

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Larissa da Costa Silva
Mayara da Silva Ambrózio

Política Habitacional no Município de Juiz de Fora -
uma análise da regularização fundiária no município de 2020 a 2025

JUIZ DE FORA
2025

Larissa da Costa Silva
Mayara da Silva Ambrózio

Política Habitacional no Município de Juiz de Fora -
uma análise da regularização fundiária no município de 2020 a 2025

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia

Juiz de Fora
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO

Discente	Mayara da Silva Ambrózio; Larissa da Costa Silva
Matrícula Discente	202119023; 20211916
Título do TCC	Política Habitacional no Município de Juiz de Fora - uma análise da regularização fundiária no município de 2020 a 2025
Natureza do trabalho	Monografia
Curso	Serviço Social
Orientador(a)	Dr. Alexandre Aranha Arbia
Coorientador (se houver)	
Data da aprovação	19/08/2025
Nome, titulação dos(as) componentes da banca	Dr. Alexandre Aranha Arbia Dra. Elizete Maria Menegat Dra. Michelle Neves Capuchinho

Aprovo a versão final do Trabalho de Conclusão de Curso do(a) discente acima designado(a).

Juiz de Fora, 07 de agosto de 2025.

Assinatura digital do Orientador(a)



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Aranha Arbia, Professor(a)**, em 20/08/2025, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o



código verificador **2540093** e o código CRC **48625D6E**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO

GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Formato da Defesa: (X) presencial () virtual () híbrido

Ata da sessão (X) pública () privada referente à defesa do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **Política Habitacional no Município de Juiz de Fora**, para fins de obtenção do grau de Bacharel em SERVIÇO SOCIAL , pelo(a) discente Mayara da Silva Ambrózio e Larissa da Costa Silva (matrícula 202119023), sob orientação da Prof.^(a) Dr^(a)Alexandre Aranha Arbia e coorientação da Prof. ^a) Dr^(a)_____, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Aos 19 dias do mês de agosto do ano de 2025 , às 16 horas, na sala 6 da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), reuniu-se a Banca examinadora, composta pelos seguintes membros:

Titulação	Nome	Na qualidade de:
Dr	Alexandre Aranha Arbia	Orientador
Dra	Elizete Maria Menegat	Membro da Banca
Dra	Michelle Neves Capuchinho	Membro da Banca

*Na qualidade de (opções a serem escolhidas):

- Orientador (a)
- Coorientador
- Membro da banca

AVALIAÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

Tendo o(a) senhor(a) Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o(a) discente procedeu à apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

(x) APROVADO

() REPROVADO, conforme parecer circunstanciado, registrado no campo Observações desta Ata e/ou em documento anexo, elaborado pela Banca Examinadora

Nota: 100,0

Observações da Banca Examinadora caso haja necessidade de anotações gerais sobre o

Trabalho de Conclusão de Curso e sobre a defesa, as quais a banca julgue pertinentes

Houve alteração no título do trabalho para **Política Habitacional no Município de Juiz de Fora - uma análise da regularização fundiária no município de 2020 a 2025**

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelos(as) senhores(as) membros da Banca Examinadora e pelo(a) discente, atestando ciência do que nela consta.

INFORMAÇÕES

Para fazer jus ao título de bacharel, a versão final do Trabalho de Conclusão de curso, considerado Aprovado, devidamente conferida pela Secretaria do Curso de (colocar o nome do curso), deverá ser tramitada para o Repositório Institucional, dentro do prazo de 72 horas da realização da banca.

Juiz de Fora, 07 de agosto de 2025.

Assinatura digital dos membros da Banca Examinadora



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Aranha Arbia, Professor(a)**, em 20/08/2025, às 08:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elizete Maria Menegat, Professor(a)**, em 20/08/2025, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Michelle Neves Capuchinho, Professor(a)**, em 21/08/2025, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mayara da Silva Ambrózio, Usuário Externo**, em 21/08/2025, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Larissa da Costa Silva, Usuário Externo**, em 22/08/2025, às 00:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2540089** e o código CRC **5CDB3170**.

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário da Faculdade de Serviço Social da UFJF,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Silva, Larissa da Costa.

Política habitacional no município de Juiz de Fora: uma análise da regularização fundiária no município de 2020 aos dias atuais / Larissa da Costa Silva, Mayara da Silva Ambrózio. – Juiz de Fora, 2025.

114 f.

Orientador: Alexandre Aranha Arbia

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - - Universidade Federal de Juiz de Fora – Faculdade de Serviço Social, Juiz de Fora, BR-MG, 2025.

1. Posse da terra 2. Direitos fundamentais 3. Política habitacional - Brasil
4. Direito à moradia 5. Habitação - aspectos sociais - Juiz de Fora - - I.
Ambrózio, Mayara da Silva; II. Arbia, Alexandre Aranha, orientador. III.
Titulo.

Larissa da Costa Silva
Mayara da Silva Ambrózio

Política Habitacional no Município de Juiz de Fora -
uma análise da regularização fundiária no município de 2020 a 2025

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Serviço Social da Universidade
Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à
obtenção do bacharel em Serviço Social.

Aprovada em 19 de agosto de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia – Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dra. Elizete Maria Menegat
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dra. Michelle Neves Capuchinho
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedicamos este trabalho aos nossos pais e avós, que sempre acreditaram em nós e no poder transformador da educação. Ensinando-nos que casa, comida e amor são os bens mais preciosos que podemos ter. Eles foram nossa inspiração e apoio ao longo desta jornada, e por isso esta conquista não é somente nossa, mas também é deles.

AGRADECIMENTOS

Ao final desta importante jornada de graduação, não poderíamos deixar de expressar nossa mais profunda gratidão a todos que estiveram ao nosso lado, acompanhando e apoiando cada passo dessa trajetória tão significativa em nossas vidas. Foram muitos os desafios enfrentados, crises no curso, atrasos causados por greves, dificuldades em disciplinas, mas foi justamente nessas adversidades que nossa determinação como mulheres negras se fortaleceu e se transformou em combustível para seguirmos adiante.

Desde o início da faculdade, nossa amizade foi um verdadeiro alicerce. Sempre estivemos uma ao lado da outra, apoiando, motivando e celebrando cada conquista, por menor que fosse. Essa parceria fez toda a diferença, mostrando que juntas somos mais fortes e capazes de superar qualquer obstáculo. Ao mesmo tempo, também reconhecemos o esforço individual e a resiliência que cada uma de nós demonstrou para vencer os obstáculos pessoais e acadêmicos que apareceram no caminho.

Primeiramente, agradecemos com todo o coração às nossas mães, que sempre acreditaram em nós e nos apoiaram incondicionalmente. O amor, o incentivo e a força que recebemos foram pilares fundamentais para que não desistimos, mesmo diante das circunstâncias mais difíceis. Vocês foram nosso alicerce constante, e somos eternamente gratas por tudo que fizeram e continuam fazendo por nós.

Agradecemos também, com muito carinho, aos nossos avós (verdadeiros pilares de amor e sabedoria) que sempre expressaram orgulho por nós, oferecendo ajuda e apoio sem medidas. Vocês são nossa inspiração diária, e buscamos, a cada dia, ser uma referência digna do amor e da confiança que depositam em nós.

Não poderíamos deixar de mencionar Deus, nosso amparador fiel, que, nos momentos em que achávamos que não iríamos conseguir, sempre nos mostrou que somos capazes. Que os sonhos dele são maiores que os nossos, e foi essa fé que nos sustentou e guiou em todos os passos dessa caminhada.

Queremos destacar e agradecer especialmente ao nosso orientador, o Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia, por sua paciência, conhecimento e apoio constante, que foram fundamentais para a concretização deste trabalho. Nosso reconhecimento também vai para Prof. Dra. Elizete Maria Menegat, cuja orientação e incentivo nos ajudaram a fortalecer nosso percurso acadêmico e pessoal. Além disso, gostaria de agradecer à Prof. Dra. Michelle Neves Capuchinho por aceitar o convite para compor a nossa banca e por compartilhar conosco seu valioso conhecimento sobre a temática.

A todos que, de alguma forma, caminharam conosco familiares, amigos, professores, colegas nossos sinceros muito obrigada! A formação que hoje celebramos é fruto do apoio, da confiança e do carinho que recebemos. Levamos conosco não apenas o conhecimento acadêmico, mas também os laços afetivos e as experiências que construímos ao longo desse percurso.

Essa conquista é nossa, mas também é de todos vocês!

Que sigamos juntas, sempre em frente, transformando desafios em vitórias.

RESUMO

Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, a moradia é um direito fundamental assegurado a toda a sociedade brasileira, sendo seu cumprimento condição essencial para a efetivação de outros princípios constitucionais igualmente garantidos, como o direito à vida, à saúde e à educação. Trata-se, portanto, de uma conquista jurídica e social relevante. Contudo, como é de conhecimento geral, o acesso à moradia digna ainda não se configura como uma realidade para todos os indivíduos no território nacional.

Nesse sentido, o presente projeto tem como finalidade discutir o direito à moradia no município de Juiz de Fora, tomando como ponto de partida um dos principais instrumentos públicos utilizados no âmbito habitacional: a Regularização Fundiária. Para compreender sua lógica de implementação, sua abrangência e o perfil dos beneficiários que dela fazem uso, torna-se necessário realizar alguns procedimentos iniciais e imprescindíveis, que possibilitem avaliar seu impacto sobre a realidade das políticas habitacionais no município.

Dessa forma, será desenvolvido, primeiramente, um debate acerca da formação sócio-histórica brasileira, com especial atenção para o processo histórico das primeiras regularizações de posse da terra e para a constituição da estrutura fundiária do país, intimamente ligada à formação populacional e às desigualdades sociais históricas. Em seguida, abordaremos o histórico das políticas de habitação no Brasil, analisando suas fases e o estágio em que se encontram atualmente. Por fim, exploraremos, no contexto juizforano, a implementação da Regularização Fundiária, destacando seus desafios, resultados e perspectivas no cenário local.

Para tanto, a análise será desenvolvida com base em pesquisa documental e bibliográfica, visando compreender o direito de todos ao acesso e à propriedade da terra, desde que respeitada a função social da propriedade. O direito à cidade será enfatizado, contudo, é primordial estabelecer que a Regularização Fundiária não se limita a garantir direitos coletivos e ampliar a socialização dos espaços urbanos. Trata-se também de um mecanismo protagonizado por uma ideologia que, ao mesmo tempo em que pode contribuir para mitigar desigualdades historicamente consolidadas, frequentemente se mostra presente dentro de uma lógica de controle social e de legitimação da ordem fundiária vigente.

Palavras-chave: Direito à moradia, Regularização fundiária, Políticas habitacionais

ABSTRACT

As established by the Federal Constitution of 1988, housing is a fundamental right guaranteed to all Brazilian society, and its fulfillment is essential for the realization of other equally protected constitutional principles, such as the right to life, health, and education. Therefore, it represents a significant legal and social achievement. However, as is widely known, access to adequate housing is still not a reality for all individuals within the national territory.

In this context, this article aims to discuss the right to housing in the municipality of Juiz de Fora, taking as a starting point one of the main public instruments used in the housing sector: land regularization. To understand its implementation logic, scope, and the profile of its beneficiaries, it is necessary to carry out some initial and essential procedures that allow for an assessment of its impact on the reality of housing policies in the municipality.

Thus, the study will first develop a discussion on Brazil's socio-historical formation, with special attention to the historical process of the first land possession regularizations and the constitution of the country's land structure, which is closely linked to population formation and historical social inequalities. Next, it will address the history of housing policies in Brazil, analyzing their phases and current stage. Finally, the implementation of land regularization in the context of Juiz de Fora will be explored, highlighting its challenges, results, and prospects in the local scenario.

To this end, the analysis will be based on documentary and bibliographic research, aiming to understand everyone's right to access and ownership of land, provided that the social function of property is respected. The right to the city will be emphasized; however, it is necessary to acknowledge that Land Regularization is not limited to guaranteeing collective rights and expanding the socialization of urban spaces. It is also an instrument marked by a political ideology that, while it may contribute to mitigating historically consolidated inequalities, often operates within a logic of social control and the legitimization of the existing land order.

Keywords: Right to housing, Land regularization, Housing policies

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADE	Áreas de Diretrizes Especiais
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
AMOT	Associação de Moradores de Trindade
APPs	Áreas de Preservação Permanente
CAI	Complexo Agroindustrial
CESAMA	Companhia de Saneamento Municipal
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CORE	Comissão de Regularização Fundiária
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CPM	Cidade de Porte Médio
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
EMCASA	Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JANGO	João Goulart
MG	Minas Gerais
MIRAD	Ministério da Reforma Agrária
MLT	Movimento de Luta pela Terra
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCT	Programa Cédula da Terra
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PGM	Procuradoria Geral do Município
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana Específica
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RGI	Registro Geral de Imóveis
RJ	Rio de Janeiro
SEAPA	Secretária de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDUPP	Secretária de Desenvolvimento Urbano com Participação Popular
SEPUR	Secretária de Planejamento Urbano
SESMAUR	Secretária de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbanas
SF	Secretária da Fazenda
SG	Secretária de Governo
SMCJF	Sociedade de Medicina e Cirurgia de Juiz de Fora
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SP	São Paulo
SSPDC	Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UDR	União Democrática Ruralista
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZN	Zona Norte

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. ESPAÇO, TERRITÓRIO E CIDADE.....	15
3. FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA BRASILEIRA.....	20
3.1. DESENVOLVIMENTO HISTORIAL DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA (COLONIAL ATÉ IMPÉRIO).....	21
3.2. REPÚBLICA.....	33
4. CENTROS URBANOS.....	34
4.1. FAVELAS.....	36
4.2. CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E ÊXODO RURAL (SÉCULO XX).....	37
4.3. CONFLITOS POR TERRA E SURGIMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	41
4.4. REFORMA AGRÁRIA.....	47
4.5. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS (DÉCADAS DE 88 ATÉ OS ANOS 2000).....	49
4.6. USO DA TERRA: AGRICULTURA FAMILIAR × AGRONEGÓCIO.....	54
4.7. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	57
4.8. PERTENCIMENTO.....	60
5. JUIZ DE FORA.....	63
5.1. FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA.....	63
5.2. POLÍTICA DE HABITAÇÃO JUIZ DE FORA.....	71
6. LEGISLAÇÕES RECENTES E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	76
6.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	77
6.1.1. Regularização Fundiária Rural.....	79
6.1.2. Regularização Fundiária Urbana.....	79
6.2. REURB-S e REURB-E.....	81
6.2.1. Legitimação de posse e Legitimação fundiária.....	82
6.2.2. Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e Registro Geral de Imóveis (RGI).....	82
6.3. COMISSÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CORE).....	83
6.4. GOVERNO MARGARIDA SALOMÃO E O PROGRAMA TÍTULO LEGAL.....	84
6.5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DEMANDA HABITACIONAL.....	88
7. CONCLUSÃO.....	95
7.1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS.....	97
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99

1. INTRODUÇÃO

A moradia é um direito social fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, estando diretamente associada à dignidade humana, ao acesso à saúde, à educação, ao trabalho e a outros direitos essenciais. No entanto, a realidade urbana brasileira demonstra que o acesso à moradia digna permanece um dos principais desafios sociais do país, marcado por profundas desigualdades históricas, econômicas e territoriais. Os centros urbanos brasileiros, historicamente, são marcados por intensos processos de desigualdade socioespacial. Em diversas cidades, observa-se a convivência entre arranha-céus e habitações precárias, o que evidencia a contradição estrutural entre capital e trabalho, conforme aponta Netto (1982). Essa configuração materializa a lógica excludente da urbanização capitalista, que organiza o espaço urbano segundo os interesses da acumulação privada, em detrimento do direito à cidade.

De acordo com Lefebvre (2001), o espaço urbano é socialmente produzido, sendo expressão concreta das relações de poder e dos conflitos de classe. No Brasil, essa produção do espaço manifesta-se na exclusão sistemática da população trabalhadora, que é majoritariamente empurrada para as periferias urbanas e para áreas informais, desprovidas de infraestrutura básica (como saneamento, energia elétrica, iluminação pública, transporte, pavimentação, entre outros), serviços público de manutenção e serviços públicos essenciais (como creches, escolas e unidades básica de saúde). Como consequência dessa lógica, observa-se também o crescimento da população em situação de rua, sobretudo nas grandes metrópoles, reflexo direto da exclusão estrutural de parcelas inteiras da sociedade do acesso à moradia digna. Esses sujeitos vivem em situação de extrema vulnerabilidade, expostos à violência urbana, à fome e à degradação das condições sanitárias, o que aumenta consideravelmente o risco de adoecimento e morte, conforme destaca Davis (2006).

Paradoxalmente, esse cenário de carência convive com um número expressivo de imóveis ociosos nas áreas centrais das cidades, que não cumprem sua função social da propriedade, como determina a Constituição. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2013), o Brasil possui mais de 6 milhões de domicílios vagos, dos quais 77% estão situados em áreas urbanas. Esses dados evidenciam que o problema da habitação no país não reside na falta de imóveis, mas sim na má distribuição do espaço urbano e na ausência de políticas públicas eficazes que enfrentem o déficit habitacional de forma estrutural. Nesse contexto, a especulação imobiliária cumpre um papel central ao transformar a moradia em mercadoria, intensificando os processos de segregação urbana e excluindo a população de baixa renda dos

espaços com melhor infraestrutura e localização. Como destaca Rolnik (2015), esse processo favorece empreendimentos de alto padrão e desarticula as possibilidades de efetivação do direito à cidade.

A habitação, portanto, não pode ser compreendida apenas sob a ótica da oferta e da demanda, pois sua dinâmica é determinada por múltiplas contradições estruturais do capitalismo. Conforme afirma Pinto (2005), a questão da moradia é parte constitutiva das contradições sociais que se expressam no urbano. O direito à moradia não se limita ao acesso físico a um imóvel, mas está profundamente vinculado ao acesso a outros direitos, sendo condição para a efetivação da cidadania. Fortunato e Schonardie (2015) afirmam que aquele que não tiver uma moradia adequada dificilmente conseguirá exercer seu direito à educação, estará exposto à insalubridade, às intempéries e encontrará dificuldades para conseguir um emprego ou estabelecer outras formas de relações sociais, uma vez que, na maioria das vezes, é exigido comprovante de residência para contratação de trabalhadores.

Nesse sentido, o direito à moradia deve ser compreendido como um dos pilares da vida urbana. Como destaca Harvey (2014), o direito à cidade vai além da propriedade privada, envolvendo a construção coletiva dos espaços urbanos com base nas necessidades sociais. Essa perspectiva exige o enfrentamento direto das adversidades, o que torna imprescindível a atuação crítica do Estado e da sociedade civil na formulação de políticas públicas que promovam a justiça social e a inclusão urbana. Diante disso, torna-se indispensável analisar como se deu historicamente a política habitacional em cidades como Juiz de Fora, visto que segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o município possui grande porte, com mais de 500 mil habitantes, que enfrenta problemáticas urbanas complexas, como déficit habitacional, crescimento populacional acelerado, informalidade nas construções e ausência de infraestrutura em áreas de habitação popular.

A cidade, apesar de contar com instrumentos como o Plano Municipal de Habitação e ter sido beneficiada por programas federais como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), ainda enfrenta inúmeros obstáculos para garantir moradias adequadas à população mais vulnerável. Fatores como a especulação imobiliária, a gentrificação, o crescimento urbano desordenado e a ausência de planejamento integrado impactam negativamente a efetividade das políticas públicas habitacionais. No caso específico de Juiz de Fora, essas dinâmicas agravam ainda mais as desigualdades, ampliando a precarização das condições de vida nas periferias e assentamentos informais.

Essa realidade urbana desigual está diretamente relacionada à ausência histórica de um planejamento adequado para o país. Desde o século XIX, a organização das cidades

brasileiras se deu com base na exclusão de determinados grupos sociais do acesso formal à terra. Após a abolição da escravidão, grandes contingentes da população negra e pobre foram sistematicamente impedidos de ocupar legalmente os espaços urbanos, o que resultou no crescimento de ocupações informais e na consolidação de territórios marcados pela precariedade e pela ausência de direitos. Como afirma Pinto (2008), a expulsão dessas populações das áreas centrais para as periferias urbanas foi um processo contínuo, atravessado por desigualdades raciais, econômicas e territoriais. A regularização fundiária surge, nesse contexto, como uma política que busca responder, ainda que de forma limitada e fragmentada, à histórica negação do direito à cidade.

Essa reflexão foi reforçada ao longo do nosso estágio supervisionado em Serviço Social, no qual tivemos contato direto com sujeitos em situação de vulnerabilidade habitacional, muitos dos quais viviam em áreas sem infraestrutura, em imóveis improvisados ou compartilhados, e sem acesso a políticas públicas efetivas. A realidade observada no cotidiano do estágio evidenciou como a moradia inadequada gera diversas expressões da Questão Social, aprofundando as desigualdades e comprometendo o acesso a outros direitos. Além disso, ficou claro que a atuação do assistente social vai além da execução de políticas: envolve também a formulação, avaliação e gestão de políticas públicas que busquem romper com as lógicas de exclusão e precarização que estruturam a sociedade brasileira. Como destaca José Paulo Netto (1982) a formação profissional do assistente social deve estar voltada para a compreensão crítica das determinações estruturais da realidade e para a atuação ética e comprometida com a transformação social.

Por último, pela estrutura atual da Política Nacional de Habitação, que possui desdobramentos em nível municipal, observa-se que Juiz de Fora, assim como muitas outras regiões brasileiras, enfrenta diversos obstáculos na efetivação do direito à moradia. Nesse cenário, destaca-se o Programa de Regularização Fundiária como um importante instrumento público de intervenção sobre a realidade habitacional da população. Esta pesquisa propõe-se, portanto, a analisar esse programa, partindo da hipótese de que ele apresenta fragilidades que comprometem sua efetividade, seja por limitações legais, seja pela dimensão da demanda habitacional e pelo número de famílias que dele necessitam, entre outros fatores que serão discutidos ao longo do trabalho.

Diante dessa realidade, este trabalho propõe-se a analisar as contribuições, desafios e possibilidades das políticas públicas habitacionais no município de Juiz de Fora, com o objetivo de contribuir para o debate acadêmico e para a construção de propostas que possam impactar positivamente a sociedade juizforana. Parte-se da compreensão de que a moradia não

é um bem qualquer, mas um direito essencial à vida digna, cuja efetivação demanda ações estatais integradas, participação popular e enfrentamento das estruturas que historicamente negaram esse direito a grande parte da população brasileira.

O objetivo geral inicial desta pesquisa era investigar a historicidade da Política de Habitação no município de Juiz de Fora, no período de 2009 a 2024, com foco nas particularidades da produção territorial da região Oeste, conhecida localmente como “Cidade Alta”. A proposta consistia em compreender como a política de habitação se comporta nesse território, considerando sua extensão e relevância.

Entretanto, diante do atual contexto político, optou-se por redirecionar o foco do estudo, sem, contudo, afastar-se do debate sobre o direito à moradia. Assim, a ênfase passou a ser dada à Política de Regularização Fundiária, de modo que o objetivo geral atual consiste em compreender a Política Habitacional no município de Juiz de Fora, com foco na análise da regularização fundiária no período de 2020 até os dias atuais. Nesse sentido, o estudo busca compreender como a política habitacional foi desenvolvida no município, analisar o processo de ocupação e o desenvolvimento da região, examinar as ações implementadas nesse território, investigar a influência da orientação política do governo na condução dessas políticas e identificar os principais entraves à efetivação da política habitacional.

Nesse viés, o trabalho será estruturado em cinco capítulos, articulando o desenvolvimento do tema proposto por meio do referencial teórico, das hipóteses de análise, da pesquisa documental e da apresentação dos resultados. No primeiro capítulo, será realizado o debate sobre os conceitos de espaço, território e cidade, buscando compreender os diferentes significados que cada elemento pode assumir para os indivíduos. No segundo capítulo, será discutida a posse e a distribuição de terras no Brasil, a partir de um resgate histórico dos fundamentos da propriedade latifundiária e de sua regularização. Será apresentado um panorama da formação da estrutura fundiária brasileira, desde o período colonial até a Nova República, destacando marcos como o sistema de sesmarias, a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e as consequências desse modelo para o desenvolvimento social e econômico. Serão abordados ainda os impactos da escravidão, a ausência de uma política efetiva de reforma agrária no período imperial e a manutenção de uma lógica fundiária excludente, oferecendo ao leitor uma compreensão das raízes históricas das desigualdades no acesso à terra, que permanecem como um dos principais desafios estruturais do Brasil contemporâneo.

No terceiro capítulo, será construído um arcabouço histórico sobre o processo de urbanização e industrialização brasileiros, com o intuito de compreender a configuração atual

do território. Serão analisadas a funcionalidade da urbanização para o sistema capitalista, as diferentes formas de moradia, o processo de favelização, o sentimento de pertencimento ao território e o fenômeno da segregação socioespacial, elementos intrinsecamente ligados à trajetória histórica do país. Também será examinada a atuação e interferência do Estado na dinâmica geográfica da regularização de terras, estabelecendo bases para compreender os impactos das políticas públicas na vida dos sujeitos.

O quarto capítulo abordará a história de Juiz de Fora, discutindo a formação da cidade desde sua origem, e aprofundará os conceitos de direito à cidade e direito à moradia. Serão analisadas políticas públicas nacionais e municipais de Juiz de Fora voltadas para a questão habitacional, destacando a atuação do Estado diante dessas demandas.

No quinto e último capítulo, serão discutidas as legislações que regulamentam a criação e execução dos processos de regularização fundiária, com ênfase nas ações desenvolvidas durante o governo de Margarida Salomão, especialmente no âmbito do programa Título Legal. Será realizada uma análise comparativa entre a demanda habitacional do município e as ações implementadas pelo programa, buscando compreender como a política habitacional tem respondido às necessidades concretas da população.

Em síntese, todo o percurso metodológico foi construído para compreender o comportamento do programa de regularização fundiária diante das demandas habitacionais de Juiz de Fora, permitindo interpretar a realidade da política habitacional no cenário atual.

2. ESPAÇO, TERRITÓRIO E CIDADE

Ao analisar os conceitos de espaço, território e cidade precisamos demarcar que nesse trabalho buscamos abordar a “produção do espaço” e não a “organização do espaço”, visto que compreendemos que o termo “produção do espaço” engloba o espaço como produto e produtor das relações sociais e o termo “organização do espaço” se refere somente ao “planejamento sistemático do espaço” (GEORGE, 1971, p.06-07 apud CARLOS, 2011, p.105) conforme é afirmado pelo geógrafo francês Pierre George, no texto de Carlos. Outro ponto que deve ser enfatizado é que segundo Lencioni para Lefebvre o espaço é homogêneo, fragmentado e hierarquizado (LEFEBVRE: 1980; p.135-178 apud LENCIONI, 2010, p.02), devido a propensão da produção do espaço.

Por isso para ele a homogeneidade do espaço se refere às características físicas que estão progressivamente mais semelhantes de um lugar para o outro, por exemplo nas “cidades

e edifícios se assemelham cada dia mais e quando se viaja para outras terras a surpresa aparece não só na percepção do diferente, mas na apreensão do semelhante, do quanto são parecidas.” (LENCIONI, 2010, p.05). Ao falar da fragmentação do espaço, Lefebvre se refere a um espaço que aparenta ser dois ou mais, segundo Lencioni “Os espaços de moradia, de lazer, o fracionamento da terra para atender ao mercado imobiliário, as favelas, os condomínios privados, por exemplo, são expressivos testemunhos dessa fragmentação.”(LENCIONI, 2010, p.05). Para mais, temos a ideia de hierarquização, que fundamentado por Lencioni é o sistema de organização que possibilita a manutenção das relações de poder, sendo assim serve para manter a ordem, a subordinação e a dominação da economia e da política.

Deste modo ao estudar o pensamento Lefebvrino, a partir de alguns autores como Sandra Lencioni, Isabel Cristina da Costa Cardoso e Christian Schmid identificamos que o objetivo de Lefebvre era pensar o processo de produção e a transformação do espaço social em espaço abstrato pela sociedade capitalista, e para alcançar esse propósito Lefebvre fundamenta sua pesquisa nas ideias de outros autores, como por exemplo os filósofos alemães Hegel e Marx, sendo que baseado no pensamento Marxista, “Lefebvre retomou o que de mais importante havia em Marx - seu método e sua concepção de que a relação entre a teoria e a prática, entre o pensar e o viver, é uma relação vital (e datada)” (LEFEBVRE, 1996, p.09 apud LENCIONI, 2010, p.04) segundo citação de José de Souza Martins no texto de Lencioni. Logo a dialética, a linguagem e a fenomenologia, são os 3 elementos essenciais para compreensão do pensamento Lefebvrino.

“O que significa o pensamento dialético? Primeiramente, significa o reconhecimento de que a realidade social é marcada por contradições e que somente pode ser entendida por meio da compreensão dessas contradições.”(SCHMID, 2012, p.04), em outras palavras, o pensamento dialético é um método de compreensão que busca o conhecimento da verdade por meio do confronto de ideias adversas. Dessa maneira Lefebvre “compreende a sociedade como um espaço e uma arquitetura de conceitos, formas e regras cuja verdade abstrata prevalece sobre a realidade dos sentidos, do corpo, das vontades e dos desejos”(SCHMID, 2012, p.09). Tanto na linguagem quanto na abordagem fenomenológica Lefebvre desenvolve uma figura tridimensional da realidade social para basear suas concepções, na linguagem ele usa os conceitos de “prática espacial”, “representação de espaço” e “espaços de representação” e na fenomenologia os termos básicos usados por ele para se referir ao espaço são “percebido”, “concebido” e “vivido”.

Para “Lefebvre (2001) o espaço urbano deve ser compreendido como condição essencial para o desenvolvimento capitalista industrial assim é uma expressão que ao mesmo tempo é produto e produtor de sentidos.”(FARAGE, 2014, p.84). Sendo o espaço social e político o local da reprodução das relações de produção, isto é, o espaço urbano é o lugar do encontro de todas as diferenças.

