 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001, pág. no 1, 2001.** Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10257&ano=2001&ato=39fATQU5kMNPWT905>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Habitação.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/habitacao>>. Acesso em 4 set. 2023.

COMCAT (Comunidades Catalisadoras). **Carta de Princípios do Termo Territorial Coletivo**. [S.l.: s.n.], [200-?]. Disponível em: < <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62f673b3547a652023ea64fa/1660318644520/2022-03-23+Carta+de+Princ%C3%ADpios+do+TTC+FINAL.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2023.

DENALDI, Rosana et al. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 172-186, 2017.

DENALDI, Rosana et al. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Série **Projeto Pensando o Direito**, nº 56. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

FNRU. **Fórum Nacional de Reforma Urbana apresenta carta pelas cidades para governo de transição**. Disponível em: <<https://forumreformaurbana.org.br/fnru-apresenta-carta-pelas-cidades-para-governo-de-transicao/>>. Acesso em: 21 set. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA – FNRU. **Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020, 93 p.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – Economia e Finanças – **Impactos econômicos do corte do programa casa verde e amarela em 2021**. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em 13 out. 2023.

GONÇALVES, Rafael Soares; VALE, Josiane do. Propriedade coletiva e regularização fundiária: o caso da usucapião Especial Urbana Coletiva da Chácara do Catumbi na cidade do Rio de Janeiro. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200064, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200064>>. Acesso em: 29 set. 2021.

IPEA. **CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL E REFLEXÕES INICIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. 103 p.

IPEA. **Ministério das Cidades**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discusso%20parte%202.pdf>>. Acesso em 4 set. 2023.

LULA. **13 anos do MCMV, o maior programa habitacional da história do Brasil**. Disponível em: <https://lula.com.br/13-anos-do-mcmv-o-maior-programa-habitacional-da-historia-do-brasil/>. Acesso em: 01 out. 2023.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: Gabriela Lotta (org.). **Teorias e**

Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p. 127 - 152.

MARICATO, ERMÍNIA. **O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em 4 set. 2023.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; **As políticas públicas na Ciência Política.** In: Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. 1ed.São Paulo: Editora Unesp, 2013, v. 1.

MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: A experiência de Porto Alegre, **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 09, nº. 04, p. 2072-2098, 2017.

MESQUITA FILHO, Osvaldo José Gonçalves. GAIO, Daniel Gaio. (2022). A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E A SUA PROCEDIMENTALIZAÇÃO COLETIVA. **Anais Do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, (9), 990-1008. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/2525>>. Acesso em: 28 set. 2023.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia** – Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. Ebook. Companhia das Letras, 2019.

PERES, Ursula Dias. **Dificuldades Institucionais e Econômicas para o Orçamento Participativo em Municípios Brasileiros.** Caderno CRH (Online), v. 33, p. 01-20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972> Acesso em 02 de outubro de 2023.

PESSERL, Camila Parmo Folloni, **IPTU progressivo no tempo, aplicabilidade e eficácia: exemplo prático do momento atual da política urbana brasileira.** 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

RIBEIRO, Luiz César. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira.** INCT Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/as-metrolopes-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Cartilha.** Metodologia para identificação de imóveis ociosos (não utilizados, subutilizados e não edificadas) passíveis de aplicação do instrumento Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) no Município de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Anexo_8.7_Cartilha_20210810_compressed.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe.** 1. ed. São Paulo: LEYA, 2016.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: Pires, Roberto; Lotta, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Enap, 2018, p. 105 - 140.

TERRA DE DIREITOS E JUSTIÇA GLOBAL. **Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020**. Curitiba: 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>. Acesso em: 01 out. 2023.

TERRA DE DIREITOS E JUSTIÇA GLOBAL. **Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das violações de direitos humanos de 2020 a 2022**. Curitiba: 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>. Acesso em: 01 out. 2023.

VALENÇA, Márcio Moraes. Desafiando a nós mesmos para os novos tempos das políticas urbanas. 04 de agosto de 2022. **Observatório das Metrôpoles**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desafiando-a-nos-mesmos-para-os-novos-tempos-das-politicas-urbanas/>. Acesso em: 01 de out. de 2023.

NOTA

31

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 15/02/2024

APROVADO EM: 20/08/2024

PUBLICADO EM: 10/10/2024