

# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**JOSÉ CLAUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**YASNA ELIZABETH OTAROLA ESPINOZA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gagher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Claudio Junqueira Ribeiro; Valmir César Pozzetti; Yasna Elizabeth Otarola Espinoza – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-571-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

A edição do XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE – SANTIAGO, evidenciou, mais uma vez, os avanços científicos no âmbito do Direito Urbanístico como área autônoma na produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os diversos problemas urbanos e a necessidade de se encontrar soluções sustentáveis através da legislação e criação de políticas Públicas. E, dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, pode-se observar contribuições importantíssimas para a área de Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os expositores que estiveram presentes fisicamente na sala. XI ENCONTRO INTERNACIONAL - DIREITOS SOCIAIS, CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA - esteve presente em todos os trabalhos apresentados e em diferentes abordagens. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 08 de outubro de 2022, no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, coordenado pelos professores doutores José Cláudio Junqueira Ribeiro (Escola Superior Dom Helder Câmara); Yasna Elizabeth Otarola Espinoza (Universidad de los Andes) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação oral no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição. O trabalho desenvolvido por Valmir César Pozzetti, Abraão Lucas Ferreira Guimarães, Edvania Barbosa Oliveira Rage, intitulado “A importância das calçadas na mobilidade urbana e na dignidade do cidadão”, destacou a importância das calçadas, no meio ambiente urbano, para que o pedestre tenha dignidade na sua locomoção; entretanto há um descaso e completa ausência de fiscalização por parte do Poder Público. Já o trabalho intitulado “Análise do discurso jurídico sobre a regularização fundiária diante do surgimento do termo territorial coletivo – TTC, de autoria de “Paloma Bianca Lopes De Assis e Rafael Isaac De Almeida Coelho” analisou o discurso jurídico sobre a regularização fundiária como forma de observar deslocamentos e contradições e ressaltou a necessidade de aplicação do TTC – Termo Territorial Coletivo, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017 e na Lei Complementar nº 205 que instituiu o Plano Diretor de São João de Meriti e previu o TTC, como premissa importante para assegurar o direito de propriedade à uma parcela da população que não o conseguiria obter de forma

individual e, dessa forma, obtendo a dignidade que o direito de propriedade proporciona ao cidadão. Já os autores Iara Pereira Ribeiro e Uesley Cesar Santos de Oliveira, de forma brilhante, apresentaram o trabalho intitulado “Medidas jurídicas para garantia do direito à moradia na pandemia do COVID-19” e destacaram os efeitos das medidas jurídicas adotadas na pandemia de Covid-19 para a garantia do Direito à Moradia, utilizando-se dos estudos de David Harvey e Raquel Rolnik, definidos como urbanismo crítico. Já no trabalho intitulado. “O zoneamento ecológico econômico como instrumento de planejamento de políticas públicas municipais: um estudo sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, apresentado por Patrícia de Freitas Reis Vilela Ribeiro , José Claudio Junqueira Ribeiro, analisou o Zoneamento Ecológico Econômico como um instrumento de gestão de política ambiental, cujo escopo é organizar e qualificar o território em zonas, fornecendo subsídios para melhor tomada de decisões políticas e estratégicas, em prol do desenvolvimento sustentável e do planejamento municipal de políticas públicas. Os autores Edson Ricardo Saleme, Marcelo José Grimone e Silvia Elena Barreto Saborita, em apresentação do trabalho intitulado “Planos Diretores Setoriais: conveniência em sua elaboração”, destacaram a obrigatoriedade de se elaborar planos diretores em cidades acima de 20 mil habitantes tendo como premissa a função social da cidade. Destacaram que as normas urbanísticas supervenientes estabeleceram outras obrigatoriedades, como a de planos em cidades sujeitas a catástrofes e também um plano de mobilidade urbana. E, por consequência destacaram a possibilidade de agir por conveniência ou não, da criação dos chamados planos diretores setoriais, como fundamentais para o desenvolvimento de cidades possuidoras de características diferenciadas. Já o artigo intitulado “A Normalização da Potabilidade e os Desafios para a Promoção da Água Potável” de autoria de José Claudio Junqueira Ribeiro e Juliana Fátima de Aquino Moreira destacou a importância do controle da qualidade da água para a promoção da saúde, figurando como escopo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Organizações das Nações Unidas – ONU, analisando a evolução da legislação brasileira em consonância com os ditames internacionais. Os trabalhos, sem exceção contribuíram com temas atuais para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano permitindo-se um olhar mais atento para as cidades brasileiras. Assim sendo, esta obra é um verdadeiro presente para reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui apresentadas, são contribuições importantíssimas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra urbana para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos dos direitos sociais, com promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Claudio Junqueira Ribeiro – Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dra Yasna Elizabeth Otarola Espinoza (Universidad de los Andes)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e  
universidade Federal do Amazonas (UFAM)

**ANÁLISE DO DISCURSO JURÍDICO SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
DIANTE DO SURGIMENTO DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO – TTC**  
**ANALYSIS OF LEGAL DISCOURSE ON LAND REGULARIZATION BEFORE  
THE EMERGENCY THE COMMUNITY LAND TRUST (CLT)**

**Paloma Bianca Lopes De Assis <sup>1</sup>**  
**Rafael Isaac De Almeida Coelho <sup>2</sup>**

**Resumo**

O presente artigo objetiva analisar o discurso jurídico sobre a regularização fundiária como forma de observar deslocamentos e contradições Diante do surgimento do Termo Territorial Coletivo – TTC. A partir da Lei Federal 13.465/2017 e da Lei Complementar nº 205 que instituiu o Plano Diretor de São João de Meriti e previu o TTC, tendo como referências teórico-metodológicas a Análise de Discurso - AD elaborada por Michel Pêcheux ([1969] 1997) e a operação de nominalização (DAHLET, 2015; GUILBERT, 2020), traçamos o seguinte percurso analítico: i) identificar as subjetividades presentes na formulação das leis em questão, ii) analisar os efeitos de sentidos produzidos nas leis em estudo e iii) avaliar a maneira pela qual o sentidos se deslocam na tentativa de proporcionar um efeito de homogeneidade ao texto legal ao mesmo tempo que apontam para um outro lugar. Com isso, almejamos contribuir para o diálogo entre a Análise do Discurso e o Direito.