Para mais, como foi mencionado acima Lefebvre compreende a produção do espaço em 3 dimensões (ou processos dialeticamente interconectados). “Por um lado, eles se referem à tríade da "prática espacial", "representações do espaço" e "espaços de representação". Por outro lado, eles se referem ao "espaço percebido", "concebido" e "vivido".”(SCHMID, 2012, p.03). Sendo o “espaço percebido”, o ambiente no qual é absorvido pelos sentidos humanos, visão, audição, olfato, paladar e tato. Essa medida está relacionada à “prática espacial”, a realidade cotidiana, a forma como percebemos e interagimos com o mundo ao nosso redor.

O “espaço concebido” é “A junção de elementos para formar um “todo” que é então considerado ou designado como espaço presume um ato de pensamento que ligado à produção do conhecimento”(SCHMID, 2012, p.14) está vinculado às “representações do espaço”, definido como o modo de produção dominante de uma sociedade.

E o “espaço vivido”, lugar experimentado pelos seres humanos na prática da vida social, relacionado ao “espaço de representação” através das imagens e símbolos que o acompanham, espaço que a imaginação tenta modificar e se apropriar. Essas dimensões possuem o mesmo valor, por isso cada elemento se articula e tensiona o outro, por exemplo

o espaço concebido lança-se sobre os espaços de representação para disciplinar e controlar as práticas sócio-espaciais no plano da vida cotidiana, através das políticas, das tecnologias, dos discursos e das ideologias que sustentam o conhecimento científico sobre espaço urbano, como as práticas e as teorias do urbanismo e de distintos campos disciplinares (CARDOSO, 2014, p.09)

Com base na articulação dos 3 conceitos (prática espacial, representação do espaço e espaços de representação) surge, mesmo que inacabado, o espaço que deve “ser entendido em um sentido ativo como uma intrincada rede de relações que é produzida e reproduzida continuamente.”(SCHMID, 2012, p.16). Por isso, Lefebvre considerava o espaço como um produto social e humano, distintivamente ao espaço geográfico que para ele “é equivalente à primeira natureza e, em segundo, que o espaço natural e geográfico são equivalentes” (LENCIONI, 2010, p.05) e que a produção do espaço é um determinante da problemática urbana que está atrelado à realidade social, como é afirmado por Cardoso:

Para se compreender a dinâmica de produção social do espaço e, a partir desta, a produção da sociedade urbana, é necessário afirmar a sociedade urbana como obra e produto que implica o esforço de se considerar as distintas formas e conteúdos do urbano humano, como realidades prático-sensíveis da vida cotidiana. (CARDOSO, 2012, p.11)

Sendo que o autor considera que o cotidiano é um nível intermediário e mediador da vida humana, isto é um objeto que se modifica pelas ações sociais, sendo o fio condutor da compreensão da vida e por isso é o local da produção do espaço. Como é afirmado por Carlos em uma de suas obras:

Na obra de Lefebvre, o cotidiano como categoria de análise – esfera que traz o vivido para o pensamento teórico – permite deslocar o foco e o sentido da produção da esfera do econômico para a do social, sem evidentemente desconsiderar a primeira. O cotidiano aparece como exigência da explicação do momento histórico em que, para continuar se reproduzindo, o capitalismo precisa superar sua fase crítica ampliando a multiplicidade de objetos de consumo de todos os tipos, o que faz subsumindo todos os espaços-tempos da vida cotidiana à lógica do capital. A vida invadida pelo tempo produtivo permite instaurar o cotidiano como exigência da acumulação, aprofundando a desigualdade e colocando os indivíduos em relação pela mediação das mercadorias e das imagens. (CARLOS, 2019, p.462)

Ademais, para Lefebvre na sociedade urbana o cotidiano pode ser fragmentado em 3 domínios: Trabalho, vida privada e lazeres, visto que ele é produto do capitalismo e submetido a ele. Concomitantemente o cotidiano não coexiste com a realidade, uma vez que “o cotidiano implica uma contradição. O cotidiano se define pela dialética entre produto da história ao mesmo tempo em que é também um resíduo que escapa ao domínio da mercadoria e de seu mundo e é, por isso, transformador dessa condição.”(CARLOS, 2019, p.463).

Devemos salientar que o pensamento Lefebvrino foi construído durante o século XX, por isso sua base se debruça sobre o modo de produção capitalista. O autor acreditava que a sociedade capitalista produz um espaço abstrato que reflete no mundo e por razão disso o espaço social tem uma história fruto desse modo de produção dominante. Ainda segundo o autor, a sociedade capitalista se expressa como um projeto histórico inacabado, que atingiu seu auge com o processo de industrialização (processo socioeconômico de desenvolvimento do setor industrial de um país), sobretudo ocasionado pela transformação da economia agrária em uma economia industrializada, que contribuiu para o crescimento do processo de urbanização. Conforme afirmação de Carlos,

O processo de urbanização tende a acelerar-se pelas transformações ocorridas no setor industrial, financeiro e de serviços que necessitam e desenvolvem uma base urbana. A divisão especializada ao trabalho, força os trabalhadores a um nível de

aproximação cada vez maior, obrigando a maioria a viver em grandes cidades...(CARLOS, 2011, p.04)

O conjunto de transformações decorrentes desse processo gerou um grande crescimento das cidades, tanto em população quanto em extensão territorial, que vai produzir as primeiras sociedades urbanas, confirmado através das declarações de Carlos “A industrialização fez a cidade explodir, e essa explosão vai produzir o fenômeno urbano e a subordinação da vida cotidiana a sua lógica.”(CARLOS, 2019, p.461) e Cardoso “a sociedade urbana ao mesmo tempo que nasce da extensão e generalização das relações sociais de produção dadas pela industrialização e da decorrente aceleração e esgarçamento da urbanização, por outro lado tal dinâmica capitalista contém os termos de sua própria negação.”(CARDOSO, 2012, p.12). Além disso, segundo Cardoso, para entender o conceito de urbano baseado em Lefebvre, é essencial considerar que esse espaço é um “campo”, esfera ou era histórica.

Pode-se iniciar a definição do urbano, em Lefebvre, a partir da ideia de "campos" - também denominada de esferas ou eras históricas - e de sua diferenciação tempo-espacial através dos campos rural, industrial e urbano. Tal ideia é construída enquanto "modos de pensamento, de ação, de vida", portanto os denominados campos rural, industrial e urbano são representativos "não apenas de fenômenos sociais, mas de sensações e de percepções, de espaços e de tempos, de imagens e de conceitos, de linguagem e de racionalidade, de teorias e de práticas sociais" (LÉFÈBVRE, 2002, p.37 apud CARDOSO, 2012, p.13)

Isto posto, a modificação de cada campo, principalmente o urbano, origina-se de uma crise, da saturação e/ou esgotamento do modo de vida vigente. ”Assim, o campo urbano nasce do processo de “implosão-explosão” da experiência de cidade gestada e desenvolvida pelo campo industrial”(CARDOSO, 2012, p.13). Por razão disso, ainda segundo o pensamento Lefebvriano, existe uma concepção de continuidade e descontinuidades nas estruturas de uma cidade e nas relações sociais, onde conforme Lefebvre o urbano percorre sua ascensão, auge e sua queda.

Considerando isso podemos expressar que segundo as ideias de Henri Lefebvre o urbano é a forma de encontro de todos os elementos da vida social e se manifesta em contraposição ao rural, enquanto a cidade é a materialização do urbano, a projeção da sociedade sobre um local, e a partir de um processo histórico a obra, o objeto localizado no tempo e no espaço, e sob a lógica capitalista se torna a condição para reprodução do capital e também um produto do processo de produção. Sendo assim, “a cidade não só é fruto do processo de produção capitalista como uma condição desse processo.” (CARLOS, 2011,

p.106), em conformidade com os registros históricos não podemos deixar de falar que para uma parcela da população a cidade vai além desse conceito, pois é vista como a principal forma de manter reprodução da vida, conforme afirmado por Farage “A cidade passa a ser considerada por grandes segmentos populacionais como condição essencial para obtenção dos meios necessários à reprodução da vida do trabalhador e de sua família, acelerando o reordenamento territorial da cidade.”(FARAGE, 2014, p.94).

Vale ressaltar que dentro do modo de produção capitalista o processo de produção se articula entre trabalho agrícola, trabalho industrial e trabalho comercial, uma vez que “o capitalismo gera não apenas um modo de produzir, mas também um modo de pensar, que condiciona a vida dos sujeitos em todas as suas dimensões e não apenas no trabalho.”(IAMAMOTO E CARVALHO, 1995 apud FARAGE, 2014, p.84), logo podemos afirmar que no capitalismo, a cidade tem o seu valor de uso subordinado ao valor de troca que por consequência transforma esse espaço em mercadoria e define os limites e as condições para sua utilização e apropriação.

Por fim, devemos destacar o papel que o Estado exerce na constituição do espaço urbano, pois a produção do espaço (cidades), é igual a produção das condições de reprodução das relações sociais, já que “o urbano é o lugar particular onde se realiza a produção e a reprodução ampliada da força de trabalho nas condições de quantidade e qualidade requeridas pelo avanço da divisão social do trabalho.” (CARLOS, 2011, p.07). Com o propósito de intervir de forma imediata, o Estado adota ações, programas e decisões (políticas públicas) para intervir nas expressões dos conflitos de classe com o *pretexto* de garantir os direitos da população. Segundo Carlos, as concepções de Lefebvre sobre o “campo cego” possibilitam o surgimento de indagações para pensar as políticas públicas como superação das crises vivenciadas na cidade.

3. FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA BRASILEIRA

Para tanto, nesse momento iremos introduzir a análise histórica de estruturação do Brasil, caracterizada por um longo período de disputas e instabilidade. A história do País pode ser dividida em diversos momentos-chave, como a presença indígena, a invasão, a colonização do território, a Independência e a República. Nesse contexto, é fundamental apresentar um panorama geral da apropriação territorial brasileira, destacando suas particularidades e principais acontecimentos, pois as implicações desses períodos ainda influenciam na dinâmica da sociedade contemporânea.

Em primeira instância, segundo o escritor Caio Prado Jr (1961), ir às raízes da história é imprescindível a fim de entender o presente, por isso, com a finalidade da compreensão do que é o Brasil hoje, faz-se necessário estudar seu passado colonial, sua conexão com a dinâmica do mercado mundial e o imperialismo no qual foi subordinado, proporcionando maciça acumulação de riquezas nos países de capitalismo central, garantida, em grande escala, pela exportação de riquezas minerais e agrícolas brasileiras (TOMICH, 1982).

3.1. DESENVOLVIMENTO HISTORIAL DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA (COLONIAL ATÉ IMPÉRIO)

Nesse sentido, antes de pontuar os diferentes contextos da história do Brasil, é fundamental esclarecer que a colonização que ocorreu no País se baseou em uma estrutura historicamente determinada: a colônia de exploração. Esse modelo não se limitava apenas à disputa territorial, com o objetivo de abastecimento e defesa, mas, principalmente, à extração de recursos e à busca por vantagens lucrativas a partir dos descobrimentos realizados no território. Para isso, utilizava-se de mão de obra escravizada e dos recursos naturais encontrados.

Sendo assim, o principal objetivo dos colonizadores do Brasil era movido pela lógica do lucro, o que resultava na exploração em larga escala das matérias-primas nativas, com a finalidade de comercializá-las no mercado europeu. Dessa maneira, vai ficar evidente que eles povoaram o território segundo as necessidades econômicas e estruturaram desenvolvimentos produtivos baseados no alicerce econômico mais pragmático a fim de garantir seu domínio sobre a terra brasileira.

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira. (PRADO JÚNIOR, 1976, p. 31-32).

No território brasileiro diversos grupos indígenas povoavam o território, detendo seus próprios comportamentos, culturas, atividades, entre outros aspectos. Dessa maneira, por meio das Grandes Navegações, ocorreu o descobrimento da América, quando portugueses e espanhóis se empenharam na busca por novas terras e materiais preciosos, sob a influência do

mercantilismo na Europa. Assim, diversos navegadores encontraram novos territórios, e um deles, Pedro Álvares Cabral, invadiu o Brasil e enviou relatos para a nação portuguesa, descrevendo os aspectos das terras encontradas.

Inicialmente o período pré-colonial, foi caracterizado por ser uma época em que os portugueses viam o Brasil como um local de pouco interesse, já que toda a Europa estava focada nas relações comerciais com as Índias e suas especiarias.

Descoberto assim o território que haveria de constituir o Brasil, não se tardou muito em procurar aproveitá-lo. As perspectivas não eram brilhantes. O famoso Américo Vespúcio, que viajou como piloto alternadamente com espanhóis e portugueses, e que nos deu com suas cartas a primeira descrição do novo mundo, escreverá a respeito: "Pode-se dizer que não encontramos nada de proveito". E devia ser assim para aqueles navegantes-mercadores que se tinham lançado em arriscadas empresas marítimas unicamente na esperança de trazerem para o comércio europeu as preciosas mercadorias do Oriente. Que interesse tinha para eles uma terra parcamente habitada por tribos nômades ainda na idade da pedra, e que nada de útil podiam oferecer? (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 15)

Entretanto, mesmo assim os portugueses não desistiram de procurar um produto para empreender, dessa maneira “ Observou-se uma espécie vegetal semelhante a outra já conhecida no Oriente, e de que se extraía uma matéria corante empregada na tinturaria. Tratava-se do pau-brasil.”(PRADO JR, 1987, p.15)A partir disso, analisou o valor do pau-brasil, tanto como madeira quanto como corante, o que levou à exploração dessa matéria-prima, por meio da troca de produtos com os indígenas, prática conhecida como escambo.

Dessa maneira, com a finalidade de garantir a posse das terras, foram estabelecidos pontos de armazenamento de mercadorias que seriam transferidas para a Europa: as feitorias, que tinham o objetivo de viabilizar o desenvolvimento da atividade comercial. No entanto, é importante compreender que essa dinâmica se distingue das demais em outras regiões, uma vez que o território era habitado e respaldado por diversos povos indígenas, para os quais a ideia de lucrar com as terras não fazia parte de sua concepção de uso do espaço. Assim, foi necessário implementar metodologias específicas para garantir o sucesso das feitorias no país, o que incluía a ideia de povoar o território, com o objetivo de organizar e controlar essa área, estabelecendo uma estrutura que favorecesse a exploração comercial.

Sendo assim, a ocupação não se podia fazer como nas simples feitorias, com um reduzido pessoal incumbido apenas do negócio, sua administração e defesa armada. Era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que

se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio. A ideia de povoar surge daí, e só daí. (PRADO JR, 1933, p.21).

Em vantagem dessa dinâmica, que garantia lucro para Portugal, os governantes desenvolveram uma estrutura com o objetivo de colonizar o país, criando o sistema de capitanias hereditárias. Esse sistema consistia em designar europeus responsáveis por regiões coloniais, que deveriam cuidar, povoar, administrar e explorar essas áreas. Dessa forma, em 1534, foram instituídas 15 capitanias, sob a tutela de 15 nobres portugueses.

Plano, em suas linhas gerais, consistia no seguinte: dividiu-se a costa brasileira (o interior, por enquanto, é para todos os efeitos desconhecido), em doze setores lineares com extensões que variavam entre 30 e 100 léguas.^[1] Estes setores chamar-se-ão capitanias, e serão doadas a titulares que gozarão de grandes regalias e poderes soberanos; caber-lhes-á nomear autoridades administrativas e juízes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc. O Rei conservará apenas direitos de suserania semelhantes aos que vigoravam na Europa feudal. Em compensação, os donatários das capitanias arcarão com todas as despesas de transporte e estabelecimento de povoadores. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 18)

No entanto, com o passar dos anos, essa dinâmica tornou-se ineficiente, o que levou à criação do Governo Geral, no qual o domínio de Portugal sobre a colônia foi fortalecido. A forma de distribuição de terras deixou de ser feita por capitanias hereditárias, sendo substituída pelo sistema de sesmarias. Apesar da mudança de modelo, a essência do processo permaneceu a mesma: a doação de terras era realizada por meio do pagamento de impostos aos portugueses e pela produção agrícola. O arranjo desse processo era realizado de forma minuciosa, com os responsáveis, escolhidos pelo reino português, tendo que atender aos interesses da classe dominante enquanto administravam as sesmarias. Além disso, esse processo estava intimamente ligado à produção de capital por meio do seu manejo.

Como afirmado por Stédile (2012, p. 23), os "capitalistas-colonizadores, que dispunham de capital e enormes extensões de terra", o sistema passava a ser regido por critérios de poder aquisitivo, como posse de escravos, criação de gado, relações pessoais com a coroa e vínculos com pessoas de cargos nobres (PRADO JR, 1961, p. 15-16). Esses fatores definiram quais classes sociais poderiam exercer o controle sobre as terras, sendo caracterizado por um exclusivismo predominante dos indivíduos que possuíam poder na sociedade patriarcal. Por meio dessa dicotomia, o Estado do Brasil foi estruturado e a economia cresceu de maneira significativa.

Além disso, a presença de padres jesuítas no território foi importante para a catequização dos indígenas, um dos objetivos religiosos da exploração e colonização. Assim,

o período colonial no país foi marcado por uma intensa exploração comercial de matérias-primas. Entretanto, não demorou muito para que a comercialização maciça do pau-brasil entrasse em decadência, uma vez que o produto se tornou escasso, perdendo assim sua lucratividade. Posteriormente, ocorreu a exploração da cana-de-açúcar na região Nordeste, que se tornou um dos principais motores da continuidade da colonização portuguesa, uma vez que esse produto tinha grande valor comercial na Europa, mas a quantidade disponível era limitada.

Tratava-se de um produto de grande valor comercial na Europa. Forneciam-no, mas em pequena quantidade, a Sicília, as ilhas do Atlântico ocupadas e exploradas pelos portugueses desde o século anterior (Madeira, Cabo Verde), e o Oriente de onde chegava por intermédio dos árabes e dos traficantes italianos do Mediterrâneo. O volume deste fornecimento era contudo tão reduzido que o açúcar se vendia em boticas, pesado aos gramas.(PRADO JÚNIOR, 1987, p. 18)

Neste momento, é necessário esclarecer que a organização das terras, nesse contexto, *determinou o modelo de exploração agrária adotado no país*, visto que a distribuição das terras seguiu diversas regras, sendo uma delas a divisão do espaço em várias léguas. É claro que os senhores de engenho e os latifundiários não se contentavam com pequenas propriedades, uma vez que a cultura da cana-de-açúcar só se tornava economicamente viável em grandes áreas de plantação, o que gerava maior lucratividade. Sendo assim, diante desses fatores a produção de açúcar proporcionou a estruturação de grandes propriedades agrícolas em poucas mãos da sociedade brasileira. É importante destacar que a lucratividade nesse contexto ocorreu através da utilização da grande massa da força de trabalho de escravos, indígenas e negros, que eram obrigados a trabalhar para massa dominante. Dessa forma, é visível que a sociedade brasileira nesse período é essencialmente estruturada por negros, povos originários, mestiços, caracterizando a economia e principalmente o social na base escravista.

Dessa forma, a aquisição de terras era restrita a pessoas que detinham poder na sociedade brasileira, capazes de organizar trabalhadores para garantir lucro suficiente. “A condição essencial para a distribuição de terras era o poder aquisitivo do interessado” (BARRETO, 2010, p. 177), desse modo desde o início da colonização portuguesa, destacado ao longo deste capítulo o direito da terra era proporcionado somente a uma classe, principalmente europeus, brancos, donos de escravos, fundamentado por interesse e poder aquisitivo a fim de exercer o território e cultivar a terra.

[...] não se contentariam evidentemente com propriedades pequenas; não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas de grandes senhores e latifundiários. Além disso, e sobretudo por isso, há um fator material que determina este tipo de propriedade fundiária. A cultura da cana somente se prestava, economicamente, a grandes plantações. Já para desbravar convenientemente o terreno (tarefa custosa neste meio tropical e virgem tão hostil ao homem) tornava-se necessário o esforço reunido de muitos trabalhadores; não era empresa para pequenos proprietários isolados. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 19)

Inicialmente no cultivo da cana, os portugueses utilizaram o trabalho dos indígenas, mas com o tempo isso foi se tornando difícil, uma vez que na medida que os colonos precisavam de muita força de trabalho, esses povos foram desenvolvendo resistências contra o trabalho, exigindo objetos com valores altos como troca da sua mão de obra. Além disso, com a mudança da exploração da cana de açúcar precisava de trabalhadores residentes e fáceis de organizar, ou seja, explorá-los maciçamente. Entretanto, os indígenas não se adaptaram com esse meio de trabalho, dado que como Prado Júnior (1987) revela:

Se o índio, por natureza nômade, se dera mais ou menos bem com o trabalho esporádico e livre da extração do pau-brasil, já não acontecia o mesmo com a disciplina, o método e os rigores de uma atividade organizada e sedentária como a agricultura. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 21)

Dessa maneira, a introdução da agricultura de cana-de-açúcar levou à escravização de indivíduos africanos. Essa mudança foi significativa, uma vez que os portugueses já traficavam africanos para a Europa, com o objetivo de utilizar sua mão de obra em diversas atividades. No entanto, com o aumento da demanda por trabalho nas plantações de cana nas colônias, esse tráfico intensificou-se, resultando em um sistema escravagista que perdurou por séculos, marcando profundamente a sociedade colonial.

Aqui será o negro africano que resolverá o problema do trabalho. Os portugueses estavam bem preparados para a substituição; já de longa data, desde meados do séc. XV, traficavam com pretos escravos adquiridos nas costas da África e introduzidos no Reino europeu onde eram empregados em várias ocupações; serviços domésticos, trabalhos urbanos pesados, e mesmo na agricultura. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 22)

Segundo Clóvis Moura (1992), nos anos de 1817-1818, as pesquisas e estimativas sobre a população escrava brasileira destacaram que, de uma população total de 3.817.000 pessoas, 1.930.000 eram escravos, negros e pardos, e 585.000 eram escravos libertos. Dessa forma, essas análises refletem que os dominadores utilizavam esses corpos para sustentar o povoamento no Brasil. Além disso, fica claro que a organização social e espacial dos negros

no território esteve diretamente relacionada à área que ocuparam na organização econômica e social, a partir do início da história brasileira (MOURA, 1992).

A partir dos dados e concepções abordados acima, é fundamental relatar a relação entre o trabalho e a classe social. O trabalho é o elemento que efetiva a condição social, especialmente no que diz respeito a quem é escravo e quem é livre. Além disso, estabelece o âmbito econômico no qual as pessoas possuem direitos sobre bens, territórios e áreas de subsistência, e, por fim, determina quem exercerá o poder público e tomará para si os recursos e as substâncias. Moura (1992) afirma que, para entender o processo de colonização e povoamento, é necessário compreender que a história brasileira não se estruturou de maneira natural e linear. Ao contrário, ela se caracterizou por uma grande violência, que subordinou a maioria dos indivíduos da sociedade a condições deploráveis de exploração maciça, por meio do trabalho, e à posse desigual de terras e recursos para a sobrevivência.

O Prado JR. (1933) configurou que a sociedade brasileira patriarcal era estruturada substancialmente por indivíduos negros e povos originários que concebiam mais de 50% da população, e como já salientado nesse texto esse número poderia ficar maior ainda através do fomento por mãos de obras baratas para desenvolver maior produção possível (lucro). Já os senhores rurais eram uma reduzida fragmentação de cidadãos, no qual eram pessoas que possuíam poderes econômicos, a exploração agrícola e além disso monopolizavam os recursos de subsistência. Também havia pequenos proprietários e lavradores, esses detinham uma pequena parte de terras, ficando a mercê dos grandes proprietários. E por fim, na conjuntura da sociedade existiam os agregadores, trabalhadores livres e lavradores que conseguiram sua liberdade através da troca com os senhores rurais, ficando responsáveis pelo sustento e proteção de terras dos mesmos, concedendo uma categoria de servidão. Inclusive em destaque na população era obtida por poucos trabalhadores assalariados, quase invisível essa existência.

Da simplicidade da infra-estrutura econômica - a terra, única força produtiva, absorvida pela grande exploração agrícola - deriva a estrutura social: a reduzida classe de proprietários, e a grande massa que trabalha e produz, explorada e oprimida. Há naturalmente no seio desta massa, gradações que assinalamos. Mas elas não são contudo bastante profundas para se caracterizarem em situações radicalmente distintas. Trabalhadores escravos ou pseudo livres, proprietários de pequenas glebas mais ou menos dependentes, ou simples rendeiros, todos em linhas gerais se equivalem. Vivem do seu salário, diretamente de suas produções ou do

sustento que lhes concede o senhor; suas condições materiais de vida, sua classificação social é praticamente a mesma (PRADO JR, 1933, p. 29).

É importante destacar que o território brasileiro foi invadido por diversos povos estrangeiros, principalmente os holandeses. As invasões tinham como objetivo o comércio açucareiro e eram motivadas pelas rivalidades entre Portugal, Holanda e Espanha. Por conseguinte, ocorreu a descoberta da existência de ouro e outros metais preciosos na região Sudeste, o que provocou uma mudança na estrutura colonial, uma vez que a cana de açúcar deixou de ser o principal material exportado da economia brasileira.

Lá por 1696 fazem-se as primeiras descobertas positivas de ouro no centro do que hoje constitui o Estado de Minas Gerais (onde atualmente se acha a cidade de Ouro Preto). Os achados depois se multiplicaram sem interrupção até meados do séc. XVIII, quando a mineração do ouro atinge no Brasil sua maior área de expansão geográfica, e alcança o mais alto nível de produtividade. (PRADO JR, 1987, p. 36).

A organização dessa mineração foi desenvolvida por meio da cobrança de imposto (quinto) 20% do ouro extraído pelos portugueses. Sendo assim, após a extração do ouro, o responsável teria que levá-lo até a Casa de Fundição, organizada com a finalidade de cobrar o imposto e fundir o ouro restante transformando-o em barra, finalizando com o selo de Portugal e número de restrito. Essa dinâmica acontecia a fim de ouro só sair da região somente com as realizações dessas ações, além disso era exigido outro imposto para os senhores de escravos, em que deveriam pagar um valor em ouro por cada mão de obra explorada, determinado como captação.

As lavras são estabelecimentos de algum vulto, dispendo de aparelhamento especializado, e onde sob direção única e trabalhando em conjunto, reúnem-se vários trabalhadores. A mão-de-obra é quase totalmente constituída de escravos africanos; o trabalho livre é excepcional (embora ocorra, por vezes, sobretudo pelos fins do século) e o índio não é empregado.(PRADO JR, 1987, p. 39).

Outrossim, por motivos da alta lucratividade que o ouro e outros metais preciosos vigoravam muitas pessoas de outros lugares vieram para as regiões, isto é, nesse contexto o Brasil foi cometido por uma grande migração interna para territórios de mineração, principalmente de indivíduos que tinham como renda a produção de cana de açúcar. Esse momento acarretou um índice elevado de tráfico de escravos a fim de trabalharem na

mineração e além disso de imigrantes europeus interessados no novo acesso de adquirir capital. Isso fica em destaque quando Caio Júnior Prado (1987) aborda:

Em alguns decênios povoa-se um território imenso até então desabitado, e cuja área global não é inferior a 2 milhões de km². Povoamento esparsa, bem entendido (em princípios do séc. XIX não será superior a 600.000 habs., ou seja um quinto da população total do Brasil de então), e distribuídos em pequenos núcleos separados entre si por áreas desertas imensas. (PRADO JR, 1987, p. 43).

Sendo assim, o processo de migração dessas pessoas para as regiões mineradoras gerou diversas problemáticas, como a dificuldade de estabelecer um sistema de transportes, devido ao grande êxodo descontrolado. Entretanto, esse movimento para o Reino Português teve um aspecto positivo, pois, através dessa transformação no número de pessoas no território, foi possível ocupar todo o continente sul-americano.

Dessa maneira, com essas mudanças por meio da crescente lucratividade dos metais preciosos, a capital da colônia foi transferida para o Rio de Janeiro, no Sudeste. Essa ação permitiu um controle mais eficaz por parte dos governantes sobre o fluxo de ouro e os lucros gerados pela atividade mineradora.

As transformações provocadas pela mineração deram como resultado final o deslocamento do eixo econômico da colônia, antes localizado nos grandes centros açucareiros do Nordeste (Pernambuco e Bahia). A própria capital da colônia (capital mais de nome, pois as diferentes capitanias, que são hoje os Estados, sempre foram mais ou menos independentes entre si, subordinando-se cada qual diretamente a Lisboa) transfere-se em 1763 da Bahia para o Rio de Janeiro. As comunicações mais fáceis das minas para o exterior se fazem por este porto, que se tornará assim o principal centro urbano da colônia. (PRADO JR, 1987, p. 43).

Entretanto, ocorreu o declínio das organizações coloniais, uma vez que a comercialização do ouro e outros metais entram maciçamente em decadência, por diversos fatores, os principais são a alta extração do ouro em pouco período, fazendo um esgotamento do material, e além disso a exclusão de qualquer meio de técnico e estudo para os trabalhadores saberem como se realizava essa atividade ocasionou a decadência da mineração. Isso fica evidente quando Caio Prado (1987) descreve:

Enquanto se tratou de depósitos superficiais de aluvião, não foi difícil extrair o metal. Mas quando foi preciso aprofundar a pesquisa, entranhar-se no solo, a capacidade dos mineradores fracassou; tanto por falta de recursos como de conhecimentos técnicos. (PRADO JR, 1987, p. 40).

Diante desse cenário conturbado, a população percebeu que muitos direitos poderiam ser reestruturados e conquistados, uma vez que muitos indivíduos estavam insatisfeitos com a cobrança excessiva de impostos, as diversas formas de exploração e restrição econômica, e almejavam, principalmente, a autonomia e liberdade de escolha. Isso resultou em diversos movimentos revolucionários, que adotavam ideias liberalistas com o objetivo de buscar a independência de certas regiões, como a Inconfidência Mineira. Embora essa revolta tivesse um caráter elitista, visava a independência de Minas Gerais como uma região autônoma. Diante desses episódios, fica evidente que as pessoas se mostraram resistentes ao regime colonial, organizando revoltas sociais desde o período colonial, sendo a maioria delas de caráter subversivo, ou seja, com a finalidade de destruir a ordem instaurada.

É válido ressaltar que a corte portuguesa enfrentava diversas problemáticas no contexto europeu. Durante a Era Napoleônica, Napoleão Bonaparte instaurou o Bloqueio Continental, que proibia as nações europeias de manterem relações comerciais com a Inglaterra. No entanto, os portugueses possuíam um acordo com os ingleses, e foi nesse contexto que a família real portuguesa se transferiu para o Brasil, fugindo das retaliações napoleônicas.

Assim, eles se estabeleceram no Rio de Janeiro, o que deu início ao período Imperial do Brasil, caracterizado pela ascensão do rei como imperador das terras coloniais. Essa dinâmica acarretou diversas mudanças no país, uma vez que foi necessário investir na economia brasileira, dessa maneira acontece transformações urbanas no território, resultando no crescimento das cidades, aumento populacional, construção de estradas, obras de infraestrutura, e além disso sendo um dos principais a abertura dos portos brasileiros às nações amigas.

Em conjunção com o crescimento demográfico da corte, o decreto de livre comércio teve impacto imediato sobre a demanda de escravos: na década de 1800, desembarcaram ali uma média anual de 10.000 cativos africanos. No decênio seguinte (1811-1820), sob o novo regime de comércio, a cifra praticamente duplicou: cerca de 19.000 africanos aportaram anualmente como escravos no Rio de Janeiro. Parte desses escravos obtidos a baixo custo no trato atlântico foi destinada às crescentes lavouras de café. (TOMICH, 1982, p.13).

Com isso, garantiu-se aos comerciantes instalados no país a oportunidade de negociar com outros territórios, como a Inglaterra, que se destacava como uma grande potência comercial do período. Além disso, a transferência da corte portuguesa gerou também transformações significativas na cultura e na ciência, com a consolidação de teatros, universidades, entre outros avanços.

Nesse período, acontece o cultivo e a exploração do café no país, no qual será o material que gerará mais lucro para os dominadores, uma vez que obtinha no âmbito agrícola um crescimento de demanda mundial. Em destaque no ano de 1828, caracterizado por ser o maior produtor mundial de café, prevalecendo sua hegemonia até a fase de desvalorização da “commodity”, em 1870. Essa oferta de café era feita principalmente do Vale do Paraíba, região delimitada pelas províncias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que inaugurou um novo recorde na exportação do produto (TOMICH, 1982). É essencial destacar que essa produção maciça desse produto acarretou no aumento de pessoas escravizadas no país, dado que já falado acima que esses indivíduos eram considerados somente como força de trabalho a fim de alcançar o maior capital possível.

Dessa maneira, com as grandes transformações na economia nacional, o Brasil foi elevado à categoria de Reino de Portugal, o que, na prática, significava que o território não era mais uma colônia, mas passou a ser considerado um ente igual a Portugal. Um dos símbolos escolhidos para compor a bandeira foi um ramo de café, o que evidencia a importância desse período para a história brasileira, não apenas por aspectos positivos.

No entanto, essa medida pode ser interpretada como uma forma de atender aos interesses do Reino português, uma vez que ajudava a impedir qualquer movimento revolucionário. O cenário português vivia uma grave crise econômica e política, além de uma grande insatisfação devido às transformações que estavam se consolidando no Brasil. Em resposta a isso, foi estruturada em Portugal a Revolução Liberal do Porto, que tinha como objetivo o retorno do rei Dom João VI ao seu país e também exigia a revogação dos aspectos que possibilitaram maior liberdade econômica ao Brasil.

Sendo assim, esse cenário gerou para alguns brasileiros a impressão de uma tentativa de recolonizar o país, destacando o bloqueio ao desenvolvimento econômico que estava em progresso. Dessa forma, criou-se uma crescente insatisfação entre os brasileiros em relação a Portugal, o que contribuiu para o processo de independência do Brasil, tendo como líder Dom Pedro, nomeado por seu pai como regente do país.

As problemáticas nas relações entre Portugal e Brasil levaram Dom Pedro a proclamar a independência do território. Com isso, o país se transformou em uma monarquia, e Dom Pedro foi coroado Imperador, tornando-se Dom Pedro I. Nesse contexto, teve início o Primeiro Reinado, caracterizado pelos conflitos entre Dom Pedro e grupos políticos do Brasil, especialmente devido à má administração do país e ao excessivo autoritarismo.

Posteriormente, com a independência, algumas regiões, como Maranhão e Pará, permaneceram leais a Portugal, o que resultou em uma guerra no país. Com o fim da Guerra

de Independência, foi imprescindível que o colonizador reconhecesse a independência brasileira, o que ocorreu em 1825 por meio de negociações mediadas pela Inglaterra.

No entanto, diante da pressão de diversos grupos insatisfeitos, o imperador renunciou ao trono em favor de seu filho, que, no entanto, não tinha idade suficiente para governar o Brasil. Nesse sentido, instaura-se o período regencial, em que o país foi governado por regentes, até que o filho do ex-imperador atingisse a idade mínima para assumir o trono.

Em seguida, iniciou-se o Segundo Reinado, comandado por Dom Pedro II, um período marcado pela consolidação do império, seguido por uma fase de apogeu e, finalmente, por um contexto de crise. Mas o principal contexto desse período é o aspecto abolicionista em que fez parte desse processo, uma vez que o Brasil foi pressionado pela Inglaterra a proibir o tráfico de escravos da África. Essa pressão se originou por motivos ligados às mudanças que ocorriam no mundo desde o século XIX, especialmente com a ascensão do capitalismo industrial, uma ordem econômica que tinha como alicerce o consumo em massa pela população, objetivando que toda a sociedade tivesse poder de compra.

A questão do tráfico africano terá representado naquela fase de desajustamento um papel de primeira ordem. Ela afetará o mais profundo do sistema colonial, a própria estrutura de base que nos legara o regime de colônia; e põe em cheque o conjunto daquela estrutura assente na produção extensiva de gêneros tropicais destinados ao comércio internacional. O processo de decomposição de tal sistema, iniciado pelo elo mais fraco, o tráfico africano, continuará depois em seu curso e ainda não se completou em nossos dias. Mas chega-se com a interrupção da corrente escravista a uma etapa decisiva. O sistema econômico colonial conseguirá ainda adaptar-se momentaneamente, através de ajustamentos e compromissos mais ou menos felizes, à nova situação criada pelo estancamento da fonte africana de trabalhadores escravos. Acompanharemos adiante aqueles ajustamentos que permitiriam estabilizar provisoriamente a vida econômica e, em consequência, a social e política do país. Mas o sistema estava desde aquele momento definitivamente comprometido e condenado ao desaparecimento.(PRADO JR, 1987, p. 111).

Nesse contexto, foi um momento oportuno para surgir a tentativa de integrar a terra à economia, visando maximizar sua lucratividade, ou seja, explorá-la ao máximo, substituindo o tráfico de escravos, que possuía maior valorização no mercado. Desse modo, consolidou-se a chamada Lei 601, ou "Lei de Terras", que estabeleceu novas regras quanto aos benefícios e deveres dos proprietários de terra.

Sendo assim, uma das medidas que essa dinâmica proporcionou foi que os ex-escravos e imigrantes tiveram que enfrentar maciças restrições para garantir a condição de pequenos e médios proprietários, uma vez que houve a exclusão da nova sesmária, na qual não poderia ser concedida terra a um proprietário. Além disso, as "terras devolutas", caracterizadas por não ter dono e não estar sob cuidados da instância máxima, só poderiam ser adquiridas por

meio da compra junto ao governo. Esta foi a primeira diretriz que tentava regulamentar a posse de terras no Brasil, sendo outorgada pelo imperador Dom Pedro II. Então, em 1850, é criada a Lei de Terras, que expressou os interesses propriamente dito das elites na tentativa de regularizar a propriedade rural e o fornecimento de trabalho, sem o acesso da população escrava.

A partir desse momento, a terra transformou-se em mercadoria, e assim nasce a ideia de propriedade privada no país, na qual quem possuía maior poder de compra garantia o direito reconhecido legalmente sobre ela. Essa afirmação quando Stedile aborda que essa lei instituiu que a posse de terras a partir de então se daria apenas pela compra dos territórios ao governo brasileiro, fato que reconfigurou a forma de obtenção dos territórios, pois antes os mesmos eram obtidos somente via concessão (STEDILE, 2012).

A lei de terras proporciona fundamento jurídico à transformação da terra – que é um bem da natureza e, portanto, não tem valor, do ponto de vista da economia política – em mercadoria, em objeto de negócio, passando, portanto, a partir de então, a ter preço. A lei normatizou, então, a propriedade privada da terra (STÉDILE, 2012, p.24).

A “Lei de Terras” por muito tempo foi a única legislação existente que tentava definir uma solução a um problema que vinha se arrastando no Brasil desde o período colonial, por essa razão trouxe diversas consequências para a população e para a economia brasileira, ainda que tenha sido “elaborada e executada por um grupo de pessoas que estava muito diretamente vinculado ao problema da terra e sua ocupação, constituído por fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros, tradicionalmente identificados como senhores e possuidores de extensas áreas.” (2015, P.89), ela propiciou na maior concentração de terras, que dificultou o acesso à terra por parte dos mais pobres, reforçou a estrutura latifúndios, através da distribuição das escrituras aos grandes propriedades, o retardo na formação de pequenos proprietários, pois a lei impediu que ex-escravos e imigrantes pobres europeus adquirissem suas próprias terras e gerou conflitos com o povo indígenas, muitas tribos perderam o espaço a terra para os fazendeiros.

Por conseguinte, com a proibição do tráfico, iniciou-se de maneira gradual o processo de abolição do trabalho escravo no país, movimento que foi consolidado em 1888, por meio da Lei Áurea. Dessa maneira, com o objetivo de substituir a mão de obra escrava nas fazendas de café, especialmente no Oeste Paulista, ocorre a vinda de imigrantes italianos, alemães e espanhóis ao país. Em seguida, com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, encerrou o Império e instituiu o regime republicano.

3.2. REPÚBLICA

A Primeira República, também conhecida como República Velha, foi caracterizada pela hegemonia das oligarquias rurais, em destaque as de São Paulo e Minas Gerais, prática que ficou conhecida como “política do café com leite” (FAUSTO, 2015). Desse modo, esse período foi marcado pelo maciço coronelismo no território nacional, sustentado pela troca de favores entre líderes políticos locais e eleitores, o que garantia o controle político das elites.

Nesse período, a economia permaneceu dependente do café, cuja produção atingiu níveis recordes, uma vez que foi altamente beneficiada por políticas de valorização do produto e pela expansão ferroviária. Ao mesmo tempo, a industrialização teve seu início, concentrando-se principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, impulsionada pelo capital cafeeiro e pela mão de obra imigrante (DEAN, 1996). Por meio dessas mudanças pontuais, ocorreu a Semana de Arte Moderna (1922), que representou um marco na renovação estética brasileira, introduzindo elementos do modernismo e rompendo com o academicismo. Dessa maneira, essa efervescência intelectual se articula com o contexto urbano em transformação e a busca por uma identidade cultural nacional (MORAES, 1994).

Subsequente, na década de 1920, houve instabilidade política, uma vez que o modelo político oligárquico estava se desgastando e não conseguia responder às novas demandas da sociedade urbana e militar. Consequentemente, surgiu o movimento tenentista (1922–1927), desenvolvido por jovens oficiais do Exército, que criticavam o domínio oligárquico da Primeira República e defendiam reformas como o voto secreto, a moralização administrativa e a educação pública.

Em 1929, ocorreu uma crise econômica mundial, dado que foi um colapso iniciado com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, que proporcionou uma queda nos preços do café, acarretando na decisão dos países importadores de reduzir drasticamente suas compras. Com o intuito de tentar conter as perdas, o governo desenvolveu políticas de valorização, como a compra e queima de estoques para reduzir a oferta e manter os preços; porém, a estratégia não foi suficiente para reverter o prejuízo (FAUSTO, 2015).

Ao mesmo tempo, a pressão para romper com a “política do café com leite” levou à formação da Aliança Liberal, articulada pelas oligarquias dissidentes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que lançou Getúlio Vargas à presidência e João Pessoa à vice. Sendo assim, embora com origens e objetivos distintos, tenentistas e aliancistas encontraram pontos de convergência a partir da insatisfação com o regime vigente. Contudo, essa dinâmica de

forças políticas e a crise econômica constituíram o cenário propício para a eclosão da Revolução de 1930, que depôs Washington Luís, encerrou a Primeira República e levou Vargas ao poder.

4. CENTROS URBANOS

Baseado no pensamento Lefebvriano, neste trabalho compreendemos o urbano como o lugar de reunião das diferenças, sendo assim onde é concentrado as atividades comerciais e financeiras da cidade, uma vez que a cidade é a concretização do urbano e nela se apresentam as contradições de classes, isto é, reconhecemos que a cidade se refere ao espaço de manifestação dos conflitos entre a classe trabalhadora e a burguesia. Dessa forma, considera-se que a ascensão desses espaços no Brasil se iniciou em meados de 1930, em consequência da transformação da economia brasileira, advinda da crise da produção e exportação do café.

Influenciado, com atraso, pela II Revolução Industrial, acontece um grande desenvolvimento tecnológico nos meios de produção, e pela criação das primeiras leis trabalhistas do Brasil, entre as décadas de 1910 e 1920, período conhecido como Primeira República, acontece a consolidação do capitalismo, a queda da mão de obra na produção agrícola e o surgimento das “primeiras” fábricas e das manufaturas. É também nesse período que a economia nacional começa a realizar alterações nas suas atividades para deixar de ser uma economia exclusivamente agroexportadora para ser uma economia industrial.

Vale ressaltar que apesar das primeiras leis trabalhistas do Brasil terem sido criadas entre 1910 e 1920, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1934 que a classe trabalhadora realmente teve mudanças nos seus direitos trabalhistas, por meio do estabelecimento de um salário mínimo, de limite na jornada de trabalho, direito às férias remuneradas e ao repouso semanal. Essas leis seguiram até 1943, quando os trabalhadores conquistam a melhora nas condições de trabalho através da criação, por Getúlio Vargas, de um documento que regulamenta todas as leis trabalhistas do trabalho formal no país e definia regras sobre como deveriam funcionar as relações de trabalho, ou seja, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) buscava resolver os conflitos entre empregadores e empregados, como é afirmado no Art. 1º “Esta Consolidação estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.”(BRASIL, 1943, p.18)

Baseado nessa transição, de modo gradual os trabalhadores migraram para a região central das cidades, logo a construção do centro urbano é resultado principalmente pela queda

da produção agrícola e pela possibilidade de melhores condições de vida proveniente da constituição de novas leis trabalhistas, da criação das fábricas e de um novo comércio. Como é afirmado por Farage “A abolição da escravidão, em 1888, e o início do processo de industrialização colocam os centros urbanos em evidência, pelo florescimento das atividades comerciais e industriais e das mudanças que resultaram da disseminação das chamadas forças progressistas.”(FARAGE, 2012, p.93)

Devido a essa migração surgem as primeiras unidades habitacionais no centro da cidade, como as hospedarias, pensões e os conhecidos cortiços, sendo eles formados por um conjunto de casas precárias, cujo os cômodos eram alugados para diversas famílias de baixa renda. Conforme afirmação de Farage:

Por ser uma indústria incipiente de baixa tecnologia, exigia a inserção de um grande número de trabalhadores para a efetivação do processo produtivo, o que contribui para a aglomeração de moradores nos arredores da região central, já que à época a cidade não dispunha de um sistema eficaz de transporte urbano. (FARAGE, 2014, p.93)

Esses tipos de moradias eram considerados insalubres, pela inexistência de adequados itens sanitários para manter a higiene pessoal, favorecendo a proliferação de doenças e epidemias aos seus moradores, essa situação era retratada periodicamente nos meios de comunicação da época. Como já mencionado anteriormente, ampliaram-se os investimentos nas atividades industriais no centro urbano, o que despertava crescente interesse da burguesia em ocupar esse espaço. Nesse contexto, intensificou-se uma disputa por território, na qual os trabalhadores buscavam permanecer nas áreas centrais para garantir proximidade dos postos de trabalho e do comércio, enquanto a burguesia pressionava o governo para remover a população de menor renda, visando liberar o espaço central para a instalação e expansão de seus empreendimentos.

O adensamento do processo industrial, com a ampliação das fábricas e a requisição de locais de moradias para a burguesia industrial nascente, evidencia o problema de moradia da cidade. Se por um lado era necessária a manutenção dos trabalhadores próximos ao seu local de trabalho, por outro, esses espaços também deveriam ser ocupados pelas famílias de classe média e alta, que se deslocavam para a cidade, em busca de maior conforto e proximidade com o comércio e os serviços. (FARAGE, 2014, p.94)

Sendo assim, constatamos uma das primeiras expressões do conflito de classe nos centros urbanos. Através do discurso de manter a saúde pública, os cortiços da área central de todas as cidades do País, principalmente na região Sudeste, foram demolidos e o povo que ali

viviam foram forçados a encontrar outro local para morar. Devido a precariedade do transporte, esse novo espaço precisava ser próximo aos locais de trabalho e ao mesmo tempo longe do centro para que não gerasse um incômodo ao Governo e a classe dominante, surgiu assim as primeiras moradias nos morros. Como indicado por Farage “Removidos dos cortiços e de casas precárias por conta do processo de urbanização promovida pela reforma, os trabalhadores, na busca de se alojarem próximos ao seu local de trabalho e das possibilidades de trabalho, passam a ocupar os morros”(FARAGE, 2014, p.94), formando assim os primeiros bairros periféricos e as primeiras favelas.

4.1. FAVELAS

É relevante destacar que apesar de muitos autores utilizarem os termos “favela”, “periferia”, “comunidade” e “subúrbio” para se referirem ao mesmo local, em nosso trabalho esses termos só terão semelhança ao “se oporem a uma noção de centro” (PATROCÍNIO, 2017, p.2506), e na forma preconceituosa que esse lugar é visto pela sociedade. Como é citado por Patrocínio “Favela, periferia e subúrbio surgem como territórios exteriores à urbe, não dialógicos e antagônicos ao centro.” (PATROCÍNIO, 2017, p.2508). Habitados majoritariamente pela classe trabalhadora, além da proximidade geográfica com os centros urbanos, era o lugar que demandava poucos gastos para seus habitantes, e conhecido por serem áreas excluídas pelo Estado e, no Brasil, com significativa presença do tráfico de drogas. Logo,

as favelas se apresentam como a forma mais viável de sobrevivência de parcelas da classe trabalhadora, por representarem economia no que se refere aos gastos habitacionais e de transporte, já que, em sua maioria, elas se encontram localizadas próximas aos centros de emprego. (KOWARICK, 2013 apud FARAGE, 2014, p.86).

Considerando todo o contexto de formação sócio-histórica que abordamos nesta pesquisa, podemos afirmar, assim como diversos autores, que o crescimento das favelas do nosso País, está diretamente relacionado ao processo de urbanização. Além disso, acreditamos que essas áreas são resultado da concentração fundiária e da relação de força entre as classes mediante atuação do Estado. Sendo assim, na história brasileira esse tipo de assentamento se consolidou no início no século XX, sobretudo após o desenvolvimento das construções irregulares do Morro da Providência na cidade do Rio de Janeiro, através da Revolta da Armada e da Guerra dos Canudos.

De acordo com Abreu (2024), a Revolta da Armada foi um levante da Marinha que ocorreu entre 1893 e 1894 na cidade do Rio de Janeiro, em um período de consolidação da República. Insatisfeitos com o governo de Floriano Peixoto, os marinheiros reivindicavam maior participação nas decisões políticas e autonomia para suas unidades. Enquanto a Guerra de Canudos, ocorrida dois anos depois, na Bahia, foi um conflito armado entre os sertanejos, liderados por Antônio Conselheiro, contra o Governo representado pelo Exército Brasileiro. A luta foi nutrida devido à desigualdade social e pobreza no sertão, conforme afirmação de Ribeiro, Canudos era um “Lugar marcado por misérias, secas, desemprego e uma grande crise econômica e social” (RIBEIRO, 2016, p.09), mas acabou envolvendo outras questões como a economia e a religião. A mesma autora ainda afirma que Conselheiro era

Um indivíduo que exerce enormes influências no espírito de classes populares, para manter uma aparência de poderoso, uma espécie de ser Divino assim deixou crescer a barba e os cabelos deixando- os totalmente brancos, ele era visto pela população como um ser sábio, íntegro, inteligente até mesmo poderoso cheio de glória e benção, suas vestes eram túnicas brancas sempre tinha que ser cores clara, diziam alguns dos seus fiéis que ele se alimentava de oração, às vezes comia muito pouco só pão e água, a oração é uma das suas atividades preferida e a outra é aconselhar o povo sofrido e desesperado de Belo Monte. (RIBEIRO, 2016, p.10-11)

Reforçando a centralidade que a religião tinha na comunidade. O conflito se findou em 1897 com a morte de milhares de pessoas, inclusive do próprio líder da Revolta, Antônio Conselheiro. Posteriormente ao término desses combates, os militares continuaram seus trabalhos nas Forças Armadas do país. Os marinheiros envolvidos na Revolta da Armada receberam anistia, segundo mencionado por Abreu “A anistia foi efetiva, tanto que os reintegrados não foram segregados e tiveram carreira normal, sendo que muitos exerceram cargos elevados.” (ABREU, 2024, p.56), enquanto os militares que participaram da Guerra de Canudos foram enviados para a cidade do Rio de Janeiro. Sem ter onde morar e, devido à proximidade entre o morro e o quartel, passaram a ocupar o local por conta própria, construindo moradias precárias na área.

A versão mais difundida sobre o início da favela remete à guerra de Canudos. A favela do Morro da Providência teria sido formada por soldados que retornaram do sertão baiano em 1897. Os ex-combatentes, acampados nas cercanias do Ministério da Guerra, na base do morro, aguardavam definição sobre sua situação no exército; como não recebessem resposta, permaneceram à espera, estabelecendo-se em casebres precários construídos nas encostas. (VAZ, 1994, p.591)

4.2. CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E ÊXODO RURAL (SÉCULO XX)

Outrossim, é importante destacar que, a partir da década de 1950, ocorreram grandes transformações tecnológicas no setor agrícola, especialmente nos países em desenvolvimento, frequentemente denominados como Terceiro Mundo. Essas mudanças trouxeram impactos significativos de ordem social, econômica e ambiental, sobretudo em virtude do modo como o desenvolvimento tecnológico foi implementado em diferentes contextos nacionais.

Nesse cenário, a modernização agrícola não produziu efeitos homogêneos entre os países, tampouco dentro de um mesmo território. Isso se deve, em grande medida, ao modelo de desenvolvimento adotado por cada nação. No caso do Brasil, por exemplo, o avanço tecnológico no campo esteve fortemente vinculado à concentração fundiária e à expansão do agronegócio, em detrimento da agricultura familiar e camponesa (GRAZIANO DA SILVA, 1993).

É evidente essa concepção, uma vez que as tecnologias tendem a acentuar as desigualdades já existentes, ao beneficiarem prioritariamente os grandes proprietários de terras e grupos empresariais que possuíam maior acesso a crédito, conhecimento técnico e infraestrutura. Com apoio do Estado, implantaram-se políticas para inserir o setor agrícola na lógica do capitalismo industrial, criando o Complexo Agroindustrial (CAI), uma rede de atividades que inclui desde a produção agrícola até o processamento, transporte e comercialização, articulando agricultura e indústria. Dessa maneira, com todas essas estruturas proporcionadas aos beneficiados pelas políticas de modernização, ocorreu uma profunda transformação na agricultura. Essa transformação se expressou na mecanização e na adoção de processos produtivos pouco intensivos em mão de obra, o que aumentou significativamente a sazonalidade do trabalho e reduziu drasticamente a necessidade de trabalhadores residentes nas propriedades.

Consequentemente, houve uma ampla expulsão de pessoas em situação de vulnerabilidade, que sobreviviam da venda de sua força de trabalho. Também foram afetados os pequenos produtores, o que resultou no chamado êxodo rural. Esse fenômeno, de grande escala, atingiu especialmente essas duas camadas da sociedade brasileira, que, em busca de melhores condições de vida, oportunidades de emprego e acesso à educação, se transferiram para os centros urbanos.

Esses programas são responsáveis pela eliminação de subsídios a pequenos produtores rurais e pela exposição crescente de seus produtos à concorrência, num mercado dominado pela produção do agronegócio do primeiro mundo, altamente subsidiado. Estes programas também estimularam o avanço do processo de privatização em várias frentes, o encolhimento do setor público etc. Para Davis, as cidades têm simplesmente colhido os resultados da crise agrária mundial

desencadeada por essas políticas e a favela se torna o destino implacável não apenas para os migrantes rurais pobres, mas também para milhões de habitantes urbanos tradicionais, deslocados ou fortemente empobrecidos pelo impacto das medidas de ajuste estrutural que favorecem o avanço da ordem neoliberal e o aumento da desigualdade de renda entre os países mais ricos e os mais pobres.(DAVIS, 2006, apud MARQUES, 2007,p. 169)

O apoio governamental aos grandes proprietários durante esse processo ocorreu, principalmente, por interesses econômicos e políticos. O Estado via nesses grupos um potencial para alavancar a produtividade agrícola, garantir o abastecimento interno e impulsionar as exportações, fortalecendo o agronegócio como um dos pilares da economia nacional, e ainda mais ocorreu uma atração de grandes investidores para gerar mais capital baseado na super-produção de produtos. Dessa forma, os incentivos e subsídios foram concentrados nos setores que já detinham poder econômico, aprofundando as desigualdades no campo.

As vantagens oferecidas pelas políticas de modernização beneficiaram os latifundiários tradicionais, mas também atraíram para o campo capitais de outros setores da economia, para quem o campo passou a ser colocado como uma alternativa interessante de investimento. Grandes grupos econômicos entraram na produção agrícola ou agroindustrial e passaram a imobilizar capitais em terras, contando não apenas com a sua valorização, mas também com a perspectiva de captação de recursos públicos para a realização de aplicações financeiras mais vantajosas no momento. (PALMEIRA, 1989, p. 99).

Além disso, essas diretrizes acarretaram uma alta taxa de latifúndios improdutivos, ou seja, grandes extensões de terra sem qualquer função social efetiva, adquiridas por grandes proprietários que já possuíam diversos lotes dentro de um mesmo território. Essa prática exclui os pequenos produtores, que, sem acesso a crédito e recursos, não conseguem garantir sua própria subsistência. Assim, as terras dessas regiões passaram a ser controladas por um número reduzido de pessoas, pertencentes às camadas mais favorecidas da sociedade, perpetuando a concentração fundiária e a marginalização dos trabalhadores rurais. Conclui-se que a modernização tecnológica no campo brasileiro esteve longe de representar um processo inclusivo; ao contrário, contribuiu para reforçar as disparidades estruturais da sociedade.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), 1% dos estabelecimentos rurais detinham quase 47% da área total ocupada no país, o que evidenciava uma profunda concentração fundiária. Esse dado reforça que esse movimento apenas intensificou as estruturas desiguais já existentes na sociedade.

Com esse crescimento populacional concentrado nas cidades, observou-se uma nova distribuição desigual de serviços e equipamentos públicos e privados. Isso significa que apenas os indivíduos com maior poder aquisitivo conseguiram acessar as regiões dotadas de infraestrutura urbana completa, como saneamento básico, transporte público eficiente, escolas e hospitais. Assim, tais recursos não foram estendidos de forma igualitária para toda a sociedade brasileira. Além disso, esse processo impulsionou a especulação imobiliária, ou seja, a valorização artificial de terrenos e imóveis urbanos com base na expectativa de lucro e investimentos futuros. Essa lógica faz com que áreas centrais fiquem inacessíveis para grande parte da população, provocando o encarecimento dos aluguéis e dificultando ainda mais o acesso à moradia digna.

Como consequência direta, os mais vulneráveis economicamente foram empurrados para as periferias ou para áreas ambientalmente frágeis e irregulares, muitas vezes sem infraestrutura mínima, como água encanada, coleta de lixo ou eletricidade dando origem ao que hoje conhecemos como favelas ou assentamentos precários. Essas transformações proporcionaram diversas expulsões de famílias pobres residentes em cortiços nos centros das cidades. Essas pessoas fizeram parte da formação das primeiras favelas brasileiras. Visto que expulsos dos centros, a estratégia adotada pelas famílias pertencentes à classe trabalhadora consistia na realocação para áreas periféricas onde não havia cobrança de aluguéis e onde o Estado até então não atuava através das políticas de remoção (DAVIS, 2006).

Por meio de todas essas implicações, ocorreu uma migração desenfreada do campo para as cidades, utilizando muitos planejamentos urbanos ineficientes, baseado em ações altamente excludentes. Nesse sentido, os espaços urbanos não possuíam estrutura suficiente para acolher o crescimento populacional tão acelerado, o que resultou em aumento do desemprego, da informalidade no trabalho e, conseqüentemente, na precarização da qualidade de vida dos cidadãos. Essas condições controversas no desenvolvimento urbano se revelam por meio dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no qual mostram que o índice de urbanização no Brasil em 1940 era de apenas 26,3%, ou seja, pouco mais de um quarto da população brasileira vivia em áreas urbanas. Já em 1980, esse índice saltou para cerca de 70%, demonstrando uma urbanização acelerada e desorganizada em apenas quatro décadas.

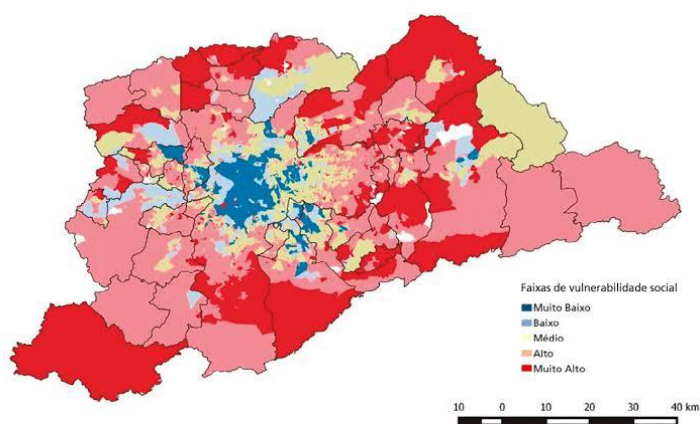
Portanto, os indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sem condições de comprar ou alugar imóveis bem localizados, foram forçados a habitar zonas afastadas do centro urbano e, muitas vezes, ignoradas pelas políticas públicas. Essas regiões não eram vistas como estratégicas do ponto de vista econômico, e, por isso, cresceram à

margem do planejamento urbano, gerando uma série de desigualdades sociais e espaciais que persistem até o século XX..