**Palavras-chave:** Discurso jurídico, Regularização fundiária, Termo territorial coletivo, Análise do discurso, Nominalização

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the legal discourse on land regularization in order to observe displacements and contradictions before the emergence of the Community Land Trust (CLT). Based on Federal Law 13.465/2017 and Complementary Law No. 205 that established the São João de Meriti's Master Plan and provided for the CLT, having as theoretical-methodological references the Discourse Analysis - AD prepared by Michel Pêcheux ([1969] 1997 ) and the nominalization processes (DAHLET, 2015; GUILBERT, 2020), we trace the following analytical path: i) identify the subjectivities present in the formulation of laws in question, ii) analyze the effects of meanings produced in the laws under study and iii) evaluate the way in which the meanings move in an attempt to provide an effect of homogeneity to the legal text at the same time as pointing to another place. Thus, we aim to contribute to the dialogue between Discourse Analysis and Law.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Linguística pela UNICAMP, Mestre em Teoria Literária e Crítica da Cultura pela UFSJ e servidora pública federal.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara, Procurador Federal e Professor Adjunto do UNIPTAN

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Legal discourse, Land regularization, Community land trust (clt), Discourse analysis, Nominalization

## 1. INTRODUÇÃO

No presente artigo, pretendemos analisar o discurso jurídico sobre a regularização fundiária como forma de observar possíveis deslocamentos e contradições em face do Termo Territorial Coletivo – TTC.

A Regularização Fundiária é um saber instalado no discurso jurídico por meio da Lei Federal 13.465/2017 que dispõe de regras a serem seguidas por todos os entes da federação.

O TTC é um conceito que se apresenta como instrumento de política urbana e que ganhou a primeira previsão legal na Lei Complementar nº 205, publicada em 6 de julho de 2022, que instituiu o Plano Diretor do município de São João de Meriti, no Rio de Janeiro.

Sendo assim, tomaremos como objeto de análise essas duas leis, comparando um único artigo de cada lei que trata sobre as disposições gerais da Regularização Fundiária, para, por fim, analisar o artigo que dispõe sobre o TTC no município de São João de Meriti.

Almejamos, ao final das nossas análises, avaliar como os sentidos de Regularização Fundiária se deslocam entre a Lei Federal 13.465/2017 e a Lei Complementar nº 205 para se conformar com o sentido trazido pelo TTC. Para isso, temos como referenciais teórico-metodológicos a Análise de Discurso - AD elaborada por Michel Pêcheux e desenvolvida no Brasil por Eni Orlandi e dispomos da nominalização (DAHLET, 2015; GUILBERT, 2020) como categoria de análise fundamental ao desenvolvimento deste trabalho, é por meio dela que acessaremos o processo discursivo em uma determinada condição de produção para compreender o seu funcionamento.

A fim de atingir nosso objetivo faremos o seguinte percurso teórico: i) identificaremos as subjetividades presentes na formulação das leis em questão, para que possamos compreender o modo como esses discursos são produzidos e o lugar no qual se inscrevem, para em seguida ii) analisar os efeitos de sentidos produzidos nas leis em estudo, o que nos dará condições de estabelecer um comparativo que permita iii) avaliar a maneira pela qual os sentidos se deslocam na tentativa de proporcionar um efeito de homogeneidade ao texto legal ao mesmo tempo que apontam para um outro lugar.

A relevância desse trabalho do ponto de vista teórico está no diálogo estabelecido entre a Análise de Discurso pêcheutiana e o Direito que se constitui como profícuo para o estudo analítico do discurso jurídico. Do ponto de vista social, a regularização fundiária tem sido amplamente implementada, nos últimos anos no Brasil, pelo governo do Presidente Jair

Bolsonaro. No ano de 2019, o governo Bolsonaro editou uma medida provisória cuja meta seria conceder 600 mil títulos de propriedade até 2022. Já o TTC é um modelo que tem sido implantado recentemente no Brasil pela Ong Comcat, ele é inspirado no programa americano “Community Land Trusts” desenvolvido desde os anos de 1.960 e que vem se multiplicando em diversos países.

Este trabalho está dividido da seguinte forma: na primeira parte, tem-se uma breve apresentação dos referenciais teóricos-metodológicos da Análise do Discurso, que fundamenta e fornece os conceitos necessários para o desenvolvimento desta pesquisa. Após, faremos uma descrição sucinta dos procedimentos metodológicos adotados. Feito isso, procederemos nossas análises. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais.

## **2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS**

Por se tratar de uma disciplina de interpretação, a Análise do Discurso procura entender a construção do sentido de um determinado discurso. Essa construção envolve a interação entre a língua e as determinações históricas.

Na perspectiva discursiva, acessar o sentido exige à investigação dos modos de operação dos mecanismos discursivos. Pêcheux ([1969] 1997, p. 74) sustenta que o estudo dos processos de produção dos sentidos se organiza no cruzamento de duas ordens de pesquisas: as de base linguística e as das circunstâncias do discurso. É por meio da terminologia circunstâncias discursivas que o autor introduz o conceito de condições de produção. É no aspecto sociohistórico que estão as circunstâncias a partir das quais o discurso se produzirá: “um discurso é sempre pronunciado a partir de condições de produção dadas” (PÊCHEUX, [1969] 1997, p. 76-7).

Desta maneira, a compreensão das condições de produção migra das circunstâncias para a posição a partir da qual “um discurso é sempre pronunciado”, ganhando, assim, um contorno mais político-ideológico. Um discurso é sempre situado em um determinado lugar no interior de uma formação social dada.

Pêcheux ([1969] 1997) define discurso como “efeitos de sentidos” entre posições cujos lugares são determinados na estrutura de uma formação social, sendo que, esses lugares não correspondem ao real, é apenas um modo que o indivíduo encontra de significar sua própria condição de existência. Essa significação se dá pela interpelação que ao atingir o indivíduo o torna sujeito.