Conforme podemos visualizar no mapa abaixo:

MAPA 1: Índice de Vulnerabilidade Social: uma análise da cidade de São Paulo

Distribuição das UDHs da RM de São Paulo de acordo com a faixa de vulnerabilidade social (2000)



Fonte: Dados IVS Ipea.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais

(nota do Editorial).

4.3. CONFLITOS POR TERRA E SURGIMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Visto que a concentração de terras nas mãos de grandes proprietários, a substituição da mão de obra humana por máquinas e a busca por maior produtividade agrava a desigualdade social, a miséria e a fome, os trabalhadores rurais foram forçados a se retirarem do campo (êxodo rural), e ainda gera uma estimulação para os movimentos por reforma agrária e melhores condições de vida no campo. Com esse objetivo, no Nordeste do país, aconteceu a consolidação das primeiras associações de trabalhadores rurais, conhecidas como “Ligas Camponesas”. Elas se destacaram por suas ações organizadas, que incluíam ocupações de terras, protestos e mobilizações políticas, conforme ilustrado na Imagem 1. Foram lideradas

por figuras como Francisco Julião, João Pedro Teixeira, Elizabeth Teixeira, Manoel Aleixo da Silva e Alexina Crespo.

Imagem 1



Fonte: Arquivo/Memorial das Ligas Camponesas

As ações das Ligas mantiveram até 1964, o regime militar acarretou na desarticulação do movimento, as organizações foram eliminadas, mas não extinguiram suas reivindicações, que seriam incorporadas mais tarde pelos sindicatos rurais. Uma grande conquista dessas associações foi a instituição do “Estatuto da Terra”, pela Lei nº 4.504 de 1964, que surgiu em um contexto de intensas lutas camponesas por acesso à terra. o Estatuto visa regular o uso, a ocupação e as relações fundiárias, além de promover a reforma agrária e o desenvolvimento agrícola, entretanto foi utilizada como uma forma de conter os movimentos camponeses e tranquilizar os proprietários de terra.

Durante o governo de João Goulart (Jango), 1961 a 1964, houve, de fato, a primeira proposta concreta de Reforma Agrária como parte de um conjunto mais amplo de mudanças estruturais na sociedade e na economia brasileira, as Reformas de Base. Que além da Reforma Agrária, incluiu outras áreas como a Reforma urbana, eleitoral, tributária, administrativa, universitária, cambial e bancária. O objetivo dessas reformas era “diminuir a desigualdade social, a partir de uma melhor distribuição das riquezas; a consequente manutenção da “paz social”; e a eliminação dos entraves do desenvolvimento econômico do país.”(SILVA, 2019, p.09), logo Jango propunha modernizar o país enquanto reduzia as desigualdades sociais. O ex-presidente afirmava que o maior dificultador para realizar a Reforma Agrária era a constituição, pois apesar dela reconhecer a função social da propriedade ela também garantia

que a desapropriação só poderia ser feita através de uma indenização em dinheiro, como uma transação comercial, “A previsão constitucional da obrigação de indenização prévia e em dinheiro pelo Estado em caso de desapropriação fundiária inviabilizava uma reforma agrária efetiva no país.”(SILVA, 2019, p.10)

As Reformas de Base não foram totalmente implementadas devido à forte resistência das elites, à polarização política, à pressão internacional e à falta de capacidade do governo de Goulart em superar esses obstáculos, culminando no Golpe Militar de 1964.

A ditadura militar no Brasil (1964-1985) teve significativos impactos na história do país, no campo foi marcado pela intensificação da concentração fundiária e a repressão violenta aos movimentos sociais, como é afirmado por Amaral e Cipollone:

a luta contra o latifúndio – isto é, por uma melhor distribuição – encontra-se no limite temático das democracias periféricas, sendo que a fim de se manter a reprodução do capital rural, o Estado está disposto a exercer esforços repressivos e violentos capazes de conter, balizar e censurar as lutas. Assim, os movimentos sociais que permanecem lutando pela terra serão constantemente reprimidos e submetidos à violência vinda do próprio Estado – além da violência direta das elites rurais. (AMARAL E CIPOLLONE, 2021, p.435)

Sendo assim as organizações camponesas, como as Ligas Camponesas, foram desarticuladas, e muitos trabalhadores rurais foram perseguidos, presos e mortos. Para os líderes do regime, a terra representava a base da estabilidade nacional, e qualquer tentativa de reorganização fundiária era vista como uma ameaça ao seu poder. Conforme afirmação de Antônio Júlio Menezes Neto:

E a simples menção da defesa da reforma agrária pelos movimentos de trabalhadores já era considerada pelos militares uma proposta “comunista”, que colocava em risco o direito de propriedade. Assim, abateu-se sobre as organizações de trabalhadores do campo uma forte repressão, com a intervenção em diversos sindicatos, em Federações e Confederações e nas Ligas Camponesas. (NETO, 2007, p.335)

Durante esse regime autoritário ocorreu algumas práticas ilegais de apropriação de terras públicas ou de terceiros, geralmente através da falsificação de documentos de propriedade para dar a aparência de legalidade, atividade conhecida como “grilagem de terras”, que por consequência ocasionou um aumento no desmatamento ilegal, nos conflitos agrários entre grileiros e comunidades tradicionais, prejuízos ambientais e na desigualdade social. Os conflitos agrários contra camponeses e posseiros, contava com apoio de agentes públicos e privados, como exemplo dessa violência nesse período, temos a construção da Rodovia Rio-Santos (a cidade do Rio de Janeiro, RJ até Santos, SP) que passa por diversas

cidades litorâneas, foi construída como objetivo de integrar a região, mas também resultou em estratégias de empresários para expulsar as populações locais, especialmente as comunidades caiçaras da área, buscando a apropriação das terras para a construção de condomínios e empreendimentos na região. Conforme afirmado por Fontanelli,

Antes da estrada, a maioria das casas das famílias caiçaras era de pau-a-pique. Das famílias cuja moradia estava no traçado da Rio-Santos no trecho de Ubatuba, a Andrade Gutierrez mandou construir uma casa de tábua em um lugar próximo e não pagou nenhum tipo indenização, nem a empresa e nem o governo. As terras que tinham outra função, como a agricultura, foram se extinguindo, já que o interesse pelos terrenos da região passou a ser muito alto. Segundo Neco, “o pessoal quando soube ‘ah, a estrada vai passar’, já começou a comprar terreno, comprar terreno...tomar terreno, né? Aí foram tomando os terrenos da turma por aí”. (FONTANELLI, 2019, p.44)

Algumas comunidades caiçaras resistiram à perda de suas terras, buscando apoio de grupos externos para garantir seus direitos. Um exemplo de resistência foi a luta em Trindade, onde a comunidade conseguiu manter parte de suas terras, os moradores se organizaram, principalmente através da Associação de Moradores de Trindade (AMOT), para resistir aos despejos e lutar pelo reconhecimento de seus direitos territoriais.

Durante a ditadura militar, as favelas foram frequentemente alvo de remoções forçadas e outras formas de repressão, muitas vezes justificadas por argumentos de "modernização" e "ordenação urbana". Nesse período as políticas habitacionais eram escassas e as favelas eram vistas como um “problema urbano”, em função do grande número de pessoas negras e pobres que ali viviam, ainda não estavam associadas diretamente à violência armada, reforçando a exclusão sistemática de um certo grupo social do acesso a oportunidades e recursos essenciais. “A integração do negro na sociedade de classes não significou a sua inclusão igualitária, mas sim a sua marginalização estrutural.” (FERNANDES, 1964, p. 169)

Ademais, é importante abordar que os movimentos sociais que buscavam a reforma agrária e a democratização do acesso à terra no Brasil, enfrentando a concentração fundiária e a violência no campo. Destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento de Luta pela Terra (MLT), mas há também outros grupos formados por povos indígenas e quilombolas.

Vale ressaltar que ao final da década de 60 surge na América Latina um movimento católico que se propõe a lutar contra a pobreza e a injustiça social, denominado como Teologia da Libertação, essa ideia vem como oposição ao que era executado pela Igrejas, principalmente as cristãs, nas décadas anteriores. “Quase sempre vinculada ao poder dominante, as igrejas buscaram adequar os sujeitos sociais às normas das sociedades nas quais

eles se encontravam”(NETO, 2007, p.331). Esse pensamento gerou com que vários líderes religiosos apoiassem a questão da terra no país, como aconteceu na Guerra de Canudos, 1896 e 1897, e na Guerra do Contestado, entre 1912 e 1916. E além disso deu base para o surgimento das primeiras Organizações Não Governamentais (ONGs) do País, apesar de ter sido formada inicialmente por organizações leigas.

Em meio a intensos conflitos agrários e o desejo de ocupação da região amazônica, ocorreu a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pelo Decreto nº1.110/1970, durante o regime militar foi um instrumento usado para conter conflitos e promover a ocupação da Amazônia, com a redemocratização, o foco do INCRA passou a ser a reforma agrária e a busca pela garantia do acesso à terra.

Durante a ditadura militar, por volta de 1971, o bispo Dom Pedro Casaldáliga lançou uma Carta Pastoral que denunciava a realidade dos indígenas, posseiros e peões na Amazônia. No mesmo período, um grupo de bispos começou a se reunir, com propósito de criar laços de solidariedade entre a igreja e os trabalhadores rurais. Desta articulação surgiram três documentos: “Ouvi os Clamores do meu Povo”; “Marginalização de um Povo – Grito das Igrejas” e “Y-Juca-Pirama – o Índio: aquele que deve morrer”, que enfatizava a realidade vivenciada pelos trabalhadores rurais e povos indígenas do Nordeste e do Centro-Oeste do País. Esses atores pressionaram a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para refletir sobre a realidade desta região, até que entre os dias 19 e 22 de junho de 1975, esses indivíduos participaram de um encontro, convocado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz, para discutir sobre o assunto. Desse encontro foi criada a “Comissão Pastoral da Terra (CPT)”, que de acordo com Antônio Canuto foi “um organismo pastoral, ecumênico, vinculado à Igreja Católica e a outras igrejas cristãs”(CANUTO, 2012, p.130) que

Desenvolve sua ação junto dos homens e mulheres do campo em toda a sua diversidade: pequenos proprietários, agricultores familiares, agricultores sem-terra, camponeses e camponesas de diversos matizes – quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e outros muitos –, trabalhadoras e trabalhadores rurais assalariados, com atenção especial para os submetidos a condições análogas ao trabalho escravo. (CANUTO, 2012, p.130)

Posto que entre os anos de 1972 e 1974 foi implementado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), “sob a orientação do ministro do Planejamento Reis Velloso, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações)” (ALMEIDA, 2006, p.213). O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) implementado entre 1975 e 1979, “foi dedicado ao investimento em

indústrias de base (em especial, siderúrgica e petroquímica). Ele buscava alcançar a autonomia em insumos básicos, mas já num contexto de crise energética” (ALMEIDA, 2006, p.213). Atualmente entendemos que esse contexto foi interpretado como a Redemocratização do Brasil, termo usado para se referir ao processo de transição do regime militar para a democracia, sendo que em 1979 a pressão contra o regime se tornou mais aberta e o regime se findou posteriormente com a promulgação da Constituição.

Entre 1980 e 1990 ocorreu a expansão do crime organizado e intensificação dos conflitos entre gangues e facções criminosas, o narcotráfico começou a se estruturar no Brasil e diversas facções surgem dentro dos presídios, onde presos se uniam pela própria proteção. Em decorrência da exclusão social e a ausência do Estado nas favelas, que deixava lacunas em serviços básicos e na segurança, os morros se tornaram um terreno fértil para o tráfico de drogas, as facções ofereciam aos moradores o que o Estado não estava oferecendo, como por exemplo "emprego" e renda. Com o tempo, essas facções foram se territorializando, controlando cada vez mais áreas e estabelecendo redes complexas para suas atividades.

Tendo em vista o preconceito, desde a expansão dos cortiços, a favela também foi disseminada pela mídia como um local de violência, criando a imagem de que apenas traficantes e desocupados a habitam. No entanto, se tem conhecimento de que essa não é a realidade na maioria dos casos. Tendo em vista, que grande parte dos moradores são trabalhadores inseridos no mercado dentro da favela e no seu entorno. (PASINATTO et al., 2015, p.05)

Cabe aqui mencionar a criação e fortalecimento de dois partidos políticos que foram fundamentais para a consolidação dessa passagem, que foram o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Ambos os partidos surgiram a partir de movimentos sociais e sindicais, com foco na defesa dos direitos dos trabalhadores e em total oposição ao governo militar.

Dado todo esse contexto surge um dos principais movimentos sociais que buscam a reforma agrária e a democratização do acesso à terra no Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O crescimento eleitoral do PT e do PDT, a legalização dos partidos comunistas, o crescimento e consolidação da CUT, a proliferação de movimentos sociais, o engajamento das igrejas nas lutas sociais, as Diretas Já e a Campanha pela Constituinte são marcas desse período no Brasil. É nesse contexto que, em 1985, surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em Congresso realizado no estado do Paraná. (NETO, 2007, p.334)

O MST utiliza diversas formas de luta para alcançar seus objetivos, incluindo a ocupação de terras e prédios públicos, acampamentos, marchas e manifestações. Nesse momento, teremos as organizações leigas católicas como assessora dos movimentos sociais, de acordo com Fernando Lima Neto,

O propósito prioritário de suas existências era servir os movimentos sociais, auxiliando-os na interação com o Estado. Landim (1988) observa que após se distanciar da Igreja, essas organizações mantiveram uma proximidade com os movimentos sociais, que comprometia o desenvolvimento de sua autonomia institucional, enquanto ator da sociedade civil. O próprio cenário de construção da sociedade civil com o fortalecimento das organizações de bases colocava em xeque esse serviço de assessoria aos movimentos sociais. (NETTO, 2025, p.07)

Até esse momento as organizações leigas ainda não possuíam, o que alguns autores chamam de uma identidade coletiva, por isso o termo Organização Não Governamental ainda não era usado. Mas após alguns congressos, encontros e debates as organizações avançaram em direção à uma elaboração de uma identidade nacional, tornando assim parte da sociedade civil brasileira. Muitos movimentos perceberam que, para ter mais acesso a financiamento, representação política e eficácia nas ações sociais, era necessário se articularem com ONGs, logo

Os movimentos sociais começam a ser transformados em Organizações Não Governamentais (ONGs), e políticas mais fragmentadas, localizadas e pós-modernas, passam a ser a referência de alguns setores “progressistas”. (NETO, 2007, p.337)

Assim, em meados dos anos 1980 ocorre a implementação de assentamentos rurais em todos os estados do País. Nos anos anteriores à constituição de 1988, os trabalhadores rurais juntamente com os movimentos sociais realizaram um crescente movimento de organização pressionando o Governo, para que a Constituição reconhecesse o direito à terra e à reforma agrária, sobretudo na Assembleia Constituinte (1987–1988).

4.4. REFORMA AGRÁRIA

Para abordarmos o assunto da Reforma Agrária, precisamos antes explicar o conceito e tudo o que perpassa essa medida, segundo João Pedro Stédile no Dicionário da Educação do Campo, “Reforma Agrária é um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e dela usufruir.” (STÉDILE, 2012, p.659), portanto nesse trabalho entendemos que a

Reforma Agrária se desenvolve a partir de um conjunto de ações políticas que tem o propósito de redistribuir a terra para quem nela trabalha, como uma forma de garantir o direito de acesso de todos à um bem natural coletivo. Com isso compreendemos que

a reforma agrária e a questão agrária são temas distintos. A reforma agrária é uma política pública resultado das conquistas da população rural que não tem acesso a propriedade da terra, enquanto a questão agrária é uma discussão mais ampla e complexa que se refere a questões econômicas, sociais e políticas. (ROCHA E CABRAL, 2016, p.75-76)

Sendo a execução desse programa possível através da desapropriação, expropriação ou a compra negociada dos latifúndios. De acordo com o mesmo autor, existem diversos tipos de Reforma Agrária, classificados por ele como Reforma Agrária clássica, anticolonial, radical, popular, parcial, entre outras. Não cabe neste trabalho expor o significado de cada uma, para chegarmos no objetivo principal precisamos somente entender o conceito geral. Além disso

Com base na definição de Reforma Agrária e nas tipologias ocorridas nas experiências históricas dos povos, pode-se concluir que no Brasil nunca houve um processo de Reforma Agrária. Por isso, a concentração da propriedade da terra aumenta a cada ano, como resultado da lógica de acumulação do capital. (STÉDILE, 2012, p.665)

Apesar de nunca ter realmente acontecido a Reforma Agrária no País, o debate pela aplicação da Reforma e as lutas pela terra afloraram após a segunda metade do século XX. A Reforma Agrária no Brasil ficou estagnada por muito tempo, atualmente os maiores defensores da sua implementação são os Movimentos Sociais, sobretudo o MST e o único executor de ações relacionadas à reforma agrária é o INCRA.

Conforme já foi abordado no tópico anterior, é dever do INCRA realizar a Reforma Agrária, a partir da identificação e desapropriação de terras improdutivas ou mal utilizadas para redistribuir aos trabalhadores rurais sem terra, emitir títulos de propriedade para assentados e pequenas propriedades (Regularização fundiária), apoiar a infraestrutura, dar assistência técnica e projetos para comunidades rurais beneficiadas por reformas, e criar assentamentos e novas comunidades agrícolas. Somente em 1985 durante o governo José Sarney, que a reforma agrária volta a ser debatida, Sarney cria o Ministério da Reforma Agrária (MIRAD) que em conjunto com o INCRA elaboraram o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), através do Decreto nº 90.766, o intuito desse plano era

Mudar a estrutura fundiária do país; distribuir a terra eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio, assegurando um regime de posse e uso segundo os

princípios de justiça social. Além de almejar alterações na estrutura fundiária, a proposta pretendia aumentar a oferta de alimentos, criar novos empregos, ampliar o mercado interno e diminuir o êxodo rural. (SANTOS E SILVA, 2020, p.63)

Com a divulgação do plano representantes de proprietários de terras se reuniram para discutir o Plano, deste congresso nasceu uma nova organização, a União Democrática Ruralista (UDR). Em oposição aos movimentos sociais e aos trabalhadores rurais, a UDR é uma entidade associativa brasileira que busca defender os interesses dos grandes proprietários rurais, atuando contra a reforma agrária e buscando manter a estrutura fundiária existente. “Por ter sofrido muitas alterações (12 ao todo) o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária se tornou em algo totalmente contrário do que José Gomes da Silva havia proposto e seus resultados foram uma tragédia” (SANTOS E SILVA, 2020, p.64), logo a luta pela Reforma Agrária se deslocou para a Assembleia Constituinte de 1988. A constituição reconheceu o direito social da terra, mas também mudou a concepção sobre a propriedade fundiária.

4.5. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS (DÉCADAS DE 88 ATÉ OS ANOS 2000)

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação dos direitos sociais no Brasil, especialmente no que se refere à democratização do acesso à terra e à garantia de sua função social. Diferentemente de constituições anteriores, a Carta de 1988 incorporou princípios que visam não apenas assegurar a propriedade privada, mas também submetê-la ao interesse coletivo, priorizando o uso produtivo, ambientalmente responsável e socialmente justo da terra.

Um dos princípios fundamentais trazidos pela Constituição é o da função social da propriedade, previsto no artigo 5º, inciso XXIII, que determina que “a propriedade atenderá a sua função social”. Tal princípio é detalhado no artigo 186, que estabelece os critérios para que uma propriedade rural seja considerada como estando em conformidade com sua função social. Entre os requisitos estão: o aproveitamento racional e adequado da terra; a utilização adequada dos recursos naturais com preservação do meio ambiente; a observância das normas trabalhistas; e a exploração econômica que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Entretanto, apesar do avanço normativo, a Constituição não define mecanismos objetivos para avaliar de forma ampla e transparente o cumprimento da função social, o que acaba dificultando a efetivação dessa diretriz. O próprio Estado carece de instrumentos

eficazes de fiscalização e intervenção, o que revela a permanência de desigualdades fundiárias e o distanciamento entre o texto constitucional e sua aplicação prática.

Com base nesse princípio, a Constituição outorga à União, no artigo 184, o poder de desapropriar imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, para fins de reforma agrária. A indenização nesses casos deve ocorrer preferencialmente por meio de títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos.

O artigo 185 complementa essa diretriz ao estabelecer que são imunes à desapropriação a pequena e a média propriedade trabalhadas pela família, bem como a propriedade produtiva, ainda que de grande extensão.

Esses dispositivos apontam para a intenção de proteger os pequenos e médios produtores e estimular a utilização produtiva das terras. Contudo, na prática, muitas grandes propriedades permanecem improdutivas ou operam em níveis mínimos de atividade apenas para evitar a desapropriação. Além disso, a Constituição não estabelece prazos para a implementação da reforma agrária nem obriga o Estado a criar metas, o que enfraquece a efetividade da política fundiária. A ausência de um compromisso institucional mais firme abre espaço para paralisações, cortes orçamentários e interferências políticas que comprometem os avanços necessários.

Cabe abordar ainda que a desapropriação também pode acontecer quando a propriedade se utiliza de trabalho em condições análogas à escravidão, ou quando se constata a exploração de atividades ilícitas, como o cultivo de drogas. Ademais, o descumprimento da função social também se refere em casos de degradação ambiental, como o desmatamento irregular e a exploração predatória dos recursos naturais, contextos em que o território exclui o seu caráter produtivo e sustentável. Nesses momentos, o imóvel não está apenas não respeitando os princípios constitucionais, no entanto também corrobora para aprofundar desigualdades sociais e ambientais.

Já o artigo 191 da Constituição prevê a modalidade de usucapião especial rural, segundo a qual aquele que, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, utilizar área rural de até cinquenta hectares, tornando-a sua moradia e meio de trabalho próprio ou da família, adquire o domínio da terra.

Essa medida busca reconhecer o direito à terra àqueles que a utilizam efetivamente para fins de subsistência e produção. No entanto, os processos de usucapião no Brasil são frequentemente burocráticos, lentos e inacessíveis para pequenos agricultores e comunidades tradicionais. Faltam políticas públicas eficazes para viabilizar a assistência técnica, jurídica e documental necessária à efetivação desse direito. Assim, mesmo com a previsão

constitucional, muitos trabalhadores continuam marginalizados e sem acesso à regularização fundiária.

Outro aspecto relevante das prioridades de terras na Constituição de 1988 é a proteção aos direitos territoriais das comunidades indígenas e tradicionais. O artigo 231 reconhece aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União promover a demarcação, a proteção e o respeito a esses territórios.

Apesar desse reconhecimento, o que se observa na prática é uma grande morosidade nos processos de demarcação, bem como a fragilidade do Estado em proteger essas populações contra conflitos, invasões e violações de direitos. De acordo com o Censo 2022 do IBGE, o Brasil possui mais de 1.300 terras indígenas identificadas, sendo que muitas ainda não foram devidamente demarcadas. A Constituição também não estabelece prazos para a finalização desses processos nem mecanismos de responsabilização em caso de omissão estatal, o que contribui para o agravamento dos conflitos fundiários envolvendo povos originários e interesses do agronegócio e da mineração.

O uso da terra no Brasil também deve respeitar os princípios de sustentabilidade ambiental, conforme o artigo 225 da Constituição, que dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

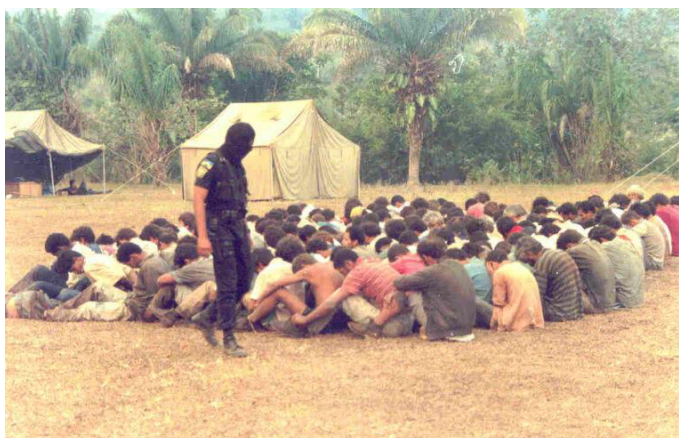
Essa diretriz está diretamente ligada à função social da terra, mas a Constituição de 1988 não detalha como esses princípios devem ser articulados com o uso e ocupação do solo. A regulamentação ambiental ficou a cargo de legislações infraconstitucionais, que muitas vezes são desrespeitadas ou flexibilizadas por pressão de setores econômicos. Essa lacuna favorece práticas de desmatamento ilegal, degradação ambiental e grilagem de terras, especialmente na Amazônia Legal, evidenciando os limites da proteção constitucional quando não acompanhada de políticas públicas efetivas e fiscalização rigorosa.

A Constituição de 1988 estabelece uma nova lógica para a questão fundiária no Brasil, rompendo com o paradigma histórico de proteção irrestrita ao direito de propriedade e introduzindo a noção de responsabilidade social da terra. Os dispositivos constitucionais visam corrigir as desigualdades no campo, garantir o acesso à terra a quem nela trabalha, proteger os povos tradicionais e assegurar a sustentabilidade ambiental. Contudo, a efetivação desses direitos ainda enfrenta diversos entraves.

A ausência de prazos e metas, a lentidão dos processos de reforma agrária e demarcação, a carência de fiscalização adequada e a omissão do Estado diante de conflitos fundiários revelam lacunas significativas na Constituição de 1988. Durante o governo de

Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), poucas ações foram realizadas e a questão agrária se intensificou. Em um primeiro momento FHC afirmava que a reforma agrária era um tema superado, argumentava que os latifúndios já não existiam mais e que o número de trabalhadores sem terra era relativamente pequeno, por isso adotavam somente ações compensatórias em seu governo. Por consequência disso ocorreram os dois maiores massacres da segunda metade do século 20: o massacre de Corumbiara em 1995, na cidade de Rondônia (Imagem 2), e o massacre de Eldorado dos Carajás (1996), no Pará.

Imagem 2



Fonte: Acervo/CPT Nacional

Segundo Santos e Silva (2020),

Estes dois acontecimentos, fizeram com que viesse à tona a total violação de direitos de milhares de famílias sem-terra que se encontravam acampadas nas beiras de estradas e dentro dos latifúndios improdutivos. Nesse sentido, o governo tratou logo de desenvolver ações que dessem respostas para a sociedade brasileira e para a comunidade internacional, diante dos resultados desses dois massacres, ao mesmo tempo que pudesse fazer a disputar política e ideológica da Reforma Agrária. (SANTOS E SILVA, 2020, p.66)

O segundo mandato de FHC “foi marcado por uma política agrária repressora, onde foram criminalizadas as ocupações de terra, foi criada medida provisória para não assentar famílias que estavam ocupando terras. Medidas que atingiram os movimentos camponeses, que foram impelidos a recuar nas ocupações de terras”(ROCHA E CABRAL, 2016, p.82). Entre essas medidas tivemos em 1997, a criação do Programa Cédula da Terra (PCT) com objetivo de facilitar o acesso à terra por meio da compra direta aos agricultores sem terra.

De 1994 a 2000, as favelas brasileiras eram um local de grande vulnerabilidade social e precariedade, possuía um crescimento acelerado e a maioria das áreas eram marcadas pela falta de infraestrutura básica, saneamento inadequado e habitações precárias. Em virtude

dessa situação a Prefeitura do Rio de Janeiro, foi forçada a implementar entre 1994 e 2000 o Programa Favela-Bairro, com o objetivo de urbanizar favelas e loteamentos irregulares, integrando-as aos centros urbanos. O programa buscava levar infraestrutura básica, como acesso a água, esgoto, luz e ruas pavimentadas, e serviços relacionados à saúde, educação e lazer para as comunidades, além de realizar a regularização fundiária nas áreas.

A próxima tentativa de implementação de um plano de Reforma Agrária vai ocorrer ao longo dos 8 anos (2003-2011) do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Com a posse de Lula, a esperança dos trabalhadores estava alta, aguardando mudanças em diversos setores, Luiz Inácio contava com grande apoio dos movimentos sociais. Logo em seu primeiro ano de mandato foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de combater as desigualdades sociais existentes no espaço urbano.

O II PNRA foi apresentado em novembro de 2003, e tinha como finalidade, além de garantir o acesso a terra, implementar ações que conduzissem as famílias a geração de renda, e também dar acesso a essas famílias a direitos fundamentais como: saúde, educação, saneamento, energia elétrica (BRASIL, II PNRA, 2003). Ou seja, os objetivos do II PNRA tinham uma visão ampliada da reforma agrária, os direitos sociais dos trabalhadores rurais foram reconhecidos, e percebeu-se que além da terra estes precisavam também de condições mínimas para continuarem a se manter nela. O II PNRA pretendia mudar a estrutura agrária brasileira através da democratização da terra, desconcentrando a estrutura fundiária. (ROCHA E CABRAL, 2016, p.83)

Entretanto, poucas ações do plano foram implementadas, apesar dos esforços dos movimentos sociais pressionando o Governo, Lula deu continuidade ao PCT através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), conhecido por Terra da Gente ou Terra Brasil. Diante do exposto, “a Reforma Agrária é entendida pelos trabalhadores como a única saída capaz de garantir a retirada da população rural da miséria material em que se encontra.”(Amaral e Cipollone, 2021, p.438), miséria resultante da distribuição desigual de terra, percebemos também que todas as ações aplicadas em direção a Reforma Agrária foram resultado das reivindicações dos movimentos sociais, pois

Os latifundiários detêm grande poder no governo.....e se tornam importantes para as medidas do governo. Mas também não é intenção do governo se indispor com os movimentos sociais que já se mostraram fortes em sua luta pela terra, diante desse embate são tomadas medidas paliativas cujo objetivo é acalmar os ânimos de ambos os lados. (ROCHA E CABRAL, 2016, p.85)

Ao assumir a presidência Lula tinha o foco de erradicar a fome no País, por isso propôs dois projetos que fortalecesse a agricultura, um voltado para agricultura familiar ou

outro para o agronegócio. Pensando nesse objetivo, Lula lançou um programa de combate à fome e à pobreza, conhecido como Programa Fome Zero, a intenção da iniciativa era garantir que todos os brasileiros tivessem acesso à alimentação adequada. O diferencial do programa era que “o Fome Zero não é assistencialista, nem se resume a ações emergenciais. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a auto-estima e a cidadania” (BETTO, 2003, p.54). Portanto, se tornou essencial para a criação de outros programas e projetos.

No âmbito da urbanização e regularização fundiária, apesar das favelas não terem sido o foco do governo, Lula implementou algumas medidas que visavam reduzir a pobreza, melhorar a qualidade de vida e a inclusão social da população, consolidando assim as bases para ações mais direcionadas às favelas, no futuro. Assim sendo, em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promovia o crescimento econômico, aumentar a geração de empregos e melhorar as condições de vida da população por meio de investimentos em infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil. O programa teve um grande impacto na urbanização e na infraestrutura das comunidades.

Indo além ao acesso a terra, esse governo também implementou um das maiores estratégias para reduzir o déficit habitacional da história do País, elaborando o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) em 2008 e sendo um dos seus principais instrumentos de execução o Programa Minha Casa Minha Vida¹ (PMCMV). O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) criado em 2009, com o objetivo de combater o déficit habitacional e promover moradia digna, em relação com às favelas o programa pode envolver a produção de novas unidades habitacionais para realocar famílias que residem em áreas de risco, ou a requalificação de imóveis já existentes na áreas.

4.6. USO DA TERRA: AGRICULTURA FAMILIAR × AGRONEGÓCIO

Em consonância com o que foi tratado anteriormente no tópico “Concentração de terras e êxodo rural (Império ao século XX)”, percebe-se que o Estado desempenhou um papel central ao favorecer os grandes proprietários, em detrimento dos pequenos produtores e trabalhadores rurais.

¹ PINTO, M. B. ; CASSAB, C. . O LUGAR DOS POBRES NA CIDADE DE JUIZ DE FORA O Programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. Revista de Geografia , v. 3, p. 1, 2013.

PINTO, M. B. ; CASSAB, C. . Programa Minha casa, minha vida: impactos no reordenamento urbano e no acesso aos direitos sociais? desafios ao Serviço Social.. In: 15 Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2016, Olinda. 15 Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2016.

Nesse sentido, quando se trata do uso da terra, mostra-se importante evidenciar de que modo se configura a dicotomia entre agricultura familiar e agronegócio. Vale ressaltar que o agronegócio brasileiro se tornou um mero instrumento de produção de capital, dado que, quando ocorreu a crise econômica em 1980, provocada pelo endividamento externo, o Estado, a fim de contornar o momento conturbado, viu na agricultura, especialmente na dos grandes exportadores, um meio estratégico para gerar saldos comerciais e estabilizar a balança de pagamentos.

Consequentemente, em 1982, o governo intensificou majoritariamente as agroexportações, destacando-se o aumento intensivo da monocultura de soja e cana-de-açúcar. Um exemplo disso foi a criação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), que teve como objetivo o incentivo à produção de etanol como alternativa ao petróleo importado, diante da elevação dos preços internacionais do barril, voltado à grande produção e à exportação de commodities.

A maneira como o establishment econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa, a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982, requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na exportação de mercadorias. Esta passa a ser essencial na geração de saldos de comércio exterior, que por sua vez suprem as necessidade de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. (DELGADO, 2012, p. 78)

Esse movimento marca uma inflexão histórica no uso da terra no Brasil, onde o projeto agroexportador se fez estruturado como uma política de Estado, promovendo o capital privado nacional e internacional. Nesse sentido, ao favorecer esse modelo, o país intensificou um padrão agrícola voltado para o mercado externo, que prioriza efetivamente o lucro em detrimento da soberania alimentar, da sustentabilidade ambiental e da equidade social.

Consequentemente, as características desse modelo resultaram sobretudo no fortalecimento da concentração de terras, marginalizando os pequenos produtores. Dessa maneira, houve uma exclusão da agricultura familiar, dado que, como o setor de investimentos não enxerga produção de lucro nesse meio, ela acabou ficando à margem dos investimentos e das políticas estruturantes. Os agricultores familiares enfrentam muitas limitações quanto ao acesso a crédito, tecnologias e mercados.

Esse modelo representa o oposto da agricultura familiar. Como destaca Carvalho (2013), o atual modelo do agronegócio, voltado ao mercado externo, negligencia a soberania alimentar e promove a expropriação dos camponeses, o uso intensivo de insumos químicos, o desrespeito às culturas tradicionais e a crescente desnacionalização do campo. Assim, esse

modelo dificulta a implementação da reforma agrária e contribui para a perpetuação da concentração fundiária e das desigualdades no meio rural brasileiro.

Em contrapartida, a agricultura familiar tem como objetivos centrais a soberania alimentar, a sustentabilidade ambiental e a preservação dos modos de vida dos povos originários. Essa forma de produção resulta na diversificação produtiva, no fortalecimento das economias locais, na geração de empregos no meio rural e na contribuição para a conservação ambiental. Segundo dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), a agricultura familiar é responsável por cerca de 70% dos alimentos consumidos pela população brasileira, destacando-se na produção de feijão, mandioca, leite, hortaliças e diversos outros gêneros alimentícios.

Entretanto, mesmo viabilizando o mercado interno, esse setor não obtém apoio suficiente do Estado para crescer frente aos impactos do avanço do agronegócio, como o aumento do preço da terra, a contaminação por agrotóxicos e a pressão por deslocamento territorial. Essa dinâmica contribui para a desestruturação de comunidades tradicionais e o enfraquecimento da produção de base familiar.

Frente a essa realidade, nos anos 2000, o agronegócio se consolidou como um mercado dominante de desenvolvimento econômico no campo, utilizando insumos propriamente ditos pela esfera estatal. Esse contexto foi caracterizado pela expansão das exportações agrícolas e pelo aumento da produção em massa de commodities. Esse fenômeno é designado por grandes intelectuais como reprimarização da economia brasileira, em que produtos primários passaram a ter papel central na pauta exportadora, em detrimento das manufaturas.

A reprimarização, nesse caso, destaca o retrocesso no processo de diversificação produtiva e industrial do país, tornando o Brasil ainda mais dependente da exportação de matérias-primas e vulnerável às oscilações do mercado internacional, como sempre foi desde sua origem. Sendo assim, o modelo agrário predominante designa a lógica de exportação em larga escala, baseado no uso intensivo de recursos naturais e no avanço sobre territórios tradicionalmente ocupados por indivíduos camponeses, indígenas e quilombolas.

Dessa forma, essa nova configuração foi chefiada por uma relação entre capital financeiro, empresas transnacionais e políticas estatais, formando um bloco hegemônico no campo, o qual proporcionou a valorização das terras rurais, o aumento da monocultura usada para exportação e, principalmente, a concentração fundiária.

Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2011) demonstram que as grandes propriedades cresceram 48,4% em área, enquanto os minifúndios,

pequenas e médias propriedades aumentaram em extensão, mas diminuíram em número. Ao mesmo tempo, ampliou-se a presença de empresas estrangeiras interessadas tanto na produção de commodities quanto na valorização das terras.

Esse processo também evidencia a inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho, em que o país se especializa na produção agrícola voltada ao mercado externo, aprofundando desigualdades regionais, sociais e ambientais. Assim, o modelo do agronegócio, sustentado por subsídios, incentivos fiscais e infraestrutura pública, acaba por capturar o Estado, consolidando-se como um dos maiores entraves à efetivação da reforma agrária e da justiça social no campo.

Analisando esse período, dos anos 2000, constatamos também que além dos investimentos nas indústrias houve também um aumento nas aplicações financeiras para a estruturação e serviços das cidades

A construção de moradias passa a ser uma fonte rentável no início do século, motivadas pelo investimento público em infraestrutura e serviços. A Emergente camada social de maior poder aquisitivo passa a demandar residências nas áreas nobres da cidade, assim consideradas pela sua proximidade com os serviços públicos e pela proximidade com as belezas naturais da cidade, com praias, matas, montanhas etc. (FARAGE, 2014, p.95)

Essa situação oferece os primeiros indícios da formação da segregação socioespacial, também chamada de segregação urbana, que se expressa nas metrópoles da sociedade contemporânea.

4.7. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Devido a tudo que foi exposto até o momento neste tópico, torna-se evidente a existência de uma separação física e geográfica entre diferentes grupos sociais dentro de uma mesma área urbana, fenômeno este designado como segregação socioespacial (SANTOS, 1996).

Nesse viés, a segregação se manifesta por meio da separação física, econômica e simbólica entre distintas classes sociais, refletindo processos históricos de exclusão, concentração de renda, racismo estrutural e, sobretudo, políticas públicas seletivas oriundas da esfera estatal. O território urbano brasileiro torna-se, assim, uma manifestação concreta das relações sociais desiguais, revelando uma cidade fragmentada e marcada pela negação sistemática do direito à cidade.

Tal configuração decorre do processo de urbanização do país, que se deu de maneira acelerada e desordenada, especialmente a partir da segunda metade do século XX, estimulado pelo êxodo rural e pela industrialização. Essa transformação ocorreu através das características da implantação do planejamento urbano efetuado nas cidades brasileiras e sob o forte domínio do mercado imobiliário, orientado por grandes investidores de terras. Como consequência, as cidades cresceram com base na exclusão da população socialmente vulnerável dos territórios centrais e mais valorizados, empurrando-a para as periferias e áreas ambientalmente frágeis e desassistidas.

A burguesia brasileira não realizou uma revolução democrática, mas sim uma modernização conservadora que manteve intactas as estruturas de dominação social.” (FERNANDES, 1975, p. 27)

Como aponta Lefebvre (2001), o espaço é um produto social, e sua apropriação desigual reflete e reproduz a dominação de classe. A cidade, portanto, não é vivenciada de forma igualitária: coexistem uma cidade formal, regularizada e valorizada, e outra cidade informal, precária e estigmatizada.

Essa separação não se limita ao aspecto geográfico. Ela também se articula com dimensões políticas, uma vez que a presença e a atuação do Estado variam conforme o território. Enquanto nos bairros de elite a presença estatal se evidencia por meio da garantia de direitos e serviços, nas periferias essa presença ocorre, em geral, por meio da repressão, da omissão ou de ações pontuais e assistencialistas.

É importante ressaltar que esse fenômeno não se explica apenas pela desigualdade social estruturante da sociedade brasileira, mas também se consolida por interesses econômicos e políticos. O setor imobiliário atua como agente central nesse processo, ao valorizar determinadas áreas e promover a expulsão das classes populares por meio de mecanismos como a gentrificação e a especulação fundiária.

Harvey (2014) salienta que "a urbanização nada mais é do que a incessante produção de um comum urbano e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados" (HARVEY, 2014, p. 156), isto é, a urbanização ocasiona através do trabalho coletivo nos centros, a criação de bens e valores que são apropriados individualmente, sabendo que nesse momento o principal modo de sua apropriação é por meio do trabalho coletivo, da apropriação de terras e do aluguel de propriedades nas cidades (HARVEY, 2014). De acordo com Villaça (2001), essa segregação é produzida como dominação desigual do espaço

urbano, fazendo dos territórios nas cidades o reflexo dessa conformação das classes sociais desiguais.

A segregação na cidade produz tanto o desenvolvimento e a apropriação desigual do território, como dos seus recursos, fazendo com que a cidade se constitua de espaços, locais e equipamentos que ratificam e evidenciam as desigualdades econômicas e sociais (FARAGE, 2014, pg.87).

Dessa forma, a cidade não possui origem no processo natural e neutro de desenvolvimento industrial e urbano, mas sim fruto das necessidades da configuração capitalista, de suas contradições e de sua lógica de organização geográfica (FARAGE, 2014). Diante desses elementos, é necessário reconsiderar que, com a conformação urbana centrada na industrialização e na utilização de trabalho remunerado, o Estado assume um papel central como articulador do novo padrão de reprodução social.

O Estado concentrou seus esforços e ações em regulamentar leis trabalhistas, favorecendo as relações entre capital e trabalho e a organização do mercado de trabalho. Atuou também como facilitador de transações comerciais e financeiras entre frações da burguesia, solapando a economia agroexportadora, bem como passou a agir diretamente em setores produtivos, assumindo um papel de indutor do processo de acumulação do capital (PINTO, 2005, p.81).

Segundo Gramsci, "O Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só se justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados" (GRAMSCI apud DURIGUETTO, 2000, p. 331). Nessa perspectiva, o Estado não atua como um ente imparcial que apenas estrutura e gerência a sociedade desprovido de interesses de classe, mas sim como um mediador na conciliação entre os diferentes grupos sociais. Suas ações podem se expressar por meio da imposição (coerção) ou através da orientação ideológica e ética (consenso).(MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). Dessa maneira, o Estado atende a certas demandas da classe trabalhadora, porém com o objetivo de manter o controle sobre o território, desenvolve estratégias de contenção, como a implementação de políticas públicas, que em grande parte possuem natureza pontual e de caráter compensatório.

Nesse contexto, a atuação estatal revela-se, em grande medida, de caráter superficial, uma vez que, ao invés de assumir um compromisso efetivo com a redução das desigualdades territoriais, frequentemente contribui para sua perpetuação e intensificação. Embora o Estado incorpore um discurso de correção social, sua intervenção se manifesta de forma concreta,

seja por meio de ações diretas ou por omissões deliberadas. Tal conduta está intrinsecamente ligada à sua natureza enquanto agente regulador, cujo principal objetivo é assegurar a manutenção do sistema capitalista.

Isso se materializa na ausência de investimentos equitativos e na formulação de políticas públicas especialmente nas áreas de habitação, mobilidade e saneamento de maneira seletiva e desigual, o que, por sua vez, reproduz e aprofunda os processos segregadores. Como Florestan (1976) ressalta que o Estado não é uma figura neutra. Ele se desenvolve como uma instância política da classe dominante, funcionando como instrumento de reprodução das desigualdades sociais.

Essa dinâmica não é acidental. O Estado, ao manter-se alinhado aos interesses da elite econômica, a burguesia historicamente dominante atua na garantia da estabilidade econômica e da manutenção da ordem social vigente, ainda que isso implique a negação de direitos à maioria da população. Como consequência, a segregação socioespacial se perpetua como um mecanismo de controle e reprodução das desigualdades no espaço urbano.

4.8. PERTENCIMENTO

Para falarmos sobre o pertencimento, precisamos demarcar que nesse trabalho entendemos que a moradia, além de ser um direito para os indivíduos, é considerada uma forma de segurança e estabilidade, proporcionando um senso de pertencimento e identidade. Logo ao nós referimos ao termo “pertencimento” estamos considerando que

Pertencimento é quando uma pessoa se sente pertencente a um local ou comunidade, sente que faz parte daquilo e consequentemente se identifica com aquele local, assim vai querer o bem, vai cuidar, pois aquele ambiente faz parte da vida dela, é como se fosse uma continuação dela própria. (MORICONI, 2014, p.14)

Conforme já foi abordado, Lefebvre aponta que existem 3 dimensões para compreender o espaço, o "espaço concebido", "vivido" e "percebido". O "espaço concebido" seriam as áreas que receberam um planejamento de urbanização, como as cidades; o “espaço vivido” são os espaços onde as pessoas interagem e se relacionam umas com as outras, formando laços sociais e participando de atividades coletiva, desde do lazer até necessárias para sua reprodução, como parques, locais de estudo e de trabalho; e o espaço percebido que envolve a forma como as pessoas veem, sentem e interpretam o espaço ao seu redor, baseado nas seus sentidos e emoções, seja através da iluminação de um beco escuro ou o barulho do

trânsito em uma avenida movimentada. Dessa forma vemos que a cidade, os bairros e as ruas que os sujeitos estão inseridos influenciam diretamente nas percepções da realidade e na construção desses sujeitos.

Ao longo da história brasileira houve diversos processos de remoção de grupos considerados inferiores, sem que lhe fosse reconhecido direitos ou dignidade humana. Primeiramente com os povos indígenas, que foram forçados a adentrar nas matas como forma de proteção, posteriormente com os africanos, forçados a viver em condições desumanas em um território desconhecido, sem qualquer direito de pertencimento. No período colonial apenas a elite colonizadora portuguesa era considerada "pertencente", sendo o território visto como recurso a ser explorado, não como lar de todos. Dessa forma, Fiorin declara que “a identidade nacional é uma criação moderna. Começa a ser construída no século XVIII e desenvolve-se plenamente no século XIX.”(FIORIN, 2009, p.116). É somente em 1822, com a chegada de D.Pedro I, que surge a necessidade de criar uma identidade nacional, identidade que não considerava o povo que já estava inserido no território, mas sim os brancos europeus que migraram para o País, em especial o príncipe herdeiro.

Conta-se, como aprendemos em nossos livros de História do Brasil, que D. João VI, ao deixar o Brasil, despediu-se de seu filho, dizendo: “Pedro, se o Brasil vier a separar-se de Portugal, põe a Coroa sobre tua cabeça, que hás de me respeitar, antes que algum aventureiro lance mão dela”. Observe-se que D. João, como, aliás, qualquer outro rei europeu, não tinha nenhum sentimento nacional, tinha um sentimento dinástico.

Renan mostra que uma nação é feita de “um rico legado de lembranças”, que é aceito por todos (1947, p. 903). Ela é uma herança, simbólica e material (THIESSE, 1999, p. 12). Assim, “pertencer a uma nação é ser um dos herdeiros desse patrimônio comum, reconhecê-lo, reverenciá-lo” (THIESSE, 1999, p. 12). A nacionalidade é, portanto, uma identidade. O processo de formação identitária consistiu, então, na “determinação do patrimônio de cada nação e na difusão de seu culto” (THIESSE, 1999, p. 12). (FIORIN, 2009, p.116)

Durante a República Velha “há outro movimento de construção identitária, que se assenta também sobre a mistura, pois considera a mestiçagem como o jeito de ser brasileiro.”(FIORIN, 2009, p.120). Segundo Ribeiro (1995), a identidade brasileira foi formada a partir da grande diversificação de povos que se estabelecia no País durante o período colonial.

Essas ilhas-Brasil operaram como núcleos aglutinadores e aculturadores dos novos contingentes apresados na terra, trazidos da África ou vindos de Portugal e de outras partes, dando uniformidade e continuidade ao processo de gestação étnica, cujo fruto é a unidade sociocultural básica de todos os brasileiros. (RIBEIRO, 1995, p.244-245)

Em um primeiro momento, a formação do brasileiro se desenvolveu pelo “cunhadismo”, forma que os povos indígenas tinham de inserir pessoas de fora das tribos em sua comunidade. Nessa relação “Consistia em lhes dar uma moça índia como esposa” (Ribeiro, 1995, p.72) aos homens brancos, e dessa fusão nasceram os mestiços, “mameluco”. Esse processo se rompe quando a necessidade de mão de obra durante a colonização aumenta. Ribeiro (1995) afirma que o modelo de integração entre brancos e indígenas é substituído por uma lógica mais violenta. Desenvolve-se, então, a escravização dos indígenas e, posteriormente, a importação de africanos escravizados para suprir as demandas das atividades econômicas da colônia.

O segundo momento da formação do brasileiro se desenvolve nesse contexto, Ribeiro (1995) narra que

ia surgir no Nordeste açucareiro uma nova formação de brasileiros. Compostos originalmente por mamelucos ou brasilíndios, gerados pela mestiçagem de europeus com índios, logo se desdobrou pela presença precoce e cada vez mais maciça de escravos africanos. Inclusive umas contadas mulheres que passaram a gerar mulatos e mulatas que já nasciam protobrasileiros por carência, uma vez que não eram assimiláveis aos índios, aos europeus e aos africanos e aos seus mestiços. (RIBEIRO, 1995,p.86)

Desse dois sujeitos, segundo Ribeiro (1995), surge o mesmo sentimento de “ninguendade”, onde esses indivíduos não se identificam nem como brancos, nem como índios e nem como negros. Esse sentimento se expressa na dificuldade de enquadramento social e cultural desses indivíduos.

Portanto, mais uma vez, surge a necessidade de criar uma nova identidade nacional. Uma identidade que engloba todas as culturas e raças, existente no território brasileiro.

O brasilíndio como o afro-brasileiro existiam numa terra deninguém, etnicamente falando, e é a partir dessa carência essencial, para livrar-se da ningundade de não índios, não europeuse não negros, que eles se veem forçados a criar a sua própria identidade étnica: a brasileira. (RIBEIRO, 1995, p.118)

Com a urbanização, esse processo de reconhecimento fica mais complicado, o processo de migração campo-cidade causou rupturas territoriais significativas. Em conformidade com Hartwig, “As consequências sociais decorrentes dos processos migratórios campo-cidade são inquestionáveis quando se observa, dentre outros, a favelização dos centros urbanos e, em contrapartida, o esvaziamento do meio rural.”(HARTWIG, 2012, p.05). Portanto o êxodo rural, leva ao crescimento desordenado das cidades, alterando na dinâmica populacional, econômica e social tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas. A cidade ficava

cada dia mais cheia, gerando o aumento da desigualdade social, os problemas de infraestrutura e o aumento no déficit habitacional. Logo, “o processo de segregação e exclusão social tem criado barreiras psico-afetivas que produzem efeitos ideológicos de distanciamento cultural.” (NEDER, 1997,p.109).

Portanto o sentimento das pessoas de fazerem parte de um território, comunidade ou de ter identidade coletiva é essencial para entender a relação entre as pessoas e o espaço onde vivem, sendo que dado a história de formação brasileira o pertencimento é construído e muitas vezes, negado.

5. JUIZ DE FORA

Juiz de Fora, município localizado na Zona da Mata mineira, conhecido como “Princesinha de Minas” devido à beleza da cidade e como “Manchester Mineira” por sua tradição industrial. A cidade se reinventou e atualmente é um grande polo cultural, graças a seu rico patrimônio histórico, econômico e universitário, onde destacam-se os setores de serviços, comércio e indústria, com a presença de grandes empresas, com a presença de uma universidade federal de referência. De acordo com algumas pesquisas, o surgimento do município de Juiz de Fora, assim como das demais cidades mineiras, inicia-se a partir da exploração do ouro e de outras pedras preciosas no Estado, a seguir vamos analisar a formação histórica deste município, mas antes é importante reconhecermos que a história de Juiz de Fora é muito mais extensa, e o que foi apresentado nesta pesquisa é apenas um pequeno resumo dela.

5.1. FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA

Segundo Sobreira (2014) e Fausto (2006), com a crise na produção de açúcar, a Coroa portuguesa e os próprios colonos brasileiros passaram a buscar pelo território nacional outras riquezas naturais para exploração, até que no final do século XVII, meados de 1601 a 1700, o bandeirante Borba Gato encontra uma grande quantidade de ouro no Rio das Velhas, localizado próximo ao município de Ouro Preto, e posteriormente foi localizado diversas quantidades do minério em leitos e margens de outros rios e de galerias subterrâneas da região.

Apesar de possuir uma densa cobertura florestal que se expandia da Serra da Vertente Leste para o interior de Minas Gerais (MG), após o encontro do minério ocorre uma intensa

migração de pessoas para a região, construindo assim as primeiras vilas do estado, Vila do Carmo (Mariana), Vila Rica (Ouro Preto) e Vila de Sabará, logo deu início ao processo de colonização da região e com isso a exploração dos minérios. Com o início da colonização, a exploração agropecuária derrubou as matas possibilitando que entre os anos de 1697 e 1729, a abertura de uma estrada que ligava as regiões de mineração às cidades litorâneas do estado do RJ, a “Estrada Real”.

Mapa 2: Estrada Real



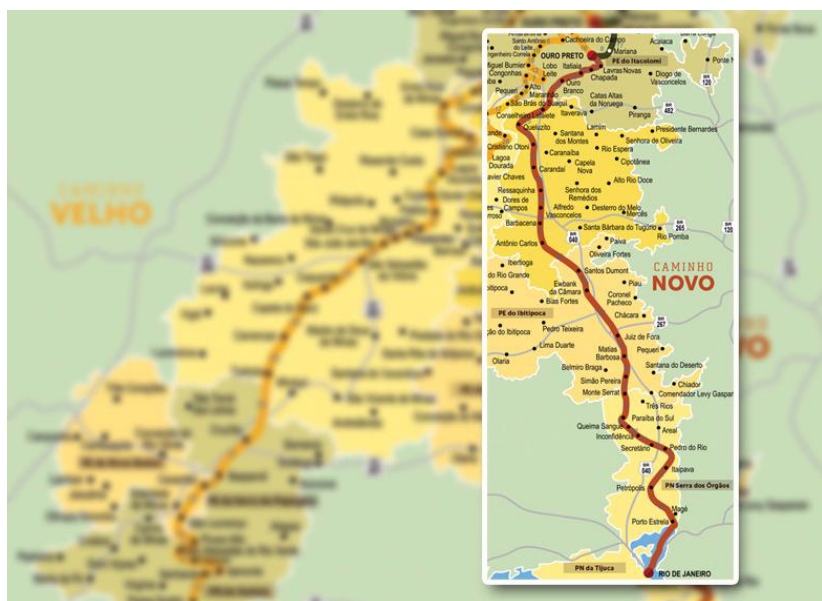
Fonte: Instituto Estrada Real

Além de facilitar o transporte do ouro extraído, a estrada era a forma que a Coroa Portuguesa encontrou para evitar que o ouro fosse contrabandeado e transportado por outros caminhos, sem o pagamento dos tributos sobre a extração. Sendo a Estrada Real composta por diversos caminhos, os quatro principais caminhos eram, o Caminho do Ouro (ou Velho) aberto em 1697 ligava a cidade de Paraty no RJ a cidade de Ouro Preto em MG; em 1707 foi aberto o Caminho Novo, uma via alternativa entre Ouro Preto e a cidade do Rio de Janeiro; o Caminho Sabarabuçu uma passagem até o topo da Serra da Piedade em MG; E por último o

Caminho dos Diamantes em 1729, que conectava Diamantina e Ouro Preto, ambas cidades mineiras.

Ao longo da Estrada Real foram criadas “casas de Fundição”, onde os minerais eram fundidos e taxados pela Coroa Portuguesa, antes de serem transportados para a sede no Rio de Janeiro. Na região do Caminho Novo (Zona da Mata Mineira), esse tipo de posto de fiscalização acabou dando origem às cidades de Barbacena e Matias Barbosa e outros pequenos povoados, como a vila de Santo Antônio do Paraibuna (atualmente conhecida como Juiz de Fora), que tinha a função inicial de oferecer armazéns e hospedarias para pessoas que viajavam pelo caminho. Conforme dito por Oliveira, “O Caminho Novo era, oficialmente, destinado ao trânsito de ouro. No entanto, à revelia das proibições, povoados foram aparecendo as margens do Caminho Novo e assim surgiu o povoado de Santo Antônio do Paraibuna” (OLIVEIRA, 2011, p.14)

Mapa 3: Caminho Novo



Fonte: Instituto Estrada Real

Nessa época, o Império distribuía terras brasileiras, para pessoas de origem nobre, facilitando o povoamento e a formação de fazendas, mais tarde, na região do município, essas fazendas se especializaram no cultivo do café.

Por volta de 1785, quando as minas se esgotaram, alguns autores apontam para o término do ciclo do ouro no Brasil, o café é trazido por comerciantes estrangeiros para o Brasil. As primeiras mudas da planta foram cultivadas no Pará, entretanto a partir da década de 1830 a produção em larga escala se espalhou pelo Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro, em São Paulo e nas regiões próximas, devido às características do solo. “A partir da segunda

metade do século XVIII, a economia mineradora entrou em decadência, levando à substituição da atividade de mineração pela agropecuária.” (BATISTA, 2011, p.30)

Em 31 de maio de 1850 acontece oficialmente a criação do distrito, até esse momento “Juiz de Fora pertencia ao município de Barbacena e se emancipou no ano de 1850.” (SOUSA, 2011, p.24) se tornando Vila de Santo Antônio do Paraibuna. A instalação da Câmara Municipal de Juiz de Fora ocorreu em 7 de abril de 1853, com a posse dos primeiros sete vereadores eleitos, e com ela veio a autonomia administrativa do município.

A expansão cafeeira ao redor da Vila Santo Antônio do Paraibuna transformou-a no principal núcleo urbano da região, sendo o local de transporte e comercialização do produto para a Corte. Ao longo dos anos a economia da cidade cresceu graças à produção de café, especialmente com o ciclo do café no Vale do Paraíba. Motivado por esse crescimento, o empresário Mariano Procópio Ferreira Lage idealizou uma rodovia que ligaria a cidade de Juiz de Fora (MG) a Petrópolis (RJ), essa via foi construída com a autorização imperial, pelo decreto nº 1031 de agosto de 1852, entre 1856 e 1861 e ficou conhecida como “Estrada União e Indústria”.