A fim de acessar o processo discursivo em busca da compreensão do seu funcionamento, trabalharemos com a nominalização - nmz como categoria de análise. Segundo Dahlet (2015), a produção de uma nominalização pode se dar a partir de uma base verbal, base adjetival ou mesmo nominal. Interessa-nos observar não somente essa produção, mas também o modo como essas nominalizações se relacionam com outros elementos dentro de um sintagma nominal. É importante destacar que compreendemos que a nominalização funciona como uma espécie de denominação, pois, conforme Costa (2014), a denominação está relacionada ao modo como uma dada posição-sujeito perspectiva o referente do discurso em uma determinada condição de produção atravessada por já ditos.

Dentro desse conceito mais amplo de denominação, a nominalização chama-nos a atenção por sua forma linguística capaz de, conforme Dahlet (2015), apagar mais ou menos integralmente as marcas de enunciação e de condensar várias ideias em uma única forma indutora de um efeito de pré-construído.

Sobre o apagamento das marcas de enunciação, a não identificação dos agentes e pacientes, bem como das relações de causa e consequência é possibilitada pela forma nominal. Essa não identificação das posições e circunstâncias envolvidas gera formulações que, por um lado, induzem o reestabelecimento daquilo que não foi identificado, por meio de uma operação de percurso, e, por outro lado, mantêm imprecisas certas lacunas geradas em torno dos elementos que foram apagados (DAHLET, 2015).

Em relação à capacidade de condensação na produção do nome, para Dahlet (2015), ao reunir diversos enunciados que estão ligados a discursos exteriores, a nominalização se torna produto de todos eles, cristalizando-os. O autor afirma que a nominalização induz sempre um efeito de pré-construído.

Ao atribuir a essa operação o conceito pècheutiano de “pré-construído”, Dahlet (2015) esclarece que os discursos exteriores suscitados pela nominalização – ou seja, os “já ditos” construídos em um outro lugar, ainda que nela estejam presentes de forma implícita – exercem a tarefa de direcionar seus sentidos, sem explicitar que assim o fazem, podendo resultar em verdades irrefutáveis que não são passíveis de verificação.

Disso resulta a densidade da sua forma, característica que faz dela constitutivamente paráfrase, no esforço de tornar essencialistas as relações que lhe são exteriores. A união do artigo definido à nominalização contribui para a aparência de essencialidade ao conferir-lhe definição, indicando que o fenômeno se trata de algo identificável. Isso ocorre porque o complemento determina o nome, dando-lhe existência. Uma construção que faz a transição entre simples possíveis do mundo em uma certa situação para leis do mundo, um reenquadre

que não preconiza soluções, apenas induz à resignação do que foi nominalizado e que passa agora a ser constituído como verdade óbvia (DAHLET, 2015; GUILBERT, 2020).

Segundo Dahlet (2015), em uma significativa quantidade de nominalizações, o vínculo estabelecido entre o complemento e a nominalização é do tipo relacional, ou seja, ao vínculo existencial, já contido nessa relação, liga-se uma obrigação de fazer algo. A configuração deôntica é o enquadre da resignação diante da verdade imutável em um "dever fazer" que transforma em imutáveis as situações que envolvem escolhas.

### **3. PROCEDIMENTOS E ETAPAS DE ANÁLISE**

Nossa pesquisa é de base bibliográfica e tem como objeto de análise os discursos sobre regularização fundiária presentes no discurso jurídico e, de modo específico, na Lei Federal 13.465/2017 e na Lei Complementar nº 205 do município de São João de Meriti.

A escolha por esse material se deve ao fato da regularização fundiária ter sido regulamentada no ano de 2017 pela lei federal supracitada. Já a lei municipal foi escolhida por ser a primeira lei do país a introduzir o Termo Territorial Coletivo - TTC como um instrumento opcional de regularização fundiária.

Deste modo, acreditamos ser de extrema relevância para o estudo do discurso jurídico de regularização fundiária observar os efeitos de sentidos produzidos por uma lei que introduz a regularização fundiária no discurso jurídico e por outra que apresenta o TTC como nova perspectiva de regularização fundiária, o que a nosso ver trata de um deslocamento de sentido da regularização trazida pela lei federal.

Com base nisso, as etapas desse estudo se iniciam por uma discussão sobre o conceito de sujeito em AD, a fim de identificar os sujeitos existentes na formulação das leis em questão, isso permitiu refletir sobre as condições de produção que permeiam nosso objeto. Ao final dessa etapa, tivemos condições de iniciar as análises propriamente ditas. Esse processo contou com a categoria da nominalização que permitiu com que atuássemos no batimento entre a descrição e a interpretação, de que nos fala Pêcheux ([1969] 1997), como forma de analisar os efeitos de sentidos oriundos desses processos discursivos.

Para isso, recortamos o primeiro artigo que tratava das disposições gerais da Regularização Fundiária Urbana das duas leis, são eles: o art. 9 da Lei Federal 13.465/2017 e o art. 334 da Lei Complementar municipal nº 205, como forma de estabelecer um parâmetro comparativo do que se textualiza sobre o tema nessas leis.

Feito isso, partimos para a análise dos sintagmas nominais que contêm a relação entre as nominalizações e seus determinantes. De modo mais específico, analisamos o sintagma elementar a esse estudo: “A Regularização Fundiária Urbana”, almejando, com isso, compreender os efeitos de sentido produzidos nessas leis.

Em seguida, comparamos o funcionamento discursivo dessas leis, observando o modo como o sentido de “Regularização Fundiária” se desloca na passagem da Lei Federal para a Lei Municipal.

Por fim, avaliamos a produção do efeito de homogeneidade no discurso da Lei Complementar nº 205 que permitiu ao Termo Territorial Coletivo fazer sentido para aquela condição de produção.

#### **4. IDENTIFICANDO AS SUBJETIVIDADES PRESENTES NO DISCURSO JURÍDICO**

O discurso jurídico em análise diz respeito a duas leis que envolvem a regularização fundiária em âmbito federal e municipal. Propomos, nessa seção, identificar as subjetividades que formulam essas leis, para isso, começamos pela reflexão sobre a existência de uma suposta universalidade no texto legal.

Segundo Indursky (2019), se fosse possível afirmar que uma lei é neutra, então, admitiríamos que o seu legislador também seja e que estaria totalmente desvinculado de qualquer posicionamento político. Ocorre que a AD em que nos filiamos preconiza que não há neutralidade, todos nós somos assujeitados e nos posicionamos em um lugar da estrutura social a que pertencemos. É neste momento que surge um conceito muito caro a teoria adotada, a noção de sujeito.

O sujeito do discurso é aquele que faz com que a língua funcione no social, para isso, ele sofre um atravessamento ideológico que o constitui, subjetivando-o.

Segundo Indursky (2019) o texto legal é produzido por um legislador que também é um sujeito posicionado em um determinado lugar, muitas vezes, não há apenas um sujeito legislador a tratar do texto e sim inúmeras vozes vindas de outras posições que tencionam e disputam a textualização da lei para que ao final, ou seja, quando essa lei for publicada, ela passe a apresentar um efeito de homogeneidade mesmo tendo sido produzida por diferentes sujeitos.

Além disso, diante de leis em níveis hierárquicos distintos, como as que estamos analisando, há que se respeitar a supremacia de uma sobre a outra. Isso terá consequências para o funcionamento do discurso produzido pelo sujeito legislador no momento da edição da lei.

No entanto, isso não impede o discurso de funcionar, em se tratando de leis feitas por sujeitos posicionados em lugares distintos é possível que o resultado seja a produção de um texto contraditório. A tarefa do discurso está em conter essa contradição no nível da formulação para que a superfície se apresente homogênea, enquanto sentidos são deslocam e estão sempre prestes a se tornarem outros.

Vejamos a Lei Federal 13.465/2017 que disciplina sobre a regularização fundiária rural e urbana, ela foi decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Todavia, essa lei resulta da conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016. A medida provisória é uma norma de caráter emergencial, conforme o *caput* do art. 62 da Constituição Federal do ano de 1.988:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Ao se propor a regularização fundiária como medida provisória, o efeito de sentido produzido de imediato é de que esse tema seja de extrema necessidade<sup>1</sup>. Além disso, no caso, é o Presidente da República que legisla, o que elimina as demais vozes, pois não há uma discussão como ocorre com projetos de lei.

Ao final do texto desta medida provisória, além do então Presidente da República, Michel Temer, assinam o texto os ministros à época Dyogo Henrique de Oliveira, Bruno Cavalcanti de Araújo e Eliseu Padilha. Podemos dizer que, naquele momento, todos os citados compartilhavam da mesma subjetivação e representavam ali a direita brasileira identificada com o discurso econômico neoliberal.

Ao converter-se em Lei Federal, alguns dispositivos da medida provisória são suprimidos ou reformulados, não aprofundaremos sobre isso neste artigo, apenas gostaríamos de comentar que esses vetos são consequência do que Indursky (2019) concebeu como sendo a heterogeneidade do texto. Quando outros sujeitos são chamados a participar do texto, a

---

<sup>1</sup> A seguir em nossas análises, veremos como a necessidade da regularização fundiária é construída em termos linguísticos.

tensão das distintas posições faz sempre com que algo se perca ou surja, efeito da disputa pelo sentido entre os sujeitos.

Na Lei Complementar municipal nº 205 que dispõe sobre o Plano Diretor de São João de Meriti e regulamenta em âmbito municipal a aplicação da regularização fundiária na esfera daquele município, há a instituição de um outro instrumento discursivizado como uma espécie de regularização fundiária, trata-se do Termo Territorial Coletivo – TTC.

O TTC é um projeto desenvolvido pela Organização sem fins lucrativos Comunidades Catalisadoras – Comcat que se descreve como fortalecedora dos moradores de favelas do Rio. Dentre suas formas de atuação, está o encaminhamento de propostas legislativas para implementação do TTC nos níveis municipal, estadual e federal.

O Plano Diretor de São João de Meriti é o primeiro texto legal a abrigar os sentidos do TTC no Brasil. No Plano Diretor, diferentes vozes disputam a textualização da política urbana, ele também é elaborado pelo executivo e aprovado pela Câmara Legislativa municipal. Nele, o modo como o discurso jurídico constrói o efeito de participação popular se dá por meio da representatividade de associações dos diversos segmentos da comunidade e pelo debate em audiências públicas. Nesta cena, é possível prever os diferentes sujeitos disputando o que será considerado como unidade de significação naquele texto legal que, como pontua Indursky (2019), não passa de mera ilusão.

Sem pretender pesquisar todas as vozes ali presentes, a que mais tem interesse para essa pesquisa é a da Ong Comcat, pois sua presença marcou parte do Plano Diretor ao fazer constar o TTC nesse documento. Essa Ong discursiviza o TTC como sendo um modelo que “previne a especulação imobiliária, as remoções forçadas e mantém as decisões sobre o desenvolvimento territorial nas mãos da própria comunidade” (TTC, 2020). Tal discurso indica que essa Ong se identifica com uma posição mais progressista e que, nesse sentido, antagoniza com a posição que estabeleceu a Regularização Fundiária em âmbito Federal.

Esse antagonismo nos leva a pensar os modos como o processo discursivo apresenta a regularização fundiária no Plano Diretor de São João de Meriti, de modo a dar espaço ao TTC cujos sentidos são divergentes aos da regularização fundiária, mas, na tecitura do texto legal, assumem aparência de serem complementares entre si, é o que veremos a seguir.

## **5. OS EFEITOS DE SENTIDO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Nessa seção, examinamos os dispositivos gerais sobre regularização fundiária nas duas leis, mais especificamente, recortamos o primeiro artigo a tratar desses dispositivos. Iniciamos pelo artigo 9º da Lei Federal 13.465/2017, conforme descrito abaixo:

Seção I

**Da Regularização Fundiária Urbana**

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à **Regularização Fundiária Urbana (Reurb)**, a qual abrange **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** destinadas à **incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**.