Para construção e manutenção da estrada, Mariano Procópio, influenciado pelos resultados positivos alcançados pela imigração teuta em Petrópolis, mandou contratar na Alemanha 150 trabalhadores. Assim, em 1856 chegaram os primeiros alemães especializados - mecânicos, fundidores, ferreiros, folheiros, ferradores, segeiros, seleiros, carpinteiros, marceneiros, pontoneiros, pedreiros, pintores, oleiros e engenheiros - todos contratados na Alemanha por H. P Eschels (CARNEIRO, 2011, p.151)

Neste contrato estava combinado que deveria ser criada uma colônia para a moradia desses imigrantes e que no primeiro ano a cidade iria receber cerca de 100 famílias, infelizmente essa situação como é afirmado por Carneiro, não aconteceu. A autora expõe que

em menos de quatro meses chegaram em Juiz de Fora - de maio a agosto de 1858 - cerca de 1.162 imigrantes, mais ou menos 225 famílias. Desta maneira, a Companhia União e Indústria ficou impossibilitada de abrigar adequadamente a totalidade destes indivíduos e consequentemente acabou tirando de seus planos o intento de contratar o restante do número de imigrantes planejado. (CARNEIRO, 2011, p.151)

Essa população foi alocada na região, onde hoje conhecemos como os bairros São Pedro, Borboleta e Mariano Procópio. Após a inauguração da União e Indústria, a produção do café expandiu mais do que o esperado, a cidade ganhou tanto destaque que em 1865 foi oficialmente elevada de vila à categoria de cidade recebendo o nome de “Juiz de Fora” e

houve a necessidade de construir duas rotas ferroviárias para o transporte dessa mercadoria, a ferrovia D. Pedro II e a Companhia Leopoldina. Esses acontecimentos propiciaram o início do processo de industrialização no município,

Os excedentes de recursos econômicos da produção do café, a melhoria da acessibilidade à região, a presença de mão de obra relativamente qualificada dos imigrantes (principalmente de alemães e italianos), entre outros fatores, criaram as condições favoráveis para o surto de industrialização da cidade a partir da década de 1880. (SAMPAIO, 2012, p.73)

Em 1888, acontece a assinatura da Lei Áurea e consequentemente a “abolição oficial da escravidão”, com isso novos empreendedores se interessaram em investir no comércio. Neste mesmo ano ocorreu a inauguração da fábrica de tecidos, Companhia Têxtil Bernardo Mascarenhas, fundada por Bernardo Mascarenhas, é a primeira fábrica a usar energia feita por uma usina hidroelétrica. Inaugurada em 1889 em Juiz de Fora, a Usina de Marmelos foi a primeira usina hidroelétrica da América do Sul, também construída por iniciativa de Bernardo Mascarenhas, tinha como propósito fornecer energia para a fábrica e para a iluminação da cidade.

Com o alto fluxo de imigrantes vindos da Europa, majoritariamente da Itália, Alemanha e Portugal, a pequena cidade mineira acaba perdendo os traços de uma economia agrária para adotar os traços industriais, no mesmo momento em que surge uma elite burguesa industrial, também surge o proletariado em busca de oportunidade no mercado de trabalho. Almeida (2011) relata que enquanto a elite usava as ruas centrais para encontro de negócios e chás da tarde, inspirado pela cultura francesa, os operários se encontravam em bares, bordeis, botequins, entre outros, com a finalidade de manter a conexão. Abreu (2023) afirma em sua pesquisa, que os cortiços do centro abrigavam exclusivamente, os trabalhadores das fábricas, que eram formados principalmente por esses imigrantes europeus.

Ainda em 1889, é fundada a Sociedade de Medicina e Cirurgia de Juiz de Fora (SMCJF), com o intuito de estudar as causas da insalubridade na cidade, que nesse contexto foi associada aos cortiços. A SMCJF adotou uma política de limpeza pública e até um projeto para o controle das epidemias, onde consistia na construção de moradias para a classe trabalhadora, entretanto essa medida não foi empregada, conforme afirmação de Silva.

A partir de então, iniciaram-se as primeiras medidas para contenção da expansão deste tipo de moradia em Juiz de Fora por parte da SMCJF aspirando a promoção da “limpeza urbana” que, por sua vez, pretendia de forma literal viabilizar a higienização em benefício da saúde pública. Em 1892, com a criação da Inspetoria de Higiene e os serviços de limpeza pública e particular foram tomadas algumas

medidas sanitárias a fim de avaliar as moradias para a contenção das constantes epidemias e tiveram os cortiços como foco principal, a solução proposta era a remoção dos moradores e a destruição dos mesmos. A proposta da inspetoria consistia na construção de casas higiênicas para a classe operária e Eduardo de Menezes propôs, inclusive, a isenção de impostos para facilitação do acesso à moradias dignas por parte do proletariado citadino. Porém, a solução prática imposta à situação acabou sendo a condução dos residentes dos cortiços para os lazaretos, que nada mais eram do que locais em péssimas condições sanitárias que abrigavam os pobres no início deste período cruel de remoções e localizavam-se fora do alcance da visibilidade pública. (SILVA, 2022, p.06)

Por volta de 1900, o objetivo da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) era “afastar os pobres do alcance da visibilidade pública, bem como, destinar as áreas que ocupavam para, nelas, instalar novos edifícios destinados a abrigar funções de moradia e serviços de interesse das classes médias e altas.” (Abreu, 2022, p.39-40). Visto que neste mesmo ano, Juiz de Fora ficou conhecida como a "Manchester Mineira", graças a ter se tornado um dos primeiros pólos industriais do Brasil, com destaque para as fábricas têxteis, as metalúrgicas e as fábricas de produtos alimentícios. É importante salientar que a desordem encontrada nos cortiços e nas moradias coletivas também era frequentemente alvo de reclamações pela burguesia e pela Imprensa, principalmente após as epidemias de doenças, como a cólera.

Segundo Almeida (2011) é somente por volta de 1920 que ocorre a migração dos negros para o centro urbano, devido a baixa na produção cafeeira,

Isso ocorreu porque os métodos de cultivo eram tecnologicamente atrasados e acabaram por esgotar os recursos naturais que permitiram toda a riqueza gerada por seu plantio. Ao invés de recuperar as terras cansadas com o cultivo (que se tornavam pastos), os fazendeiros preferiam derrubar novas matas para manter ou aumentar a produção. Boa parte das florestas existentes na região foi derrubada, deixando em seu lugar terras que não podiam mais ser cultivadas. A agricultura, que havia sido a principal fonte de riquezas para toda a Zona da Mata, perdeu sua importância, retirando da região um dos principais fatores de seu dinamismo econômico.” (PIRES, 2011, p.113)

O processo de êxodo rural tardio, se concretizou no município, pois muitos proprietários de terra se anteciparam à assinatura da abolição, libertando seus escravos sob a promessa de que, se continuassem trabalhando nas fazendas, receberiam um salário.

O liberto se direcionava rumo à cidade em busca de emprego e moradia. Aos homens estava reservado o trabalho na construção civil, poucos conseguiam emprego nas fábricas e as mulheres continuavam a trabalhar nos serviços domésticos. (ALMEIDA, 2011, p.70)

Entretanto o mesmo autor afirma que ao chegarem no centro urbano a maioria dos negros adotaram o trabalho domésticos e o trabalho informal, através da venda de alimentos,

animais e outros itens domésticos. Sem emprego e pelo alto valor dos imóveis disponíveis no centro, essas pessoas são forçadas a se instalarem nas regiões mais precárias da cidade, nesse momento é possível constatar os primeiros indícios da segregação social do espaço urbano juizforano. Autores como Silva (2022) e Abreu (2010), observaram que o poder público municipal adotava medidas excludentes que acabavam por favorecer as ocupações irregulares e aumentava a segregação dos espaços. Em seu trabalho, Abreu (2010) cita a desocupação de espaços urbanos e a transferência dos moradores para outras regiões da cidade. Como exemplo, a autora cita a remoção ocorrida em meados de 1979, quando os moradores da antiga Vila da Prata (entre os bairros Teixeira e Aeroporto) foram transferidos para os bairros Santa Efigênia e Santo Antônio para a construção da Rodovia que conectaria o município e a cidade do Rio de Janeiro.

Os conflitos urbanos entre as classes vão emergir em razão dos movimentos de interações culturais, Almeida (2011) relata que além dos espaços informais, outros locais da cidade eram usados pelos ex-escravos para socialização, recorrentemente esses locais eram motivo de críticas pela burguesia e pela Imprensa, como os jornais “O Imparcial” e “O Pharol”.

Nos anos seguintes o município manteve um crescimento consistente até 1960. Neste ano, a cidade se transformou em um importante centro universitário. Com a fundação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), diversas pessoas migraram para a região nos anos posteriores, o que aumentou significativamente o número de habitantes. “O fluxo de pessoas migrando para Juiz de Fora passa a comportar não somente pessoas residentes em cidades próximas da Zona da Mata, como também de cidades situadas no estado do Rio de Janeiro, que possuem relevante influência e proximidade com o município de Juiz de Fora.” (Silva, 2022, p.07). No ano em questão, Abreu (2011) relata que o sociólogo e jornalista Ismair Zaghetto reportou a situação de abandono de algumas famílias que viviam nas periferias de Juiz de Fora. Ela ainda afirma que a primeira favela da cidade a ser ocupada foi a Vila Olavo Costa e que os moradores tinham sido despejados de outras áreas da cidade, como a Várzea Carlos Barbosa. Nessas ocupações era possível encontrar os ex-escravizados e a população operária que se encontrava em situação de miséria. Silva (2010) declara que

Os lugares ocupados predominantemente pelos pobres na cidade de Juiz de Fora, foram definidos pelo poder público municipal através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, como “áreas de ocupação subnormal”. (Juiz de Fora, 2004). E posteriormente denominados de “microáreas de exclusão social”. Atlas Social (2006).

Acreditamos que estas denominações funcionam como estratégias de ocultação do processo de favelização da cidade. Esta questão é ainda mais forte nos circuitos acadêmicos, no qual o fato é simplesmente ignorado, ou seja, até o período de conclusão desta pesquisa não encontramos nenhum trabalho na historiografia local com uma proposta de discussão do processo de favelização na cidade. (ABREU, 2010, p.144-145)

Considerando isso, devemos demarcar que motivado pelo preconceito o termo “favela” foi evitado durante alguns anos na história de Juiz de Fora, o que gera uma dificuldade em encontrar arquivos que narram a história desse tipo de assentamento.

Certas faces do processo histórico geográfico de configuração territorial de Juiz de Fora evidenciam a carga de preconceitos e de intolerância que culminaram na negação das próprias raízes sociais. Percebe-se que tem prevalecido no meio acadêmico uma postura passiva sem compromisso com o questionamento, expressa na idéia de que numa cidade média como Juiz de Fora, inexistem favelas. (ABREU, 2010, p.144-145)

Apesar disso, podemos perceber que, como ocorreu nas outras cidades brasileiras, a população mais pobre foi expulsa para regiões mais degradadas da cidade, motivado pelo aumento do custo de vida na região central da cidade, e a formação das favelas era vista pela burguesia como um problema que devia ser exterminado.

Para as classes médias e altas e o poder público municipal, na paisagem urbana não existe "espaço" para favelas ou lugares semelhantes para abrigarem os "outros" da sociedade, aqueles que não conseguem se integrar e se adequar aos meios de consumo capitalista. O que importava era excluir ainda mais esses sujeitos sociais, independentemente da forma que isso ocorresse, ou seja, eles poderiam migrar para qualquer outro lugar que conseguissem, desde que isoladamente para não serem percebidos. (ABREU, 2011, p.47)

Silva vai alegar que entre 1977 e 1982 o poder municipal vai implementar um conjunto de intervenções urbanísticas pertencentes a uma série de medidas políticas empreendidas na mesma direção do PND². Dentro do PND, havia o Projeto Cidade de Porte Médio (CPM), que tinha o objetivo central de promover o desenvolvimento regional e a descentralização econômica, investindo em infraestrutura básica, como no saneamento, transporte, energia elétrica e telecomunicações, e incentivando a criação de cidades médias como polos regionais. É a partir desse projeto que vai surgir a elaboração do Distrito Industrial, na Zona Norte (ZN) do município.

² O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi um projeto do Governo Federal, que “tinha como objetivo final o crescimento econômico do país” (Machado; Pineda, 2013, p.05).

O CPM implementou uma série de intervenções que alteraram a concepção central da cidade como a estruturação do Distrito Industrial e a facilitação aos acessos à cidade (enfaticamente no eixo sudoeste pela Av. Independência e Cidade Alta, por influência universitária). Tais medidas induziram, mais adiante o desenvolvimento do eixo industrial no início da década de 1980, tendo como seu ponto ápice a abertura da Companhia Paraibuna de Metais, atual Votorantim e da Siderúrgica Mendes Júnior, posteriormente denominada Belgo e atual ArcelorMittal. Na década seguinte, inaugura-se uma montadora da concessionária Mercedes-Benz que também gerou empregos e aqueceu a economia local através do setor industrial. (SILVA, 2022,p.09)

Esse deslocamento das indústrias para a ZN da cidade evidenciava mais uma vez a segregação social do espaço urbano juizforano. Podemos observar que afastar a população pobre das áreas valorizadas era uma estratégia que gerava resultados positivos para o governo do prefeito Francisco Antônio de Mello Reis. Sobre essa gestão, Almeida (2011) menciona que ocorreu “o maior número de remoções de moradores de favelas na cidade. Tudo isso para que fossem realizados projetos de renovação urbana, tais como: construções de praças, parques, alargamento de ruas, aberturas de estradas, dentre outros.” (ALMEIDA, 2011, p.53). Esse processo de remoção vai durar até meados de 1985, consequentemente vai gerar um déficit habitacional enorme no município fazendo com que Tarcísio Delgado, prefeito da época, aprove a Lei nº 7.152 para criação de uma entidade que cuidaria desse problema, a EMCASA - Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A (atualmente Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva).

Inicialmente a finalidade da instituição era estudar, planejar e executar a Política de Habitação de Interesse Social do município. “Porém, mesmo com a criação do EMCASA os problemas habitacionais em Juiz de Fora seguiam existindo com demanda de milhares de famílias.” (SILVA, 2022, p.09), em vista disso foi necessário implementar outra medida para sanar o problema. Apesar de ter tido um impacto muito pequeno no déficit habitacional, em seu segundo mandato Tarcísio Delgado realizou o primeiro programa de regularização fundiária do município.

5.2. POLÍTICA DE HABITAÇÃO JUIZ DE FORA

O território juizforano possui mais de 500 mil habitantes, configurando-se como a maior região da Zona da Mata (IBGE, 2010). Entretanto, segundo estudos da Fundação João Pinheiro (2013), é a 5ª região mineira com o maior déficit habitacional, apresentando cerca de 25 mil pessoas com vínculo determinado, porém sem moradia. Posteriormente, a Fundação

(2022), também trouxe para a realidade que o estado de Minas Gerais concentra as maiores populações, com déficits de 556 mil moradias, respectivamente.

Nesse contexto, o próprio Plano Municipal de Habitação (PMH, 2007) destaca que aproximadamente 40% dos cidadãos da região foram afetados de alguma forma pelo déficit habitacional na cidade. Vale salientar que o município possuía 144 ocupações urbanas consideradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), cuja principal característica era a carência de infraestrutura básica e a irregularidade fundiária (JUIZ DE FORA, 2007). Aliás, mesmo diante dessas problemáticas, essas regiões manifestam um crescimento exponencial, superior ao crescimento populacional da cidade (JUIZ DE FORA, 2007).

Vale destacar que a questão da regulamentação fundiária já estava presente como um dos eixos críticos da política habitacional do município desde meados da década de 2000. O Relatório Técnico do PMH de 2007, assim como documentos anteriores (como os de 2006 e 2008), já apontavam que a maioria das AEIS possuíam irregularidades fundiárias que impediam o acesso da população a direitos básicos e dificultavam a execução de políticas públicas. A partir de 2006, foram iniciadas algumas tentativas de identificar as ocupações com potencial de regularização, mas faltava uma legislação municipal estruturada.

Mesmo com todas essas implicações, segundo a análise, “grande parte dos instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade não são contemplados na legislação do município de Juiz de Fora” (JUIZ DE FORA, 2007, p. 35), evidenciando diversas discrepâncias relacionadas à gestão da política habitacional no território. Ademais, através desse relatório, é possível observar que as maiores dificuldades do sistema referem-se a quatro níveis: articuladas a restrições macroeconômicas da própria cidade, relacionadas ao acesso restrito a crédito para pessoas de renda baixa (menos de três salários mínimos), uma vez que as propostas habitacionais necessitam de financiamentos; vinculadas também à gestão da Caixa Econômica Federal, que possui uma lógica institucional independente e convergente do Ministério das Cidades; e entraves relacionados à implementação de planos e à participação local.

Nesse contexto, segundo Souza (2016), apenas em 2009 a política habitacional ganhou novos paradigmas para realizar suas ações, por meio da instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Dessa forma, os dados exibidos pela Prefeitura de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2007) mostram que o programa desenvolveu 2.632 moradias para famílias com renda entre zero e três salários mínimos, distribuídas em oito loteamentos distintos em Juiz de Fora. Na segunda fase, a proposta era finalizar mais 1.228 unidades habitacionais, sob o

programa MCMV II, em nove loteamentos, até o ano de 2018; entretanto, essa execução foi interrompida devido aos cortes no programa.

De acordo com Cassab e Pinto (2013, p. 4), no primeiro ciclo do programa, “das famílias cadastradas, 281 estavam em aluguel social ou em ocupações irregulares, e 100 indicadas pela Defesa Civil, sendo as restantes distribuídas por meio de sorteio”. Essa análise destaca que os beneficiários do Programa Especial de Auxílio-Moradia correspondem à população inicialmente atendida pelos projetos habitacionais destinados às famílias mais pobres, considerando os problemas de vida e habitação enfrentados por elas.

Entretanto, após 2014, o planejamento foi marcado substancialmente pela escassez de investimentos, e diversos problemas permanecem até os dias de hoje. Em Juiz de Fora, por exemplo, em audiência pública realizada pelo Conselho Municipal de Habitação, em 2017, foram discutidos diversos problemas enfrentados nesses condomínios, como a individualização da água, defeitos de construção já presentes na entrega das unidades, além de questões relacionadas à violência e ao tráfico de drogas. Também foi apontada a existência de unidades vazias, que agravam a situação dos moradores e comprometem a efetividade do programa habitacional (G1 Zona da Mata, 2017). Dessa forma, os ajustes efetuados pelo governo ao longo dos anos de execução do programa não foram suficientes para consolidar uma política habitacional respaldada na gestão democrática e, principalmente, no direito à cidade para toda a sociedade brasileira. “O interesse de mercado continua a se sobrepor ao interesse público, dificultando o enfrentamento da questão fundiária” (FERREIRA, 2018, p. 13).

Consequentemente, devido a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e o avanço da regulamentação da Regularização Fundiária Urbana (REURB), o município passou a dispor de uma base legal mais robusta para enfrentar o problema da irregularidade urbana. No entanto, foi somente a partir de 2021, durante o governo da prefeita Margarida Salomão, que o tema ganhou maior visibilidade institucional e política. O fortalecimento da EMCASA (Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva), somada ao lançamento do programa “Título Legal”, postulou uma política de regularização em áreas como Vila dos Sonhos (Mapa 4), Alto Santo Antônio (Mapa 5), entre outras, muitas delas identificadas nos documentos de 2006, 2008 e 2007 como áreas de interesse social. Essa mudança demonstra o papel central da vontade política na operacionalização do direito à moradia e à cidade. Como destacou a notícia (FOLHA JF, 2025) o programa visa a transformar ocupações informais em propriedades formalmente regularizadas, garantindo o direito à moradia e promovendo segurança jurídica para dezenas de famílias no município.

Fonte: EMCASA / Prefeitura de Juiz de Fora, 2025. (Auto de Demarcação Urbanística / Alto Santo Antônio – Edital nº 01/2024)

Consequentemente, com o PMCMV parado e sem previsão para a retomada das construções populares, as famílias com necessidades habitacionais emergentes ficaram desamparadas pela política pública. Segundo Harvey (2014), atualmente há uma configuração na implementação de propostas e recursos significativamente progressistas, como a concessão de direitos da terra privada em terrenos irregulares ou o financiamento de conjuntos habitacionais, que aumentam a dificuldade de apropriação por parte dos indivíduos mais pobres, estabelecendo o que a autora denomina “mercado da desapropriação” (ROLNIK, 2015).

Para Harvey, essa expressão evidencia como os aspectos financeiros elevam os custos das construções, fazendo com que o preço final do imóvel se torne exponencialmente maior. Esse contexto aprofunda ainda mais a exploração e a pobreza das classes vulneráveis, que muitas vezes não conseguem arcar com o financiamento, seja por não possuir empregos formais ou mesmo serviços que permitam financiar as cobranças dos imóveis. Sobre a delegação dos direitos de propriedade privada, o autor apresenta como evidência as favelas do Rio de Janeiro, que vêm adquirindo regularizações e, posteriormente, são vendidas por valores muito abaixo do seu real valor.

A financeirização da moradia eleva os custos de construção e os preços finais, excluindo as populações mais vulneráveis. A regularização das favelas muitas vezes resulta em sua mercantilização, com a venda dos imóveis por valores muito abaixo do real, demonstrando uma forma de apropriação capitalista sobre espaços anteriormente informais. (HARVEY, 2003, p. 155-160)

Essa venda não ocorre sem conflitos, mas há uma alta pressão sobre os moradores, que acabam vendendo seus terrenos. Nesse processo, ocorre a retirada dos indivíduos de seu lugar de pertencimento, e, devido ao valor mínimo pago pelas terras, eles ficam privados de imóveis com qualidade básica, sendo deslocados para locais distantes e praticamente desprovidos de infraestrutura, sem solucionar essas questões.

Além disso, (HARVEY, 2003) utiliza a expressão “acumulação por desapropriação” para sinalizar as múltiplas despesas que a classe trabalhadora precisa arcar com o salário mínimo para garantir sua sobrevivência, onde o dinheiro é absorvido por diversos agentes,

como “o proprietário do imóvel, o dono da mercearia, o penhorista etc.” (HARVEY, 2014, p. 112). Todas essas formas de exploração estão presentes na acumulação por desapropriação.

Diante disso, entendemos que a política pública deveria se preocupar não apenas com a acessibilidade a moradias para locação ou financiamento, mas principalmente com as dinâmicas de manutenção e prosseguimento dos programas e políticas habitacionais. Ademais, os desafios objetivos e subjetivos que incidem sobre a população beneficiária, como a transferência territorial para áreas remotas e desprovidas de infraestrutura, precisam ser enfrentados.

Em Juiz de Fora, embora as ações de construção habitacional popular estejam paralisadas e sem previsão concreta de retomada, uma medida tem ganhado destaque como principal resposta da política habitacional municipal: a regulamentação fundiária. Desse modo, no governo Margarida Salomão, essa política pública, que antes aparecia de forma tímida nos planos habitacionais do município em outros ambientes políticos, passa agora a ocupar papel central na agenda urbana.

A regulamentação fundiária não apenas garante a titularidade da terra e o acesso a serviços essenciais, como também fortalece o pertencimento dos moradores e combate processos de exclusão social. Diante disso, a seguir, discutiremos os avanços e desafios dessa política no contexto juizforano.

6. LEGISLAÇÕES RECENTES E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dado todo o contexto de formação sócio-histórica que abordamos neste trabalho, é possível constatar que na narrativa brasileira a função da terra é uma questão de debate desde do período colonial. Uma vez que na sociedade capitalista notamos

a habitação não apenas em seu valor de uso, como também no valor de troca, o que a caracteriza como uma mercadoria. Nesse sentido, estabelece-se uma estreita relação entre o acesso à habitação e o nível de renda da população. Sendo um objeto de consumo, uma mercadoria, a habitação – que é culturalmente definida como o lugar onde se desenvolvem as atividades cotidianas necessárias à sobrevivência de cada um e também à reprodução da força de trabalho – é constituída por um sentido amplo que considera o seu entorno físico, como a paisagem, o caminho e também a convivência coletiva e de vizinhança. Ao estudar a questão habitacional, entendemos que ela se constitui como parte do complexo e contraditório processo de estruturação urbana da sociedade capitalista. (PINTO, 2004, p.92-93)

Nessa lógica, torna-se mais vantajoso para o capital manter um certo quantitativo de imóveis desocupados como forma de valorização do capital imobiliário, em vez de investir na oferta de moradias para indivíduos que necessitam, conforme apontado por Rocha (2023).

Como já foi abordado neste trabalho, a primeira legislação brasileira a regularizar a propriedade fundiária no país foi a Lei nº 601/1850, a Lei de Terras, que proibindo a posse de terras públicas por ocupação e restringindo o acesso a elas, exceto através da compra. Na atualidade brasileira, apesar do acesso à moradia ser reconhecido no art. 6º da Constituição Federal (CF/1988) como um direito humano elementar para o exercício dos demais direitos, sabemos que não é algo acessado plenamente por todos os indivíduos que formam a classe trabalhadora, por isso constatamos que “os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro sobrepõe todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2012, p.73).

Além desse reconhecimento, esse direito também é assegurado indiretamente por meio de um conjunto de legislações e decretos que buscam promover a regularização do solo, a assistência técnica e a democratização do espaço. Entre os principais instrumentos legais voltados para essa finalidade iremos articular nossa análise na Lei Federal nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana, e da Lei Complementar nº 90/2019, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E) dentro do município de Juiz de Fora.

6.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei 13.465/2017, veio para revogar a Lei nº 11.977/2009, que possuía diversas medidas contraditórias e não estava atendendo às necessidades da regularização. Atualmente é a principal lei que estabelece as normas para a regularização de ocupações irregulares em áreas urbanas e rurais, incluindo a regularização fundiária na Amazônia Legal e a liquidação de créditos concedidos a assentados da reforma agrária.

A regularização fundiária pode ser conceituada como uma política pública que contempla medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação de núcleos urbanos alternativos e resistentes ao ordenamento territorial urbano. Seu objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado, à efetiva participação popular e à emancipação social. (ARAÚJO, VIEIRA E FARIAS, 2025, p.03)

Em suma, a Regularização Fundiária atua no reconhecimento do direito à propriedade ou posse, garantindo a cidadania e a qualidade de vida dos residentes. É um instrumento de democratização, que visa garantir aos indivíduos segurança jurídica, valorização do imóvel, melhoria da infraestrutura, desenvolvimento sustentável para a área, acesso a serviços públicos, etc. A ideia principal da regularização é que, por meio da legalização dos lotes, seja possível realizar um planejamento para refazer o loteamento, reorganizando tanto a gleba quanto o núcleo.

Imagem 5: Fluxograma da REURB



Fonte: Cartilha REURB 2023 / GOV

6.1.1. Regularização Fundiária Rural

Conforme mencionado, a Regularização Fundiária Rural envolve um conjunto de ações destinadas a garantir o reconhecimento do direito à terra para aqueles que a ocupam, como agricultores e comunidades tradicionais. O objetivo é assegurar o direito à moradia, aliado à preservação do meio ambiente.

De acordo com o art. 2 dessa legislação, esse conjunto de ações só pode ser realizado em pequenas propriedades, ou seja, em “área de até 4 (quatro) módulos fiscais”(Art. 2, da Lei n.º 13.465/2017), sendo obrigatória a registro contínua no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), sistema do INCRA que armazena informações sobre imóveis rurais, incluindo dados de proprietários, detentores, arrendatários e parceiros.

Cabe mencionar que a Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) é um processo complexo e somente é permitida em casos de intervenção de interesse social. Além disso, é necessário que a área esteja conservada ou em processo de recuperação, com a elaboração de estudos ambientais detalhados. As APPs são áreas consideradas frágeis e vulneráveis, protegidas pela legislação brasileira. Sua preservação tem como objetivo garantir a proteção de recursos naturais fundamentais, como a água, o solo e a biodiversidade. Dessa forma

A Lei nº 13.465/17, ao revogar o Capítulo III da Lei nº 11.977/09, acabou por excluir a possibilidade de intervenção em APP nos casos de regularização fundiária de interesse social. Isso porque no Novo Código Florestal a proteção das APPs contra intervenções é a regra geral, admitindo apenas uma listagem taxativa contendo as únicas hipóteses de intervenção em APP nos três casos que informa: a) utilidade pública; b) interesse social e c) baixo impacto ambiental. Assim, a única intervenção em APP permitida pelo Código Florestal é a regularização fundiária de interesse social prevista na modalidade de intervenção de interesse social. (TIERNO, 2018, p.191-192)

6.1.2. Regularização Fundiária Urbana

De acordo com o que foi exposto, a Regularização Fundiária Urbana é um processo que busca legalizar ocupações irregulares em áreas urbanas. Em casos de interesse social, essa regularização pode ser gratuita. Segundo o Art. 13 da Lei Complementar Nº 082, de 03 de julho de 2018,

A PHIS-JF deverá concentrar esforços para a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo no Município e das desigualdades socioespaciais em regiões desprovidas de condições adequadas de infraestrutura básica e habitabilidade, por meio de:

I - Áreas de Diretrizes Especiais - Habitação - ADE Habitação;

II - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

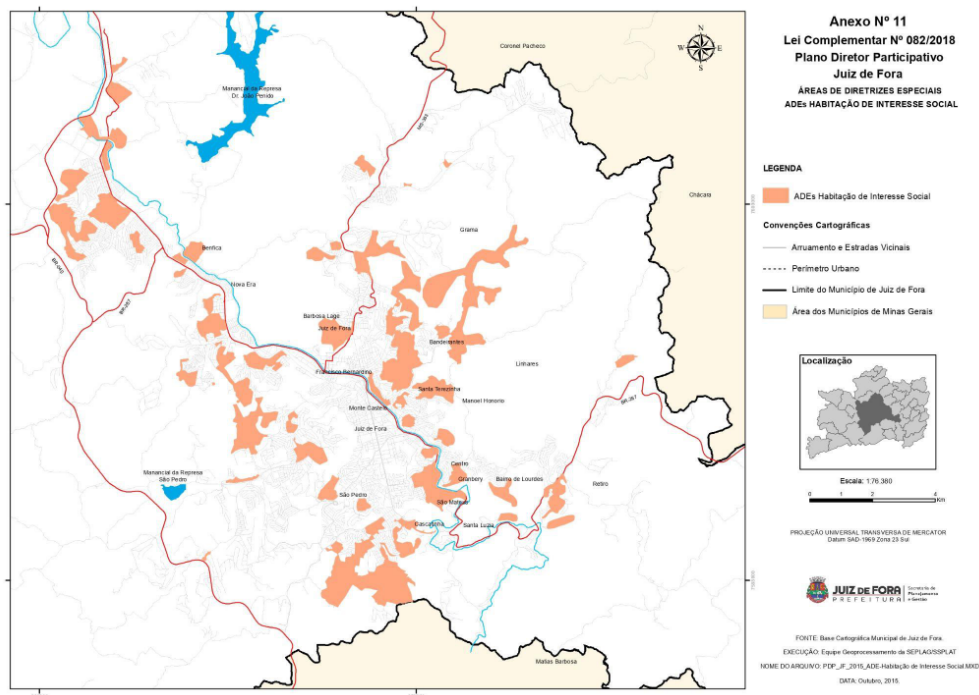
III - Regularização Fundiária sustentável de interesse social;

IV - Programas de Provisão Habitacional;

V - Cota de Habitação de Interesse Social. (JUIZ DE FORA, Lei nº 082, de 2018, art. 13º)

Dessa forma, compreende-se que, no município de Juiz de Fora, as áreas consideradas de interesse social incluem, por exemplo, as Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas áreas são definidas por meio do acompanhamento técnico da execução do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano com Participação Popular (SEDUPP), conforme disposto no art. 4º do Decreto Municipal nº 16.951/2025.