Nesse recorte, vejamos o sintagma nominal “A Regularização Fundiária Urbana”, temos “regularização” como uma nmz derivada do tema verbal “regularizar”. Na transição da ação contida no verbo para a abstração expressa na ideia da forma nominal regularização perdem-se agentes, pacientes, causas e consequências que poderiam ser aferidos caso estivessemos utilizando a forma verbal “regularizar”, com isso, torna-se difícil questionar o conceito criado em “regularização”, pois não é possível questionar as relações estabelecidas, tais como: Quem irá regularizar? Para quem? De que modo? Para que?

Além disso, o nome dado a síntese desse todo complexo de relações está determinado pelo uso do artigo definido “a”, ou seja, não se trata de uma regularização, é “a” regularização. Tal determinação confere um estatuto de verificação, a opção por significar a nmz como algo já existe e não como uma mera hipótese produz um saber “pré-construído” cujo pressuposto estabelece um “dever fazer”, ou seja, a necessidade de regularizar.

A nmz “Regularização” segue ao lado de “Fundiária” e “Urbana”, sobre “fundiária” é importante destacar que o sufixo “ária” está em relação com o radical “fund” cuja origem latina é *fundus*, que em português refere-se a terras. Sendo assim, a correlação de “a regularização” e “fundiária urbana” instala o “dever fazer” de se regularizar a terra, no caso “urbanas”, uma necessidade desdobrada na seguinte sentença: “A terra urbana deve ser regularizada”.

Impor a necessidade de regularizar terras urbanas como política fundiária é pressupor que o direito de propriedade se sobrepõe a outros direitos envolvidos nessa questão, como o direito à terra, direito à moradia. É importante destacar que a afirmação que acabamos de fazer não se pauta em uma análise de conteúdo da lei em questão, mas em uma análise do discurso que por meio do batimento entre descrição e interpretação nos permite afirmar que em “A regularização fundiária Urbana” funciona um discurso no qual o direito de propriedade que se realiza por meio da propriedade privada tem prevalência sobre os demais direitos já mencionados.

É deste modo que o político determina o jurídico, criando a inquestionabilidade de um saber norteador do texto legal. Desta feita, originou-se a Lei Federal 13.465/2017 estabelecendo esse saber “A regularização fundiária” e determinando seu cumprimento para todos os entes da federação.

Ainda nessa recorte, o texto federal descreve a regularização fundiária urbana como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” A seguir, observemos detalhadamente o que se apresenta como sendo a “destinação” da regularização fundiária urbana:

- “a incorporação dos núcleos urbanos informais”
- “o ordenamento territorial urbano”
- “a titulação de seus ocupantes”

Faremos a análise desses sintagmas nominais por meio do quadro apresentado a seguir:

QUADRO 01:

SINTAGMAS NOMINAIS			
	ARTIGO	NMZ	COMPLEMENTO
a)	a	incorporação	dos núcleos urbanos informais
b)	o	ordenamento	territorial urbano
c)	a	titulação	de seus ocupantes

O quadro traz os três (03) sintagmas nominais que compõem a finalidade da Regularização Fundiária descrita pela Lei Federal 13.465/2017, sendo que o núcleo de todos eles é uma nmz precedida de artigo definido. Além disso, cabe reforçar que toda nmz é a passagem de um tema verbal para um nome. Na alínea “a” incorporação vem da ação de incorporar o que se define como “núcleos urbanos informais” ao “ordenamento territorial urbano”.

Vamos nos deter nesse momento à definição dada pela lei para “núcleo urbano informal”. Para isso, selecionamos o art. 11 que diz o seguinte:

Art. 11. Para fins desta Lei, **consideram-se:** I - **núcleo urbano: assentamento humano**, com uso e características urbanas, **constituído por unidades imobiliárias** de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na [Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972](#), **independentemente da propriedade do solo**, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;II - **núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar**, por qualquer modo, **a titulação de seus ocupantes**, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

No inciso I, núcleo urbano é descrito como assentamento humano, no inciso II essa informação é complementada por clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Pela síntese desses incisos, define-se “núcleo urbano informal” como assentamento humano clandestino, irregular ou que não foi titulado.

Ao descrever um pouco mais essa denominação, vemos que “Núcleo urbano” é definido pelo sintagma nominal “assentamento humano” constituído da nmz “assentamento” cuja derivação vem do verbo assentar, sendo assim, essa forma nominal permite a seguinte expansão: assentamento humano - assentamento de homens - assentar homens, homens são assentados (em algum lugar). A respeito da complementação “em algum lugar”, o termo que restitui esse complemento está no inciso I que descreve os assentamentos humanos como constituídos de “unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima prevista independente da propriedade do solo”, segundo o inciso II, quando essas unidades são clandestinas, irregulares ou que não foram possíveis de titularizar os ocupantes, temos, então, os “núcleos urbanos informais”.

Desta maneira, se o texto legal caracteriza “núcleos urbanos informais” como “assentamentos humanos irregulares” cujo sintagma nominal descrevemos como “Homens assentam-se, de modo irregular, em unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima prevista independente da propriedade do solo”, interpretamos que tal descrição corresponde às comunidades pobres ou favelas. Sendo esse o modo como o jurídico buscou formalizar esses espaços, denominando-os de outro modo. No quadro a seguir, dados mais detalhes sobre essa forma dada ao jurídico para esses espaços:

QUADRO 02:

O modo jurídico de denominação	
favela, comunidades pobres	núcleos urbanos informais
barracos, moradias populares	unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima prevista independente da propriedade do solo

Pelo quadro acima, núcleos urbanos informações é a denominação dada pelo jurídico para favelas ou comunidades carentes. Dentro desses espaços, as construções mais simples e as mais precárias são designadas como moradias populares e barracos, respectivamente. No discurso jurídico essa distinção se apaga, o que permite dizer que tanto moradias populares como barracos são caracterizados de modo genérico como sendo “unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima prevista independente da propriedade do solo”.

Podemos dizer que a forma genérica e polida de caracterizar essas construções é necessária a esse discurso para que o "dever fazer" de regularização fundiária possa se instalar como sentido, sem correr o risco de que denominações como “favelas” e “barracos” sejam capazes de instaurar sentidos que levantem outras necessidades capazes de confrontar a que se impõe por meio desse discurso.

Dando continuidade à análise do quadro 1, os sintagmas das alíneas “a” e “b” contém a combinação de duas nmz, a saber: a incorporação, resultante da ação de incorporar os denominados “núcleos urbanos informais” ao “ordenamento territorial urbano”. Esse último sintagma, contém a nmz “ordenamento”, derivada do verbo ordenar, implicando em colocar algo em ordem, o que para o discurso jurídico significa como colocar na forma da lei, ou seja, em um conjunto de normas e regras territoriais urbanas.

Na alínea “c” temos o sintagma “à titulação de seus ocupantes” que é colocado após “a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano” e forma com ele a finalidade da regularização fundiária na Lei Federal. A “titulação” é também uma nmz precedida de artigo definido, o que confere a essa formulação o "dever fazer" de titular os ocupantes dos núcleos urbanos informais, em outras palavras, os moradores de comunidades, os favelados.

A regularização fundiária que conforme vimos é o "dever fazer" de regularizar a terra se dá pela concessão de títulos aos ocupantes dos núcleos urbanos e, em uma relação de causa-consequência pela incorporação desses núcleos à ordem que rege os espaços territoriais urbanos, ou seja, é por meio do título que essa incorporação é feita. Se a inserção desses núcleos ao ordenamento territorial urbano é feita mediante a titulação de seus ocupantes, podemos dizer que ordenamento territorial de que se fala é o que estabelece regras para a propriedade privada. Pois essa incorporação está atrelada ao título individual de propriedade, é o título que faz com que um núcleo informal ingresse na ordem territorial.

A Legislação Federal funciona produzindo sobre a regularização fundiária um efeito de sentido, tal efeito é pautado em tornar esses espaços propriedades privadas a serem inseridas como ativos no mercado. Deste modo, esses espaços participarão das regras mercadológicas como qualquer outro, prescindindo das questões sociais que os constituem, o que para muitos estudiosos pode contribuir para processos de gentrificação.

Passamos agora ao exame do artigo 334 da Lei Complementar nº 205 que trata do Plano Diretor do município de São João de Meriti, conforme descrito abaixo:

## Da Regularização Fundiária

### Subseção I

#### Das disposições gerais

Art. 334. **A Regularização Fundiária** compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que tem por objetivo **a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes (...)**

Parágrafo único. Na elaboração e execução dos projetos a serem executados no âmbito da Regularização Fundiária, **deverão ser consideradas as disposições da legislação federal aplicável, em especial a Lei nº 13.465/2017.**

No Plano Diretor em estudo, a seção sobre “A Regularização Fundiária” é anterior à seção do “Termo Territorial Coletivo” que está sendo inaugurado enquanto texto de lei nesse Plano e assim como ela é apresentado como projeto de regularização. Veremos agora como os efeitos de sentidos da regularização fundiária são produzidos nessas condições de produção que trazem ao mesmo tempo a emergência de uma nova possibilidade de regularização, o TTC, e o dever de alinhamento ao disposto no texto da Lei 13.465/2017, como consta reforçado no parágrafo único do art. 334 supracitado.

Para isso, destacamos os seguintes sintagmas nominais: “a regularização de assentamentos irregulares” e “a titulação de seus ocupantes”, conforme a tabela confeccionada para auxiliar nas análises:

QUADRO 03:

	SINTAGMAS NOMINAIS		
	ARTIGO	NMZ	COMPLEMENTO
a)	A	Regularização	de assentamentos irregulares*
b)*	-	assentamentos	irregulares
c)	A	titulação	de seus ocupantes

Na alínea “a”, a combinação entre o artigo definido “A” somado à nmz “regularização”, analisada por nós como o "dever fazer" de se regularizar algo, aqui tem como complemento “de assentamentos irregulares”. Analisando esse complemento, vemos que “assentamentos” trata-se de outra nmz, cuja forma verbal diz respeito à ação de assentar, no caso, assentar de maneira irregular, conforme complemento. Assim, por “assentamentos irregulares” temos o produto desta ação cujos agentes, as causas e as consequências não aparecem como algo passível de questionamento, pois na nmz isso se apaga. Mas se questionarmos sobre o que foi apagado, é possível pensar as origens desses assentamentos, remontando os processos históricos de constituição do espaço urbano brasileiro, onde os agentes da ação de assentar estão compreendidos como o levante de populações pobres do campo, em sua maioria negros descendentes do escravismo que ao sofrerem os processos de expropriação agrária migraram para as cidades e tiveram que se assentar, irregularmente, em lugares que deram origem às periferias urbanas.

O ato de assentar se torna consequência da política agrária brasileira. Nesse sentido, regularizar assentamentos irregulares é reconhecer a legitimidade dos mesmos e contemplá-los na organização legal da cidade.

Na alínea “c”, temos o sintagma nominal “à titulação de seus ocupantes” posposto a “regularização de assentamentos irregulares” no texto da lei municipal, juntos, eles constituem o que se textualiza como sendo a finalidade da regularização fundiária no Plano Diretor de São João de Meriti. Aqui o "dever fazer" de titular se dá em face dos ocupantes dos assentamentos irregulares, esses ocupantes constituem-se também como um modo de denominar os moradores de comunidades e favelados, ou seja, é o "dever fazer" de titular esses moradores.

No entanto, nesse discurso não se trata mais da regularização fundiária enquanto regularização da terra mediante a concessão de títulos aos seus ocupantes. Aqui o que se apresenta como regularização fundiária se desdobra em regularização dos assentamentos irregulares mediante a titulação de seus ocupantes.

Na lei Federal a terra está necessariamente colocada em relação com a titulação individual, pois fala-se em incorporação de núcleos ao ordenamento “territorial” urbano. O que significa que a incorporação é da área, ou seja, da terra e do que se construiu nela, pois é somente contemplando o solo que o núcleo urbano informal é tomado como território a ser ordenado.