Mapa 6: ADEs - Habitação de Interesse Social



Fonte: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora / Plano Diretor Participativo de Juiz De Fora - PDP/JF

A REURB possui 2 (duas) principais modalidades: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana Específica (REURB-E) .

6.2. REURB-S e REURB-E

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) é “aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda” (Art. 13 da Lei n.º 13.465/2017), que não possua outro imóvel e utilize a propriedade com finalidade de moradia. Nesses casos, é comum que o Poder Público arque com todos os custos do processo, incluindo, se necessário, as obras de infraestrutura essencial.

Por outro lado, segundo esse mesmo artigo, a Regularização Fundiária Urbana Específica (REURB-E) destina-se à regularização de propriedades urbanas ocupadas por pessoas que não se enquadram nos critérios da REURB-S. Nessa modalidade, o pagamento das taxas cartoriais e demais despesas fica sob responsabilidade do proprietário.

Essa classificação tem como finalidade “à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas” (Art. 13, § 5º da Lei n.º 13.465/2017).

Os negócios jurídicos imobiliários são frequentemente utilizados para comprovar a posse ou a propriedade de imóveis, são eles os contratos de compra e venda, termos de doação e o direito de laje, que reconhecem a titularidade dos imóveis. Sendo que esses documentos formalizam o acordo, mas não garantem a propriedade, pois não estão definitivamente registrados no cartório de imóveis. Por exemplo, o contrato de compra e venda é o documento que formaliza o acordo entre comprador e vendedor, definindo os termos como preço, condições de pagamento e em alguns casos a medida e as características dos imóveis. Já o registro (matrícula) do imóvel, feito em cartório, é o ato que efetivamente transfere a propriedade do imóvel, tornando o comprador o dono legal.

O contrato, por si mesmo, não transfere, apenas cria a obrigação de transferir a propriedade. Consiste apenas no *titulus*; a propriedade só será transferida no segundo momento, quando houver o registro, isto é, quando ocorrer o *modus acquisitionis*. (AZEVEDO JÚNIOR, 2015, p.205)

Por ser registrado no cartório de imóveis, nele consta todo o histórico jurídico do lote, como sucessão de donos, hipotecas, desmembramentos, entre outros.

Já os instrumentos legais que regulamentam a aquisição, a transferência e uso da propriedade e que são emitidos ao final do processo de regularização fundiária. Se destacam a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso.

6.2.1. Legitimação de posse e Legitimação fundiária

A legitimação de posse constitui-se em um ato do Poder Público que reconhece a posse de um imóvel por seus ocupantes, identificando o tempo e a natureza da ocupação. Esse instrumento pode ser convertido em propriedade, por meio da legitimação fundiária, após o prazo de cinco anos, mediante requerimento do interessado e análise do cumprimento dos requisitos legais.

Como já foi mencionado, a legitimação fundiária é um instrumento jurídico previsto na Lei nº 13.465/2017, utilizado pelo Poder Público para reconhecer o direito à propriedade de imóveis urbanos ocupados por população de baixa renda em áreas de Interesse Social.

Ela representa uma forma simplificada de titulação, concedendo o direito real e pleno de propriedade diretamente ao ocupante, podendo ser concedida uma única vez por beneficiário, e apenas para fins de moradia própria.

6.2.2. Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e Registro Geral de Imóveis (RGI)

O artigo 41 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o “ato administrativo que formaliza a aprovação da regularização fundiária, devendo estar acompanhada do projeto aprovado”. Ao ser registrada é dever do cartório expedir matrícula para cada uma das unidades e deve ser incorporado ao patrimônio público as vias, os espaços e os prédios públicos, conforme descrito no art. 53 da lei 13.4465.

Na prática, trata-se de um documento emitido pela prefeitura, que formaliza a aprovação do projeto de regularização de um núcleo urbano informal. Esse documento é normalmente entregue aos beneficiários da REURB-E (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico). Com a CRF em mãos, o interessado pode levar o processo ao Cartório

de Registro de Imóveis, para dar continuidade à regularização formal do lote. O registro imobiliário é a etapa final e essencial do processo, pois é ele que confere a matrícula em nome do ocupante, com base nas informações e autorizações constantes na CRF. É esse registro que constitui o direito real de propriedade do imóvel, garantindo segurança jurídica ao beneficiário.

6.3. COMISSÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CORE)

Segundo o Art.28 do Decreto Municipal nº15.885/2023, que institui a Comissão de Regularização Fundiária (CORE), a referida comissão deve ser composta por representantes da Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUR), EMCASA, Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria da Fazenda (SF), Secretaria de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbanas (SESMAUR) e Secretaria de Governo (SG).

Vale ressaltar que, nessa nova gestão, houve uma alteração na estrutura de duas secretarias. Segundo o site do G1 Zona da Mata (2024),

Já Secretaria de Planejamento Urbano vai se juntar com parte da Secretaria do Meio Ambiente e Atividades Urbanas, dando origem à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Participação Popular.

A atual Secretaria do Meio Ambiente e Atividades Urbanas passa a se chamar Secretaria do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. (G1 ZONA DA MATA, 2025)

Logo uma parte das ações executadas pela SESMAUR foi incorporada na Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUR), dando origem à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Participação Popular (SEDUPP). E a Secretaria de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbanas passou a ser chamada de Secretaria do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. Essa comissão foi criada para executar as seguintes ações, de acordo com o Art.30,

A Comissão de Regularização Fundiária - CORE deverá analisar, definir e deliberar acerca das seguintes ações e desdobramentos da Regularização Fundiária de Interesse Social no Município:

I - Análise do Estudo Preliminar de Projeto - EPP para deliberação de instituto jurídico e definição de diretrizes projetuais, em até quinze (15) dias corridos;

II - Planejamento da implantação de infraestrutura e compatibilização de Cronograma físico de obras, quando couber, a partir do recebimento de todas as informações das concessionárias e prestadoras de serviços conforme art. 17 § 2º, incluindo as obras necessárias e compensação ambiental e urbanística, nos termos do

§ 4º do art. 30 do Decreto Federal nº 9.310, de 2018 (acrescido pelo Decreto nº 9.597, de 4/12/2018), em até quinze (15) dias corridos;

III - Emissão e aprovação da Certidão de Regularização Fundiária - CRF para assinatura do Chefe do Executivo Municipal. (Art. 30, da Lei n.º 15.885/2023).

6.4. GOVERNO MARGARIDA SALOMÃO E O PROGRAMA TÍTULO LEGAL

Conforme mencionado no tópico anterior, a atual gestão municipal tem dado maior visibilidade aos seus projetos e programas governamentais, possivelmente em razão do aumento do consumo de mídia pela população, intensificado durante a pandemia da Covid-19. Conforme relatado por Fernandes et al (2022)

A crise sanitária provocada pelo avanço do coronavírus alterou a rotina da população brasileira, visto que, até que a produção da vacina seja finalizada, o distanciamento social ainda é o método de segurança mais recomendado por autoridades de saúde. Com os brasileiros ficando mais tempo em seus lares, o perfil de consumo de mídia passou por mudanças: as pessoas têm passado mais tempo assistindo à TV, tanto em canais abertos quanto por assinatura (FERNANDES et al, 2022, p.143)

Foi ainda durante a segunda e terceira onda da pandemia de Covid-19 que Maria Margarida Martins Salomão assumiu a Prefeitura de Juiz de Fora (2021 - atualmente). Segundo Fernandes et al “Em 2021, o Brasil voltou a registrar números alarmantes e entrou na terceira onda, mesmo com o início da vacinação em janeiro.” (FERNANDES et al, 2022, p.144). Diante desse contexto de restrição de acesso físico aos espaços, às redes sociais e a mídia ganharam uma grande força, o que, conseqüentemente, ampliou o diálogo da população, segundo os autores

Quanto ao conceito de mediatização, que atualiza o debate da inserção das mídias digitais inseridas no cotidiano dos indivíduos, Hjarvard (2012) afirma que o processo de mediatização amplia as oportunidades de interação em ambientes virtuais e a percepção do que as pessoas imaginam ser o real. Ele enfatiza que “os meios de comunicação expandem nosso contato com os eventos e fenômenos no que, outrora, eram lugares distantes” (HJARVARD, 2012:62). Assim, outra cultura emerge e torna-se evidente: a cultura do espetáculo, resumida por Debord (1997:13) não como “um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens”. (FERNANDES et al, 2022, p.143)

Logo ao apresentar seu plano de governo, Margarida estabeleceu as diretrizes da sua gestão, segundo o site G1 Zona da Mata, “O plano de governo da candidata é composto por

quatro eixos, são eles: a participação popular cidadã e controle social; desenvolvimento urbano e rural nos municípios e direito à cidade; políticas sociais e a realização de direitos e gestão democrática, ética e eficiente” (G1 Zona da Mata, 2020). Além disso, Margarida realizou diversas visitas de campos aos bairros do município, com intuito de garantir o apoio dos eleitores, conforme relatado por Fernandes et al.

Margarida, em seus programas, exibiu, visitas aos bairros, principalmente, da periferia, em que estabeleceu o diálogo com a população juiz-forana, que já a conhece dos últimos pleitos municipais, mesmo com as restrições ainda impostas pela Covid-19.(FERNANDES et al, 2022, p.157)

É possível constatar que a prefeita demonstrava grande interesse em incluir a população nos processos de tomada de decisão, alinhando-se ao contexto político e social vivido naquele período. Uma das medidas adotadas durante sua gestão foi a reestruturação da EMCASA e sua contratação para executar atividades de regularização fundiária.

Com a aprovação e sanção da Lei Municipal nº 14.321/2021 (JUIZ DE FORA, 2021), a EMCASA passou por algumas alterações com o objetivo de se adequar à Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais (BRASIL, 2016). Dentre as mudanças implementadas, destacam-se duas principais: a alteração do nome da empresa e a redefinição de suas atividades econômicas.

Segundo o Art. 1º da referida lei: “Fica o Executivo autorizado a alterar, na forma desta Lei, a denominação e o objeto social da Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A. - EMCASA, sociedade de economia mista, com patrimônio próprio e capital fechado, criada pela Lei Municipal nº 7.152, de 27 de agosto de 1987.” (Art. 2º, da Lei nº 13.465/2017). O objetivo das alterações era ampliar as atividades de programas habitacionais e inserir a inclusão produtiva como mais um objeto de trabalho da instituição.

Em março de 2022, foi noticiado no site da Prefeitura o primeiro registro do processo de Regularização Fundiária desta gestão, na região conhecida como Vila Almeida (Bairro Linhares) (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2022). Segundo os registros, a iniciativa visava

Segundo o diretor técnico da Emcasa, Fabrício Zanoli, “a regularização fundiária da Vila Almeida, além de buscar a atualização das concessões das áreas públicas, busca garantir a moradia e estimular o uso sustentável da terra para agricultura familiar. A região é um importante cinturão verde do município com a produção de hortaliças e

derivados do leite, atendendo a diversas feiras e comércios. (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2022)

Ainda em 2022, foram divulgadas outras duas notícias relacionadas ao processo de regularização fundiária na região da Vila Almeida, além de uma terceira, referente a outra área, a Vila Bejani. A primeira reportagem abordava a produção de um diagnóstico socioprodutivo da Vila Almeida, considerando que se trata de uma área rural. Esse diagnóstico tinha como objetivo possibilitar o acesso dos moradores a políticas públicas, além disso para a identificação dos limites das propriedades. Conforme destacado na notícia: “De acordo com o diretor técnico-social da EMCASA, Fabrício Zanolí, “esse diagnóstico vai auxiliar na definição dos limites das propriedades, trazendo mais clareza no tamanho das áreas produtivas. Fator importante para a definição da regularização.””. A segunda reportagem mencionava a realização de uma reunião com os moradores da mesma localidade, com o objetivo de apresentar atualizações sobre o andamento do processo de regularização e esclarecer possíveis dúvidas. Cabe destacar que, em todas as reportagens referentes à Vila Almeida, é informado que o processo de regularização fundiária está sendo conduzido em conjunto com a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), além de outras secretarias da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF).

A terceira e última notícia trata da retomada das atividades de regularização fundiária no bairro Jardim Natal, mais especificamente na região conhecida como Vila Bejani. Nessa localidade, diferentemente do que ocorreu na Vila Almeida, a ação contou com a participação da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC), e não mais da SEAPA.

Em nossa pesquisa, identificamos por meio do site oficial da EMCASA (2025), que o primeiro cadastro de identificação de famílias em carência habitacional foi realizado em janeiro de 2023. inaugurando assim mais um frente de atuação para a instituição, o Monitoramento Habitacional. Conforme exposto, o monitoramento é um serviço demandado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF) com o objetivo de orientar a formulação e execução da política habitacional, por meio da coleta de dados econômicos e sociais da população residente no município é possível identificar as principais demandas por moradia digna, seja por ausência de moradia, regularização ou melhorias habitacionais.

Ainda encontramos nesse mesmo ano, o Decreto nº 15.885 (JUIZ DE FORA, 2023), publicado em maio de 2023, que, em conformidade com a Lei 13.465/2017, estabelece os procedimentos para a REURB-S em áreas ocupadas sem registro formal. Além disso, funda a Comissão de Regularização Fundiária (CORE). Para mais encontramos outros oito decretos,

publicados entre os meses de março e outubro, que tratam da instauração do processo de regularização fundiária, no Jardim Natal, Santa Paula, Arco Íris, Alto Santo Antônio, Vila Almeida, Comunidade Cigana Cálón, Portal Formoso e Terranostra.

Os decretos correspondem, respectivamente, aos números 15.774, 16.153, 16.154, 16.155, 16.156, 16.157, 16.158 e 16.162 (JUIZ DE FORA, 2023). Estes decretos deixam claro que as atividades estão sob a coordenação da Secretária de Planejamento Urbano (antiga SEPUR e atual SEDUPP) e sob execução da EMCASA. Ademais, tais decretos incluem mapas que delimitam os espaços a serem regularizados. Como exemplo, apresentamos o mapa (Mapa 7) do bairro Igrejinha, especificamente a região ocupada pela Comunidade Cigana Calón.

Mapa 7: Poligonal da Comunidade Cigana Cálón



Fonte: Decreto nº 16.157/2023

Em 2024, a EMCASA noticiou, por meio de seu site oficial e do portal da PJJ, o início do processo de Regularização Fundiária em novas áreas do município. Entre elas estão a Vila dos Sonhos e o Leito da Leopoldina, ambos localizados no bairro Grama; a Rua do Vale e Nova Era II, no bairro Nova Era; e a Encosta do Borboleta, no bairro Borboleta.

Ainda nesse ano, também foi divulgada a entrada na fase final do processo de regularização em outras localidades, como a área do Arco Íris, no bairro de mesmo nome, a área do Alto Santo Antônio, situada dentro do bairro Santo Antônio, e as regiões do Terra Nostra e Portal Formoso, ambas no bairro Previdenciários.

Vale ressaltar que, ao final de 2024, a prefeita Margarida Salomão foi reeleita para um novo mandato. Embora a presença nas redes sociais já fosse significativa, observa-se que, em 2025, houve um incentivo ainda maior à divulgação das ações da gestão municipal, especialmente por meio do perfil oficial da Prefeitura de Juiz de Fora no Instagram. Além disso, outras instituições vinculadas ao poder público municipal passaram a utilizar essa mesma rede social como ferramenta de comunicação com a população, como é o caso da CESAMA e da EMCASA, que criaram perfis próprios para dar visibilidade às suas atividades e projetos.

Já em 2025, a EMCASA divulgou, por meio de seu site oficial, notícias de capacitação voltado à execução do Programa Título Legal, com foco na área do Jardim Gaúcho. No mês de junho, em comemoração ao aniversário da cidade, a EMCASA, a SEDUPP e a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) lançaram oficialmente o “Programa Título Legal” com a entrega de títulos de propriedade em diversos bairros, incluindo Arco Íris, Comunidade Cigana Calón de Igrejinha, Santa Paula, Alto Santo Antônio, Terra Nostra e Portal Formoso. Além disso, a instituição informou, em uma de suas publicações, que em breve outras localidades também serão contempladas com a titulação, como é o caso da Vila dos Sonhos, Leito da Leopoldina e Nova Era II.

6.5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DEMANDA HABITACIONAL

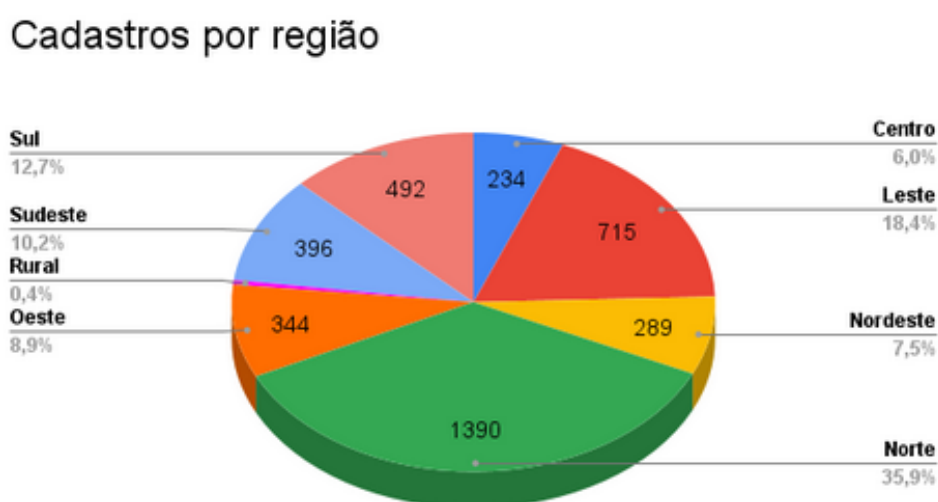
Conforme foi discutido, Margarida Salomão assume a Prefeitura de Juiz de Fora, com um plano de governo que já sinalizava o compromisso com a inclusão popular. Considerando o elevado déficit habitacional que afeta não apenas o município, mas todo o país, ações de Regularização Fundiária configuram-se como estratégias para minimizar os efeitos da exclusão territorial. No entanto, ao analisarmos os dados do Monitoramento Habitacional e da Regularização Fundiária, existentes na página da Emcasa, percebemos que a Regularização Fundiária está longe de sanar os problemas habitacionais do município.

Até a conclusão dessa pesquisa, foram registrados, no site do Monitoramento Habitacional, 3869 cadastros, o que indica que um número significativo de habitantes estão em algum tipo de situação de vulnerabilidade habitacional. Visto que o objetivo dessa frente

de trabalho da instituição é identificar a quantidade de famílias que necessitam de casa, de regularização fundiária ou melhoria habitacional.

Podemos constatar que a maioria desses cadastros foram feitos por moradores da região Norte do município, conforme pode ser constatado no gráfico 1.

Gráfico 1: Cadastros por região



Fonte: EMCASA/Monitoramento Habitacional, 2025

O gráfico acima revela uma realidade complexa em relação ao direito à moradia. Dos 3560 cadastros, conforme mencionado anteriormente, 1390 famílias moram na região Norte do município, o que equivale a 35% dos cadastros feitos. A segunda região com maior número de cadastros é a Leste, com 715 registros (18%), seguida pela região Sul, com 492 cadastros, equivalente a 12%.

Nas regiões Sudeste e Oeste, observa-se uma diminuição nos números, com 396 (10%) e 344 (8%) cadastros, respectivamente. Logo em seguida, vêm as regiões Nordeste e Centro, com 289 (7%) e 234 (6%) cadastros. Em contraposição a essa área constatamos que na região Rural, o número de cadastrados é tão pequeno que não chegam a representar nem 1%.

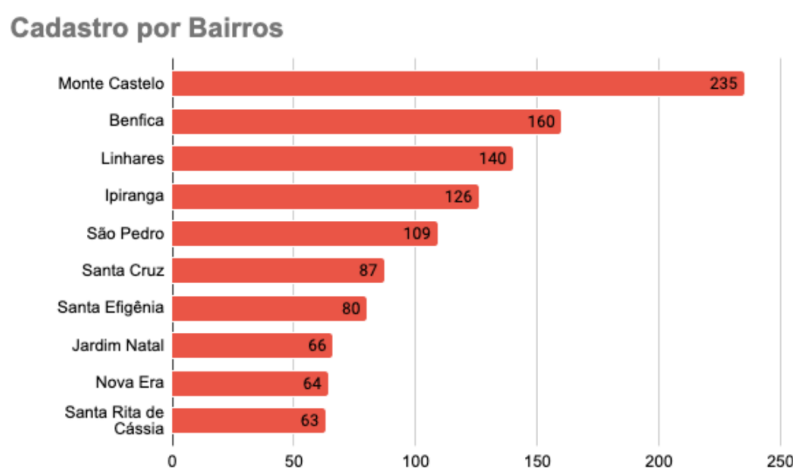
Dessa forma, essa distribuição ressalta que a maior concentração do déficit habitacional está nas regiões Norte e Leste da cidade, no qual podem ser resultado de desigualdades socioespaciais importantes. Tal concentração pode ser relacionada aos fatores históricos, econômicos e urbanísticos, como a expansão desordenada de áreas periféricas já constatado neste trabalho, a carência de infraestrutura adequada e a escassa oferta de políticas públicas habitacionais voltadas para essas localidades. Vale abordar que a região com maior

grau de porcentagem de indivíduos em déficit habitacional, pode ser relacionado a maciça concentração de fábricas que existe na região, o que ao longo dos anos pode ter atraído a classe trabalhadora em busca de oportunidades de emprego, mas que acabaram gerando condições precárias de moradia.

Em contrapartida, a baixa incidência de cadastros nas regiões Rural, Centro e Nordeste pode significar tanto menor déficit habitacional ou ausência de conhecimento acerca do acesso aos programas de cadastramento habitacional, até mesmo uma dificuldade. Contudo, essa análise dos cadastros por região destaca intrinsecamente a necessidade de direcionamento de políticas públicas e programas de regularização fundiária de maneira estratégica e eficaz, priorizando as áreas com maior déficit e promovendo equidade no acesso à moradia digna, conforme os padrões constitucionais que asseguram este direito fundamental para todos os indivíduos brasileiros.

Conforme analisado no gráfico anterior (Gráfico 1), observamos a distribuição das pessoas cadastradas por região. No gráfico abaixo (Gráfico 2), podemos detalhar ainda mais essas informações, visualizando em quais bairros essas pessoas residem no momento da realização dos cadastros. Essa análise nos permite compreender melhor a concentração dos cadastros dentro das regiões, identificando os bairros com maior número de registros.

Gráfico 2: Cadastros por bairros



Fonte: EMCASA/Monitoramento Habitacional, 2025

Entre todos os bairros do município, podemos perceber, através do gráfico, que o bairro Monte Castelo, localizado na Região Norte, possui o maior número de pessoas

cadastradas, com 235 cadastros. Ainda entre os mais citados, destaca-se Benfica, também na região Norte, com 160 cadastros.

Logo em seguida, aparecem os bairros Linhares (Região Leste), Ipiranga (Região Sul) e São Pedro (Região Oeste), com respectivamente 140, 126 e 109 cadastros. Posteriormente, há uma queda nos números, com o bairro Santa Cruz (Zona Norte) registrando 87 cadastros e o bairro Santa Efigênia (Zona Sul), com 80 cadastros. Os três últimos bairros destacados no gráfico são Jardim Natal e Nova Era (ambos na Zona Norte), com 66 e 64 cadastros, e Santa Rita de Cássia (Zona Leste), com 63 cadastros.

Sendo assim, o Gráfico 2, confirma a concentração da demanda habitacional nas regiões já destacadas anteriormente, principalmente a região Norte. Observa-se que a Zona Norte, composta por bairros como Monte Castelo, Benfica, Santa Cruz, Jardim Natal e Nova Era, possui os maiores valores absolutos, com destaque para Monte Castelo e Benfica, que lideram o ranking. Além disso, segundo o G1 Zona da Mata (2024) o bairro Benfica é o mais populoso com mais de 23 mil residentes. Essa predominância reforça a interpretação de que a região possui forte carência habitacional, que supomos ser associada à presença de bairros populosos e, em muitos casos, com infraestrutura precária.

Na Zona Leste, bairros como Linhares e Santa Rita de Cássia também registram números expressivos de cadastro, sugerindo indícios de vulnerabilidade habitacional dentro dessa região. Vale ressaltar que a região Leste é marcada historicamente pelo grande número de favelas e assentamentos informais no município. A Zona Oeste aparece representada pelo bairro São Pedro, que, apesar de estar em uma região com menor participação proporcional no total de cadastros, apresenta volume elevado de registros, apontando a necessidade de atenção específica, dado que o espaço territorial vem se expandindo cada vez mais.

Segundo reportagem publicada pelo jornal Tribuna de Minas (2017), o bairro São Pedro, localizado a menos de sete quilômetros do centro de Juiz de Fora, configura-se como o núcleo central da chamada “Cidade Alta”, uma das regiões que mais apresenta crescimento urbano e atratividade para novos empreendimentos comerciais e imobiliários. Historicamente, já evidenciado na dissertação sua ocupação está relacionada à chegada de imigrantes alemães, e até os dias atuais o bairro mantém a característica de receber moradores provenientes de outras localidades. A presença de um dos portões de acesso à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) torna o bairro especialmente atrativo para estudantes vindos de outros municípios, o que contribui para uma alta rotatividade populacional. Essa mescla entre o público estudantil de passagem e os moradores com raízes históricas no local, muitos deles descendentes das famílias pioneiras, gera um perfil populacional diverso.

Para atender a essa pluralidade, observa-se a ampliação e diversificação do comércio, dos serviços e do mercado imobiliário, com oferta de imóveis adaptada a diferentes demandas, mas será que a política de regularização está fomentando todas as necessidades desses diversos moradores, posteriormente vamos ver na outra tabela se os bairros dessa região estão incluídos na programa. Acerca da Zona Sul, representada por Santa Efigênia, revela uma concentração mais localizada de cadastros, indicando áreas pontuais de déficit. Dessa forma, a análise detalhada por bairros permite identificar com maior precisão os territórios prioritários para políticas públicas habitacionais, possibilitando que as intervenções sejam direcionadas de forma estratégica e alinhada à realidade socioespacial do município.

Agora, faremos uma análise comparativa entre os gráficos do Monitoramento Habitacional e a Tabela da REURB, que apresenta as áreas que estão em regularização no momento no município. A tabela contém os bairros que já foram, ou que serão, regularizados.

Tabela 1: Áreas de REURB

Núcleo	Situação	Início	Área (m²)	Nº de Lotes
Comunidade Cigana Cálon	Regularizado	2023	10.193m²	3
Vila Bejani	Regularizado	2023	15.415m²	22
Santa Paula	Regularizado	2023	16.421m²	48
Arco – Íris	Em regularização	2023	65.802m²	252
Encosta do Borboleta	Em regularização	2024	2.649m²	21
Rua do Vale	Em regularização	2024	19.410m²	66
Alto Santo Antônio	Em regularização	2023	147.349m²	495
Leito Leopoldina I	Em regularização	2024	13.191m²	58
Nova Era II	Em regularização	2024	23.163m²	69
Vila Almeida	Em regularização	2023	1.271.259m²	143
Vila dos Sonhos	Em regularização	2024	20.552m²	89
Terra Nostra/Loteamento Portal Formoso	Em regularização	2023	103.580m²	282

Fonte: EMCASA/Regularização Fundiária, 2025

Nessa Tabela 1, podemos observar as áreas que já foram regularizadas e aquelas em processo de regularização. A tabela apresenta informações sobre o nome das áreas, a situação fundiária, o ano de início, o tamanho da área e o número de lotes presentes em cada local.

As três primeiras áreas apresentadas são aquelas já regularizadas, que receberam ações de regularização fundiária em 2023. A primeira delas é a Comunidade Cigana Calón, localizada na Zona Norte, com uma área de 10.193 m² e 3 lotes. A segunda é a Vila Bejani, também na Zona Norte, com uma área de 15.415 m² e 22 lotes. Por fim, temos a área de Santa Paula, localizada na Zona Leste, com 16.421 m² e 48 lotes. Dentre essas regiões, Santa Paula se destaca como a área com o maior número de lotes, totalizando 48, seguida pela Vila Bejani, com 22 lotes, e pela Comunidade Cigana Calón, que possui apenas 3 lotes. Isso indica que, embora o tamanho das áreas varie, a quantidade de lotes pode ser influenciada por diferentes fatores, como o tipo de ocupação e o planejamento urbano de cada região.

Em seguida, a tabela também apresenta as áreas que ainda estão em processo de regularização fundiária. Dentre elas, temos Arco Íris, Encosta do Borboleta, Rua do Vale, Alto Santo Antônio, Leito da Leopoldina I, Nova Era II, Vila Almeida, Vila dos Sonhos, e Terra Nostra/Portal Formoso. A maioria dessas áreas iniciou a regularização em 2024, com exceção de Arco Íris, Alto Santo Antônio, Vila Almeida e Terra Nostra/Portal Formoso, que começaram em 2023.

Nessas áreas, é possível perceber uma grande diferença tanto no tamanho das áreas quanto no número de lotes. A Vila Almeida é a maior de todas, com 1.271.259 m², seguida por Alto Santo Antônio com 147.349 m², Terra Nostra com 103.580 m², Arco Íris com 65.802 m², Nova Era II com 23.163 m², Vila dos Sonhos com 20.552 m², Rua do Vale com 19.410 m² e Leito da Leopoldina com 13.191 m². Além disso, a diferença na quantidade de lotes distribuídos na área, o Alto Santo Antônio se destaca com o maior número de lotes, totalizando 495, seguido por Terra Nostra/Portal Formoso com 282 lotes, Arco Íris com 252 lotes e Vila Almeida com 143 lotes. A partir daí, ocorreu uma queda significativa no número de lotes, Vila dos Sonhos com 89 lotes, Nova Era II com 69 lotes, Rua do Vale com 66 lotes, Leito da Leopoldina com 58 lotes, e por último, Encosta do Borboleta com apenas 21 lotes.