Na Lei Complementar isso não ocorre, a terra é convenientemente esquecida para que a regularização fundiária e o ttc possam significar nesse texto, como veremos mais adiante. Disso temos um deslizamento no sentido de regularização fundiária, não se trata mais da necessidade de regularizar a terra mediante o título individual, mas o assentamento enquanto moradia.

## **6. TERMO TERRITORIAL COLETIVO: O EFEITO DE HOMOGENEIDADE**

Após analisarmos os efeitos de sentido produzidos em cada lei, iremos agora compará-las para avaliarmos como esses sentidos podem coexistir, se contradizer e se deslocar entre si, para isso observemos o quadro abaixo:

QUADRO 04:

<b>COMPARATIVO DOS DISPOSITIVOS GERAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS LEIS</b>	
Lei Federal 13.465/2017	Plano Diretor São João de Meriti

a)	Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à <b>Regularização Fundiária Urbana (Reurb)</b> , a qual <u>abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais</u>	<b>A Regularização Fundiária <u>compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais</u></b>
b)	<u>destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano</u> e	que tem por <b>objetivo a regularização de assentamentos irregulares</b> e
c)	<u>à titulação de seus ocupantes.</u>	<b>a titulação de seus ocupantes</b>

Diante do comparativo, verifica-se que as alíneas “a” e “c” trazem o mesmo conteúdo semântico, pois, no caso de “a” tanto o verbo “abranger” quanto o verbo “compreender” funcionam para estabelecer o conjunto de medidas pelas quais a regularização fundiária se dá. Na alínea “c” ocorre o mesmo, pois “destinadas” e “tem por objetivo” são formas de dizer sobre a finalidade da regularização apresentada em ambas as leis como o ato de titular os ocupantes.

Assim, os processos discursivos que produzem sentidos distintos entre uma lei e outra estão atuando nos sintagmas nominais sublinhados na alínea “b”.

Nos quadros 01 e 03, descrevemos detalhadamente tais sintagmas, agora vamos compará-los. Ambos são colocados como sendo a finalidade da regularização fundiária, no entanto, enquanto na Lei Federal essa finalidade é posta em relação “à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”, na Lei Municipal é colocado como “regularização de assentamentos irregulares.

Tomando, primeiramente, a Lei Federal o que se trata aqui é da inserção dos núcleos em uma ordem já existente e que rege o território urbano, nessa feita, o “informal” passa a ser formal, pois se esses núcleos não possuem uma forma definida, com sua inclusão no ordenamento urbano, eles passam a adquirir a forma estabelecida por esse ordenamento, ou seja, passam a ser regidos por essa regra, temos, então, um único ordenamento territorial urbano a reger, da mesma forma, comunidades carentes e outros territórios, não há aqui distinção em termos sociais.

Se a regularização fundiária na Lei Federal trouxe regras especiais para comunidades carentes com o argumento de facilitar esse processo, quando essas comunidades são regularizadas, ou seja, passam a pertencer ao mesmo regime de regras que estão os espaços mais abastados da cidade e a possuírem o título de proprietários, o argumento social desaparece e dá lugar a uma unificação do regramento territorial urbano, já que todos aqui são denominados como proprietários. Assim, a área na qual vivem comunidades carentes é regida pelo mesmo estatuto que outras áreas da cidade e, por isso, tornam-se ainda mais

suscetíveis à especulação imobiliária e processos de gentrificação, fragilizando os proprietários dos imóveis existentes nesses espaços que não dispõem dos mesmos recursos para poderem ingressar “de igual para igual” no ordenamento territorial urbano.

No Plano Diretor de São João de Meriti, a finalidade da regularização fundiária é trazida como “a regularização de assentamentos irregulares” e acrescida de “à titulação de seus ocupantes”. Diferente da Lei Federal que usou formas distintas para designar o objetivo da regularização fundiária, o Plano Diretor em questão reintroduz a nmz “regularização” para dizer sobre sua finalidade, deste modo, essa reintrodução produz uma reinscrição de sentido de regularização, é como se o processo discursivo se cria uma retificação à Lei Federal, reelaborando de fundiária para assentamento irregulares.

A essa reelaboração, entendemos como o deslocamento do sentido, já não é mais da regularização fundiária tal qual trazida pela Lei Federal, mas trata-se de outra regularização, a de assentamentos irregulares. Além disso, “A Regularização” pressupõe a existência de algo irregular que necessita ser regularizado, nessa pressuposição há tanto a necessidade de se regularizar, quanto a possibilidade de se fazer isso, ou seja, há um “sentido já lá” reconhecendo o irregular como legítimo, pois, se não fosse assim, não se falaria em regularização, mas em desapropriação, por exemplo.

No entanto, “fundiária” não é o mesmo que “assentamentos irregulares”, eis aqui a importância de se pensar no que a nmz “Regularização” apagou. Se “A regularização fundiária” pressupõe que a terra está irregular, é a formação de assentamentos que dá causa a essa irregularidade. Ou seja, assentar-se irregularmente na terra é o que a torna irregular, portanto, ao regularizar os “assentamentos”, a terra se regulariza, por consequência.

Deste modo, o Plano Diretor de São João de Meriti vai partir dessa eventual consequência para esquecer a terra e, assim, não a vincular diretamente à concessão de títulos individuais, essa desvinculação é importante para que o discurso sobre o Termo Territorial Coletivo - TTC possa funcionar no discurso jurídico. Vejamos o que traz o Plano Diretor a respeito do TTC:

#### Seção XII

##### Do Termo Territorial Coletivo

Art. 341. **O Termo Territorial Coletivo**, ou TTC, é instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social, e se caracteriza, concomitantemente, pela: I – **gestão coletiva da propriedade da terra**; II – **titularidade individual das construções**; (...)

Como vimos, no Plano Diretor não se diz sobre a “incorporação ao ordenamento territorial urbano” como forma de não vincular a questão da terra à titulação individual. O

sentido dessa política se assenta quando na Seção XII desse Plano, temos a introdução do “Termo Territorial Coletivo”.

Podemos considerar “Termo Territorial” como uma espécie de ordenamento territorial, posto que o TTC traz regras legais para o território, o que não significa que ele faça parte do ordenamento já lá, mas é um outro ordenamento, descrito como coletivo. A noção de outro se confirma pelo modo como o TTC surge no Plano, ele é apresentado pelo verbo “ser”, diferente da regularização fundiária que é apresentada nesse Plano pelo verbo “compreender”. A diferença no uso dos verbos produz no primeiro um sentido conceitual delimitado, já no segundo, o sentido é mais abstrato, o que faz com que a regularização fundiária nesse discurso não seja uma noção taxativa, mas algo mais fluido e é, deste modo, que o processo discursivo permite o deslocamento do sentido da regularização fundiária da Lei Federal.

O TTC vem descrito como sendo “instrumento urbanístico de gestão territorial”, é possível notar que não há a colocação de artigo antes de instrumento, poderia ser “o” instrumento, como também poderia ser “da” gestão territorial. No entanto, essa definição não é dada justamente para que o caráter de especificidade não seja atribuído ao TTC e, assim, ele possa figurar como possibilidade e não como necessidade imposta, como é o caso da nmz contida no sintagma “a regularização fundiária”. Vejamos de modo esquemático os demais sintagmas nominais que surgem relacionados ao TTC:

SINTAGMAS NOMINAIS QUE CARACTERIZAM O TTC:	
a)	<b>gestão</b> coletiva da propriedade da terra
b)	<b>titularidade</b> individual das construções

Dos sintagmas nominais supracitados, somente em “gestão coletiva da propriedade da terra” é possível identificar uma nmz, sendo que gestão deriva da ação de gerir, no caso, de modo coletivo a propriedade da terra, essa sim dada como conceito existente e verificado graças a presença do artigo “a”. Cabe notar que não se trata de gestão coletiva da terra, mas da propriedade, o que implica a existência de um título a conferir esse estatuto.

Isso implica em pressupor que há a propriedade da terra, não precisando se coletiva ou individual, mas informando que essa propriedade será gerida de modo coletivo. Na alínea “b” temos “titularidade individual das construções”, “titularidade” se difere de “titulação”, não sendo uma nmz como essa última que, como vimos, trouxe o “dever fazer” de titular os ocupantes. “Titularidade” é derivado do adjetivo titular e está em relação às construções, essas

sim, especificadas pelo artigo definido e, portanto, dadas como existentes. Deste modo, o “título individual” é das construções, não da terra. Pelas alíneas “a” e “b” vemos a separação entre terra e construção, coletivo e individual, gestão e titularidade.

Esses pares constituem cadeias semânticas contrastivas entre si, vejamos: gestão, coletiva, terra em contraste com titularidade, individual, construção. Esse contraste resulta do encontro de subjetividades antagônicas entre si que buscam no discurso jurídico estabilizar suas posições, para isso, novas significações vão se alocando, abrindo brechas, se instalando no texto em um esforço para que no nível da formulação tudo pareça coerente e homogêneo enquanto no nível do discurso, ou seja, na ordem do sentido, estão a confrontar suas posições, deslocando os sentidos, como acabamos de ver em nossa análise.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na análise dos efeitos de sentidos sobre “A Regularização Fundiária” vimos que a Lei Federal produz um sentido pautado em tornar esses espaços propriedades privadas a serem inseridas como ativos que participam das regras de mercado como qualquer outro espaço, prescindindo das questões sociais já existentes.

Na Lei Complementar nº 205 que instituiu o Plano Diretor do município de São João de Meriti, no Rio de Janeiro, “A Regularização Fundiária” é significada entre a tentativa de um suposto alinhamento ao texto da Lei 13.465/2017 e a necessidade de dar um outro sentido à regularização fundiária na cidade de São João de Meriti, capaz de abrigar os sentidos trazidos pelo “Termo Territorial Coletivo”.

Com isso, o sentido de regularização fundiária se desloca para regularização de assentamentos irregulares, esquecendo, por um momento a terra, para permitir que o TTC possa significar nesse lugar de contradição, entre a terra e a construção, entre o coletivo e o individual.

Cabe, ainda, uma última reflexão acerca da noção de sujeito, as leis analisadas foram produzidas por sujeitos antagônicos posicionados em lugares distintos de dentro da formação social. Essas leis possuem como destinatários um outro sujeito, que ora é denominado como morador ou favelado, ora como proprietário. Ao se reconhecer com alguma dessas denominações, significa que esse sujeito se identifica com o lugar no qual ele foi posicionado e ao estar nesse lugar, resta saber qual leitura produzirá sobre essas leis, com isso, o texto legal se abre novamente a outros sentidos que ainda não sabemos quais.

## 8. REFERÊNCIAS

BRASÍLIA (DF). Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 set. 2017. Seção 1, p. 1.

COSTA, G. C. Sentidos de milícia: entre a lei e o crime. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2014.

DAHLET, P. (Re)produzir o inquestionável: nominalização, generalização e naturalização no discurso neoliberal. *EID&A – Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação*. Ilhéus, n. 8, p. 206-221, jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/eidea/article/view/613>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GUILBERT, T. *As evidências do discurso neoliberal na mídia*. Tradução de Guilherme Adorno; Luciana Nogueira; Luís Fernando Bulhões Figueira; Mônica Graciela Zoppi-Fontana. Campinas: UNICAMP, 2020.

INDURSKY, F. *O discurso do/sobre o MST: Movimento social, sujeito, mídia*. Campinas: Pontes, 2019.

O QUE É O TTC. *Termo territorial coletivo*, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/o-que-e-o-termo-territorial-coletivo/>. Acesso em: 02 de ago. 2022.

ORLANDI, Eni P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas, SP: Pontes, 1999.

PÊCHEUX, M. Análise Automática do Discurso. In: GADET, F. e T. HAK (orgs.) *Por uma análise automática do discurso – uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Campinas: UNICAMP, ([1969] 1997), p. 61 – 105.

SÃO JOÃO DE MERITI (RJ). Lei Complementar nº 205, de 14 de dezembro de 2021. Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti, Poder Executivo, São João de Meriti, RJ, 6 jun. 2022. Atos do Prefeito, p. 4.