Dessa forma, trazendo a análise das áreas em processo de regularização fundiária ou já regularizadas salienta uma articulação direta com a distribuição do déficit habitacional por regiões e bairros em Juiz de Fora. Nota-se que a Zona Norte, já identificada nos gráficos como a região com maior concentração de cadastros habitacionais, apresenta também o maior número de núcleos contemplados nesse processo, como a Comunidade Cigana Calón, Vila Bejani, Rua do Vale e Nova Era II. Nesse sentido, essa predominância confirma que a região possui significativamente uma demanda por políticas de ordenamento territorial e garantia do direito à moradia, sendo foco prioritário das ações públicas.

A Zona Leste, segunda em representatividade nos cadastros, aparece com iniciativas importantes, como a regularização do bairro Santa Paula e da Vila Almeida (esta última situada em área de transição rural), o que indica uma atenção voltada tanto a áreas densamente povoadas quanto a espaços periféricos em expansão. A Zona Sul, por sua vez, representada pelos núcleos Arco-Íris e Terra Nostra/Portal Formoso, ressaltando que possui uma relação evidente, terceira maior concentração de cadastros no total municipal, com isso apresenta áreas relevantes em processo de ordenamento, com dimensões territoriais expressivas, refletindo demandas localizadas, mas de grande impacto espacial. A mesma coisa a Zona Sudeste, através do Alto Santo Antônio, e a Zona Oeste, representada pela Encosta do Borboleta, em que confirmam a presença de bolsões de irregularidade que, mesmo em regiões de menor percentual de cadastros relacionados aos outras, exigem ações específicas devido à vulnerabilidade fundiária.

A Zona Noroeste, com o Leito Leopoldina I e a Vila dos Sonhos, evidenciam que, apesar de não liderar os indicadores de déficit, estabelece núcleos de irregularidade consideráveis, no qual a regularização pode impactar positivamente a segurança jurídica da posse e as condições urbanísticas. Assim, ao relacionar os dados territoriais de regularização com a concentração de cadastros por regiões e bairros, observa-se que há uma convergência entre as áreas de maior déficit e as ações de regularização em andamento. Entretanto, também se nota o esforço em contemplar regiões menos expressivas no volume de cadastros, mas igualmente necessitadas de intervenção, indicando uma política de abrangência territorial que busca não apenas responder à demanda quantitativa, mas também corrigir desigualdades históricas na ocupação do solo urbano e rural do município.

No entanto, quando se observa a situação atual, percebe-se uma contradição relevante: apesar da Zona Norte apresentar os maiores números absolutos de cadastros, com destaque para bairros como Monte Castelo e Benfica, que lideram isoladamente o ranking do déficit, essas localidades não estão contempladas pelo programa. Atualmente, das áreas dessa região listadas, apenas Nova Era II e Rua do Vale estão em processo de regularização, enquanto Comunidade Cigana Cálon e Vila Bejani, já regularizadas em 2023, apresentam número reduzido de lotes, embora possuam áreas territoriais expressivas. Isso indica que, mesmo onde houve intervenção, a escala da ação foi limitada frente à magnitude da demanda.

Esse descompasso evidencia que a territorialização da política de regularização não acompanha a territorialização real da necessidade habitacional. Ou seja, enquanto os dados mostram uma pressão habitacional massiva na Zona Norte e Zona Leste, especialmente em bairros densamente povoados e socialmente vulneráveis, às ações efetivas se concentram em

núcleos específicos e menos populosos, o que pode gerar impactos restritos no enfrentamento do déficit. Tal cenário sugere que a definição das áreas contempladas pode estar mais vinculada a critérios administrativos, jurídicos ou de viabilidade técnica do que a uma priorização direta baseada na urgência social.

Essa incoerência estratégica não é apenas uma questão de ineficiência administrativa, mas principalmente um fator que pode perpetuar e até aprofundar desigualdades socioespaciais já consolidadas no município. Ao não contemplar prioritariamente as localidades com maior acúmulo de cadastros, corre-se o risco de criar uma política habitacional fragmentada, que, embora importante, se afasta da função central de responder proporcionalmente ao déficit habitacional e de garantir o direito constitucional à moradia digna.

7. CONCLUSÃO

A partir de toda a análise histórica e dos dados levantados, concluímos que o debate sobre a terra é uma questão fundamental para a criação, o planejamento e a execução das políticas habitacionais. Em Juiz de Fora, conforme observado no Gráfico 1, a região Norte é a que apresenta maior demanda habitacional. No entanto, não é possível afirmar com precisão se essa demanda se refere à carência de moradias, à necessidade de regularização fundiária ou a reformas, uma vez que o gráfico apresenta dados limitados e a página da instituição responsável não especifica os critérios utilizados.

Esse índice evidencia que a política habitacional ainda não alcança todas as regiões de forma efetiva. Apesar de haver duas áreas recentemente regularizadas (Igrejinha e Jardim Natal) e outras duas em processo de regularização (Nova Era II), como indicado na Tabela 1, os dados indicam que apenas um número reduzido de bairros é contemplado pelos programas habitacionais, principalmente a Regularização Fundiária. Além disso, algumas regiões sequer são incluídas na elaboração dos dados. No Monitoramento Habitacional, por exemplo, a região denominada por Centro-Oeste, no site da prefeitura, não aparece nos gráficos, o que nos leva a crer que os bairros formadores dessa área foram incluídos em outras regiões, como o Centro ou a região Oeste, ou ainda não foi realizado nenhum cadastro nessa área, ou que o número de cadastros é inferior ao registrado na região Rural do município.

Como já mencionado, a baixa incidência de cadastros nas regiões Rural, Centro e Nordeste pode ter diferentes significados. Em primeiro lugar, pode indicar um menor déficit habitacional, já que essas áreas não são consideradas exclusivamente residenciais. Por

exemplo, o Centro possui uma forte presença do comércio e de serviços, funcionando mais como uma área de circulação e atividade econômica do que como espaço de moradia. Já as regiões Rural e Nordeste, apesar de apresentarem um número expressivo de residências, são caracterizadas pela presença significativa da agropecuária, que pode ser confirmada nas festividades típicas dessas regiões como os torneios leiteiros e os encontros de cavaleiros e amazonas. Além disso, essa baixa incidência pode estar relacionada à falta de conhecimento da população local sobre os programas de cadastramento habitacional, à dificuldade de acesso às informações ou, ainda, a obstáculos operacionais para a realização dos cadastros.

Vale destacar também a Região Oeste, que, embora represente apenas 8% dos cadastros habitacionais realizados, segundo o Gráfico 1, abriga o bairro São Pedro, um dos bairros que apresentam o maior número de cadastros, conforme indicado no Gráfico 2. Podemos supor que esse quantitativo está diretamente relacionado, conforme já vimos na análise comparativa dos dados apresentados por ser motivada pela presença da Universidade Federal de Juiz de Fora, os descendentes dos alemães e o crescente interesse de empreendimentos imobiliários na área.

Ademais, com a chegada da população volante e a intensificação dos investimentos imobiliários, o bairro São Pedro passou a demandar uma atenção específica do poder público, uma vez que seu espaço territorial vem se expandindo de forma significativa. Esse interesse pode ser observado por meio de iniciativas como a abertura do Parque Municipal em 2021, de acordo com a notícia publicada pelo G1 Zona da Mata (2021), bem como a requalificação da Via São Pedro, BR-440, também noticiado pelo G1 Zona da Mata (2025).

Essa dinâmica complexa evidencia a necessidade de políticas habitacionais que considerem as especificidades locais e as transformações urbanas em curso. No entanto, esse é um tema que demanda uma análise mais aprofundada, o que extrapola os objetivos deste trabalho e pode ser melhor explorado em futuras pesquisas.

Por fim, as regiões Leste, Sul e Sudeste, no contexto juiz-forano, são marcadas pela presença de favelas e outros aglomerados, conforme destacado no trabalho. Acreditamos, portanto, que os principais desafios habitacionais nessas áreas estejam relacionados à regularização fundiária, à melhoria das condições habitacionais e à carência de infraestrutura urbana. Além disso, essas regiões também podem demandar uma ampliação na oferta de serviços públicos essenciais, como educação e saúde. Ressalta-se que todas essas regiões possuem, ao menos, uma área já regularizada ou em processo de regularização. Na região Leste, destacam-se os bairros Santa Paula e Vila Almeida; na Sudeste, o Alto Santo Antônio; e, na Sul, os bairros Arco-Íris e Terra Nostra/Portal Formoso. De acordo com informações

disponibilizadas no site da EMCASA (2025), a região Sul contará, em breve, com a Regularização Fundiária do Jardim Gaúcho.

7.1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Este trabalho teve como objetivo analisar os principais marcos da política habitacional, a fim de compreender a questão da terra no Brasil, com ênfase no município de Juiz de Fora, partindo da interpretação da formação sócio histórica brasileira. O propósito central foi aprofundar o debate sobre a regularização fundiária no município, no período de 2020 até os dias atuais.

Com base nos objetivos estabelecidos no projeto de pesquisa, foi possível analisar o processo de ocupação e desenvolvimento do país e da cidade em destaque, compreender a evolução da política habitacional em ambos os contextos, examinar algumas das ações implementadas por essa política no território estudado, investigar a influência que diferentes governos exerceram na condução dessas políticas e identificar os principais entraves à efetivação da política habitacional.

Portanto, constata-se que a política habitacional no Brasil, especialmente no município de Juiz de Fora, tem sido aplicada de forma limitada, com o objetivo de mitigar os efeitos do expressivo déficit habitacional, particularmente nas favelas e assentamentos informais. Essa atuação, no entanto, revela-se fragmentada, excludente e restritiva, sem enfrentar de maneira estrutural as causas profundas da precariedade habitacional. A realidade local, marcada por elevadas taxas de desigualdade social e pela crescente demanda por moradia digna, exige soluções integradas e inclusivas, o que ainda está longe de se concretizar. Uma das medidas analisadas neste trabalho foi a Regularização Fundiária, que tem se destacado como uma estratégia da atual gestão municipal. Contudo, a partir da análise das legislações, foi possível identificar uma evolução significativa das políticas ao longo dos anos, mas não podemos esquecer que ainda sim os princípios são efetivados de maneira fragmentada. Isto é, sua implementação tem ocorrido de forma parcial, voltada majoritariamente à resolução de aspectos jurídicos e urbanísticos, negligenciando dimensões fundamentais como o acesso a serviços públicos e a participação efetiva das comunidades no processo. Assim, a política habitacional vigente acaba por reforçar desigualdades já existentes, ao invés de combatê-las.

Além disso, entendemos que não é possível enfrentar os problemas relacionados à moradia sem discutir o acesso à terra. Também percebemos que, para que a regularização fundiária tenha impacto real sobre o déficit habitacional, é fundamental que sua execução seja

acompanhada de outras políticas públicas essenciais, como o acesso ao saneamento básico, à mobilidade urbana e à oferta de serviços públicos de qualidade, como saúde e educação, de modo a promover uma melhoria efetiva na qualidade de vida da população brasileira.

Entende-se, portanto, que existem muitos desafios e perspectivas pela frente, dado que neste trabalho foi abordado que existem falhas na execução dos direitos contemplados pela Constituição Federal de 1988, principalmente nos fundamentos acerca da moradia digna para todos os cidadãos brasileiros.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Christiane Silva de. *Favelas em Juiz de Fora: a ocultação do fenômeno*. *Revista Libertas* (UFJF), v. 10, n. 1, p. 143–167, jan.–jul. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18201>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ABREU, Guilherme Mattos de. *A Revolta da Armada (1893)*. *Revista do IGHMB*, v. 83, n. 112, p. 33–61, 2024.

ALMEIDA, Armando de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, João Luiz (Orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental*, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/807>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ALMEIDA, Paulo Luiz de. *Espaços de vivências compartilhadas: o lazer como via de inserção dos negros na sociedade juiz-forana no início do século XX*. In: VISCARDI, Cláudia Ribeiro; OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de (Orgs.). *À Margem do Caminho Novo: experiências populares em Juiz de Fora*. Rio de Janeiro: FGV, 2011. v. 1, p. 65–87.

AMARAL, Luciano Ornelas de Moura do; CIPOLLONE, Márcia Aparecida. *Luta por terras e concentração fundiária no Brasil: a forma estatal e a repressão dos movimentos de trabalhadores rurais*. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 116, n. 2, p. 427–452, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/196175>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ANTONIO, João. *Lei de Terras de 1850: lições...* “uma quinta parte da atual população agrícola”. *Revista Brasileira de História*, jan. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/FmYs48dr3PBSQ9JxhrG5ckK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 ago. 2025.

AZEVEDO JÚNIOR, José Otávio de. *Aquisição da propriedade imobiliária através de compromisso de compra e venda*. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; MALFATTI, Alexandre David (Coords.). *Magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: EPM, 2015. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/30611?pagina=1>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BARBOSA, Yuri Amaral. *O processo urbano de Juiz de Fora – MG: aspectos econômicos e espaciais do Caminho Novo ao ocaso industrial*. TCC (Graduação em Geografia), UFJF, 2013. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/latur/wp-content/uploads/sites/635/2011/07/O-PROCESSO-URBANO-DE-JUIZ-DE-FORA--MG.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BARRETO, Ana Cláudia de Jesus. *O lugar dos negros pobres na cidade... bairro Dom Bosco*. *Revista Libertas* (UFJF), v. 10, n. 2, p. 188–215, out. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/3004>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BETTO, Frei. *A fome como questão política*. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 53–61, ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BBB3fZXrTfVGYcKTwrGdc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho* (Decreto-Lei nº 5.452/1943). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt_e_normas_correlatas_led.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relatórios de atividades: 2003–2010. Disponível em: <https://www.gov.br/incra>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Reforma Agrária. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Editora Expressão Popular, 2012. Disponível em: <https://mst.org.br/biblioteca-da-questao-agraria/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARDOSO, I. C. C. O espaço urbano e a reprodução das relações sociais no pensamento de Henri Lefebvre: contribuições à teoria social crítica. *Libertas*, v. 11, n. 2, 16 abr. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18125/9377>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARLOS, A. F. A. A cidade e a organização do espaço. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 1, p. 105–111, 2011. DOI: 10.7154/RDG.1982.0001.0009. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdg/article/view/47072>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. *GEOUSP Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 458–477, 2019. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2019.163371. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/163371>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARNEIRO, D. F. Poe uma "história vista de baixo" da imigração alemã em Juiz de Fora: um ensaio sobre a tentativa de sublevação na colônia Dom Pedro II – 1858-1859. In: VISCARDI, C. M. R.; OLIVEIRA, M. R. (Org.). *À Margem do Caminho Novo: experiências populares em Juiz de Fora*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2011. v. 1, p. 0–296.

CARVALHO, C. L. F. A construção histórica do agronegócio e a questão agrária. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 20–35, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/315>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARVALHO, M. E. P. *Agronegócio e soberania alimentar no Brasil*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Ari Roitman e Paulina Wacht. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1996. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/131959>. Acesso em: 12 ago. 2025.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965–2012)*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/245770>. Acesso em: 12 ago. 2025.

DUQUE, Raiane Rosi. *Urbanização e ferrovia: questões da forma urbana em Juiz de Fora de 1870 a 1929*. 2019. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. DOI: 10.11606/D.102.2019.tde-09092019-101831. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-09092019-101831/pt-br.php>. Acesso em: 12 ago. 2025.

EMCASA – Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva. Disponível em: <https://emcasajf.com.br/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FARAGE, E. A Constituição dos distintos territórios da cidade: o Estado na conformação das favelas cariocas. *Libertas*, vol. 14, n. 1, 14 out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18279/9517>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FARAGE, Luís Antônio. *Segregação socioespacial e produção do espaço urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERNANDES, C. M. et al. Eleições municipais: estratégias da candidata Margarida Salomão à Prefeitura de Juiz de Fora. *Revista Estudos Políticos*, v. 13, n. 25, p. 141–167, 30 nov. 2022. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/download/51654/33852/201214. Acesso em: 12 ago. 2025.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Editora Globo, 1964. Disponível em: <https://professorrenato.com/wp-content/uploads/2024/12/Florestan-Fernandes-A-integracao-do-negro-na-sociedade-de-classes-Vol-I-O-legado-da-raca-branca-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. Disponível em: <https://favaretoufabr.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/fernandes-f-a-revolucao-burguesa-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Gestão*

Urbana, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FIORIN, José Luiz. A construção da identidade nacional brasileira. *Bakhtiniana - Revista de Estudos do Discurso*, v. 1, n. 1, p. 115-126, 2009. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/bakhtiniana/article/view/3002/1933>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FOLHA JF. Programa Título Legal: PJF lança programa que promete mudar a vida de famílias. Juiz de Fora, 12 mai. 2025. Disponível em: <https://folhajf.com.br/programa-titulo-legal-pjf-lancamento/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FONTANELLI, M. M. A rodovia e os caiçaras: a construção da Rio-Santos e suas consequências para as comunidades locais em Ubatuba (SP). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/695401f2-0aa6-4835-8d9f-2c79f699831e>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FORTUNATO, Ivan; SCHONARDIE, Paulo. A moradia como direito fundamental. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 187-200, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações – Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2022-2023. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/cc248796-b48a-404f-a4b9-ea931f898604/content>. Acesso em: 22 ago. 2025.

G1 Zona da Mata. Câmara aprova criação de 3 novas secretarias em Juiz de Fora. Disponível em: <<https://share.google/8CEwqxbXt6viZjuud>>. Acesso em: 12 ago. 2025.

G1 Zona da Mata. Prefeitura de Juiz de Fora anuncia criação de novo parque municipal no entorno da Represa São Pedro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2022/05/31/prefeitura-de-juiz-de-fora-anuncia-criacao-de-novo-parque-municipal-no-entorno-da-represa-sao-pedro.ghtml>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

G1 Zona da Mata. Problemas em condomínios do 'Minha Casa, Minha Vida' em Juiz de Fora são discutidos em audiência. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/problemas-em-condominios-do-minha-casa-minha-vida-em-juiz-de-fora-sao-discutidos-em-audiencia.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2025.

G1 Zona da Mata. Via São Pedro é revitalizada em Juiz de Fora. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/mg1-zona-da-mata/video/via-sao-pedro-e-revitalizada-em-juiz-de-fora-13527226.ghtml>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GRAMSCI, Antonio. Apud DURIGUETTO, L. *Organização e poder: hegemonia e Estado*. São Paulo: Cortez, 2000.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=210124>. Acesso em: 12 ago. 2025.

GRAZIANO DA SILVA, José. *Desenvolvimento agrícola e reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1993.

HARTWIG, Marisa. Migração campo cidade: trajetórias de vida, trabalho e escolarização de jovens trabalhadores. In: I Seminário Internacional e I Fórum de Educação do Campo da Região Sul do RS: Campo e cidade em busca de caminhos comuns, 2012, Pelotas/RS. v. 01. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/373/2019/06/Marisa-Hartwig.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 12 ago. 2025.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. *Formas de poder*. São Paulo: Editora 34, 2014.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2003. Disponível em: <https://gpect.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/david-harvey-o-novo-imperialismo.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

HOME – PDT. Disponível em: <https://pdt.org.br/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

HOME. Disponível em: <https://pt.org.br/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuário 2017: resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse do Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório Anual 2011: Concentração Fundiária e Reforma Agrária no Brasil. Brasília: INCRA, 2011.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório anual sobre função social da propriedade rural*. Brasília: INCRA, 2023. Disponível em: <https://www.incra.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileiros: 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Atlas da vulnerabilidade social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2023.

JUIZ DE FORA (MG). Lei nº 14.321, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre alterações na Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização – EMPAV, adequando-a à Lei nº 13.303/2016. Diário Oficial do Município de Juiz de Fora: Atos do Governo, Juiz de Fora, 23 dez. 2021.

JUIZ DE FORA. Lei Complementar nº 082, de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no município de Juiz de Fora e dá outras providências. Juiz de Fora: Câmara Municipal, 2018.

JUIZ DE FORA. *Plano Municipal de Habitação*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. São Paulo: Editora Loyola, 2001. Disponível em: https://gpect.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/henri_lefebvre-a-producao-do-espace.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

LEI DE TERRAS DE 1850. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/lei-terras-1850.htm>. Acesso em: 13 ago. 2025.

LENCIONI, S. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, vol. 14, set. 2010. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/200049>. Acesso em: 13 ago. 2025.

LUIZA SUDRÉ. Benfica, São Mateus e São Pedro: veja os 10 bairros mais populosos de Juiz de Fora, segundo o IBGE. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/mg/zona-da-mata/noticia/2024/11/17/benfica-sao-mateus-e-sao-pedro-veja-os-10-bairros-mais-populosos-de-juiz-de-fora-segundo-o-ibge.ghtml>.

MACHADO, J. G. R.; PINEDA, A. M. Sobre silêncios e naturalizações: uma análise crítica do discurso da formulação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974). *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 15, n. 4, 2023. DOI: 10.21118/apgs.v15i4.14655. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/14655>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufvjm.edu.br/revista-espinhaco/article/view/64>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O perverso boom urbano e a favelização do terceiro mundo. *GEOUSP – Espaço e Tempo* (Online), São Paulo, v. 10, n. 2, p. 157-160, 2007. Resenha de: DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74055/77697/99605>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MATOS, L. Do café à indústria e um pouco além: Juiz de Fora (1850 - 1930). In: VISCARDI, L.; OLIVEIRA, R. (Org.). *Vivendo a história: Novas pesquisas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

MEMORIAL DAS LIGAS E LUTAS CAMPONESAS. Disponível em: <https://www.ligascamponesas.org.br>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cartilha REURB*. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha_reurb.pdf/vi
[ew](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha_reurb.pdf/vi). Acesso em: 13 ago. 2025.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, L. *Sociologia do Estado*. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Eduardo Jardim de. *A brasilidade modernista: sua dimensão filosófica*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

MORICONI, Lucimara Valdambrini. Pertencimento e identidade. Campinas, SP: [s.n.], 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em ...) – Nome da Instituição, 2014. Orientação: Adilson Nascimento de Jesus. 1 recurso online (52 p.), il., digital, arquivo PDF. Disponível em: <https://doi.org/20.500.12733/1624871>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MOURA, Clóvis. *História do negro brasileiro*. São Paulo: Editora Ática, 1992. Disponível em: <https://averdade.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Documento-37-CLOVIS-MOURA-HIST%C3%93RIA-DO-NEGRO-BRASILEIRO.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

NEDER, Gizlene. Cidade, identidade e exclusão social. *Tempo*, Niterói, v. 1, n. 2, p. 104-136, 1997.

NETO, A. J. M. A Igreja Católica e os movimentos sociais do campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. *Caderno CRH*, v. 20, n. 50, p.331–341, 1º ago. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18868>. Acesso em: 13 ago. 2025.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez, 1982. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/netto-201804131301011456100.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

NOCELLI, Gracielle. *São Pedro: o coração da Cidade Alta*. Tribuna de Minas, Juiz de Fora, 26 out. 2017. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/especiais/meuimovel/26-10-2017/sao-pedro-o-coracao-da-cidade-alta.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

OLIVEIRA, M. R. A terra e sua gente nas origens de Juiz de Fora. In: OLIVEIRA, Mônica Ribeiro; VISCARDI, Cláudia M. R. (org.). *Vivendo a história: novas pesquisas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2011. v. 2, p. 10-16.

OLIVEIRA, M. R.; VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro (org.). *Vivendo a história: novas pesquisas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2011. 140 p.

ONU-HABITAT BRASIL. Relatório nacional sobre os assentamentos urbanos. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. In: PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira (org.). *Caminhos da modernização agrária*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. p. 93-120.

PASINATTO, L.; OLIVEIRA, T. D.; PINHEIRO, T. T.; VILLANI, M. O processo de favelização no panorama brasileiro. In: *XX Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Cruz Alta*, 2015, Cruz Alta. *Anais*. Cruz Alta: Unicruz, 2015.

PESSOA, D. Cidade | História. Disponível em: <https://pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PHYSIS. Uma estrada, seu destino. Disponível em: <<https://institutoestradaeal.com.br/>>.

PINTO, João Bosco Moura. A questão da moradia no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2005. p. 189-214.

PINTO, João Bosco Moura. *Ocupações urbanas e o direito à cidade: uma abordagem crítica*. Juiz de Fora: UFJF, 2008.

PINTO, Marina Barbosa. Os movimentos sociais e a construção da cidadania. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. *Libertas* (Juiz de Fora. Impresso), v. 4/5, p. 93-117, 2004.

Portal Capacidades. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/cartilha-reurb-regularizacao-fundiaria-urbana-e-a-lei-no-13465-de-2017>>. Acesso em: 04 ago. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. Evolução política do Brasil: colônia e império. São Paulo: Brasiliense, 1933. Disponível em: <https://archive.org/details/evolucao-politica-do-brasil-colonia-e-imperio-caio-prado-junior-21-a-edicao-1994-2a-reimpressao>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Brasiliense, 1961. Disponível em: <https://favaretoufabr.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/formac3a7c3a3o-do-brasil-contemporc3a2neo-caio-prado-junior.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987. Disponível em: https://resistir.info/livros/historia_economica_do_brasil.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Decreto nº 16.157, de 11 de outubro de 2023*. Juiz de Fora, 2023. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/161577_160202.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Lei Complementar nº 82, de 3 de julho de 2018*. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042423>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora: apresentação. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal, [2025?]. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/desenvolvimentodoterritorio/plano_diretor/apresentacao.php. Acesso em: 14 ago. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Prefeitura realiza o primeiro registro do processo de Regularização Fundiária na Vila Almeida*. Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <https://pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=74580>. Acesso em: 13 ago. 2025.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Disponível em: https://arquivos.ufrj.br/arquivos/20230122460c373778628a6040b374867/RIBEIRO_Darcy_-_O_Povo_Brasileiro.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

RIBEIRO, Hélida Medeiros. A Guerra de Canudos (1896-1897): história e estética. 2016. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/5055/1/HELIDA%20MEDEIROS%20RIBEIRO%20-%20TCC%20-%20HIST%C3%93RIA.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ROCHA, B. A. A. Direito à moradia para quem? Análise geral das políticas de habitação no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2023, São Luís. Anais [...]. São Luís: UFMA, 2023.

ROCHA, R. J. S.; CABRAL, J. P. C. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. Produção Acadêmica, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 75–86, 2016. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/view/2963>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAMPAIO, Julio Cesar Ribeiro. Desafios da proteção do patrimônio cultural industrial de Juiz de Fora. Revista CPC, São Paulo, n. 14, p. 70–86, 2012. DOI: 10.11606/issn.1980-4466.v0i14p70-86. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cpc/article/view/45357>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SANTOS, C. L.; SILVA, A. S. P. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. Movimentação, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 59–72, 2020. DOI: 10.30612/mvt.v7i13.10762. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/movimentacao/article/view/10762>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), São Paulo, v. 16, n. 3, p. 89–109, 2012. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2012.74284. Disponível em: <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/74284>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SILVA, A. V. João Goulart e as reformas de base. *Textos e Debates*, [S. l.], v. 1, n. 32, 2019. DOI: 10.18227/2317-1448ted.v1i32.4182. Disponível em: <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/4182>.

SILVA, C. Favela e remoção em Juiz de Fora: um estudo sobre a Vila da Prata. UFJF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/4544>.

SILVA, J. V. R. Dos cortiços à favela: a urbanização juiz-forana e seus reflexos. 2022. 12 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2022. Orientador: Prof. Dr. Raphael Bispo dos Santos. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/bach/wp-content/uploads/sites/537/2016/10/JO%C3%83O-V%C3%8DC-TOR-REIS-DA-SILVA.pdf>.

SOBREIRA, F. G. Mineração do ouro no período colonial: alterações paisagísticas antrópicas na serra de Ouro Preto, Minas Gerais. *Quaternary and Environmental Geosciences*, v. 5, p. 55-65, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/abequa/article/view/34432>.

SOUZA, A. S. R. et al. Aspectos gerais da pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 21, p. 29–45, 1 fev. 2021.

SOUZA, L. A. de. Panorama da situação habitacional de Juiz de Fora. Juiz de Fora: II Colóquio Nugea, UFJF, 2016. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/nugea/files/2016/06/Texto-Nugea-Lilian-Aparecida5.pdf>.

SOUZA, S. M. de. A abolição da escravidão e o trabalho livre em Juiz de Fora. In: OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de; VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro (org.). *Vivendo a história: novas pesquisas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. v. 1, p. 39-44.

SOUZA, S. M. de. Juiz de Fora não era só café: uma história de sua produção de alimentos e de seu mercado interno. In: OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de; VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro (org.). *Vivendo a história: novas pesquisas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. v. 1, p. 23-28.

STEDILE, J. P. A questão agrária no Brasil: introdução. São Paulo: Expressão Popular, 2012. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2014/10/A-Quest%C3%A3o-Agr%C3%A1ria-no-Brasil-2.pdf>.

TOMICH, D. O Vale do Paraíba escravista e a formação do mercado mundial do café no século XIX. In: *O Brasil Império*. Coleção, cap. 8, v. 2, 1992.

TONANI, P. Favela, periferia e subúrbio: territórios da diferença. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: https://abralic.org.br/anais/arquivos/2017_1522191585.pdf.

VALE, V. A. Políticas públicas em saúde: Juiz de Fora na República Velha (1890-1930). In: OLIVEIRA, Mônica Ribeiro; VISCARDI, Cláudia Ribeiro (org.). *Vivendo a história: novas pesquisas*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011. v. 1, p. 103-108.

VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social | UrbanData - Brasil*, n. 127, p. 581–597, 1994. Disponível em: <https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/producoes-em-periodicos-cientificos/dos-corticcos-favelas-e-aos-edificios-de-apartamentos>.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Edusp, 2001. Disponível em: https://sites.usp.br/projeto4_iauusp/wp-content/uploads/sites/613/2020/03/VILLA%C3%87A-Fl%C3%A1vio_Espa%C3%A7o-intraurbano-no-Brasil_2ed_S%C3%A3o-Paulo_Livros-Studio-Nobel_2001.pdf.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro; OLIVEIRA, Mônica Ribeiro (org.). À margem do Caminho Novo: experiências populares em Juiz de Fora. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2011. 296 p.