



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

JOÃO LUIZ STEFANIAK

**ENTRE A MIRAGEM E A UTOPIA: A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO E
FUNDAMENTAL À MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA**

PONTA GROSSA

2011

JOÃO LUIZ STEFANIAK

**ENTRE A MIRAGEM E A UTOPIA: A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO E
FUNDAMENTAL À MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre do Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Área de Concentração Cidadania e Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Édina Shimanski

PONTA GROSSA

2011

S816 Stefaniak, João Luiz
 Entre a miragem e a utopia: a efetividade do direito humano e
 fundamental à moradia na cidade capitalista / João Luiz
 Stefaniak. Ponta Grossa, 2011
 219 f.

 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas),
 Universidade Estadual de Ponta Grossa – Pr.
 Orientadora: Profa. Dra. Edina Schimanki

 1. Direito à moradia. 2. Cidade sustentável. 3. Desenvolvimento
 urbano. I. Schimanki, Edina. II. Universidade Estadual de Ponta
 Grossa. III. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. IV. T

CDD: 342.125.4

TERMO DE APROVAÇÃO

JOÃO LUIZ STEFANIAK

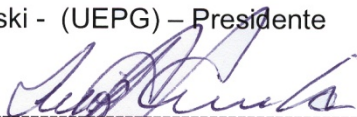
“ENTRE A MIRAGEM E A UTOPIA: A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA”

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

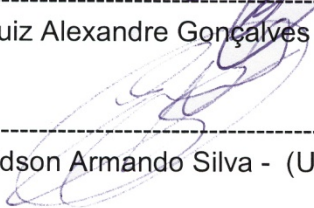
Assinatura pelos Membros da Banca:



Dr. Édina Schimanski - (UEPG) – Presidente



Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - (UEPG)



Dr. Edson Armando Silva - (UEPG)

Dr. Lucia Cortes da Costa - (UEPG) - Suplente

A minha mãe Lídía e ao meu pai Luís,
especialmente por me gerar no seio da
classe operária, pois hoje tenho plena
consciência da sorte deste acaso.

AGRADECIMENTOS

A Mãe Terra, companheira nesta curta mais intensa viagem pelo Universo.

A Humanidade, porque deus não existe.

A Professora Édina Schimanski, minha orientadora, principalmente pela paciência, predicado dos sábios.

Aos Professores José Robson da Silva e João Irineu de Resende Miranda, pelas valiosas contribuições.

Aos Professores do Mestrado, que generosamente compartilharam seus imprescindíveis conhecimentos.

Aos meus colegas de turma do Mestrado, pela convivência agradável e pelo apoio durante o aprendizado.

As lideranças do movimento social urbano de Ponta Grossa por socializarem sua práxis militante.

A minha esposa e camarada Jeaneth, fonte de paixão, inspiração e sabedoria.

Aos meus filhos Amanda e João Pedro, pela alegria sempre presente.

Ao meu irmão José Luiz, amigo e companheiro.

Um mapa do mundo em que não aparece o país Utopia não merece ser guardado.

(Oscar Wilde)

RESUMO

Apesar de consagrado no ordenamento jurídico constitucional e infra-constitucional o direito humano e fundamental à moradia está longe de ser efetivado, a política de desenvolvimento urbano adotado pelo Estado-capitalista é fundamentada na sua função precípua de garantir a produção e reprodução do processo de acumulação do capital. Os instrumentos urbanísticos estabelecidos para combater a especulação imobiliária e a segregação urbana e, conseqüentemente, induzir a reforma da excludente estrutura fundiária das cidades brasileiras, após dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade não foram colocados em prática pela maioria dos Municípios. Os programas habitacionais continuam direcionados a atender as demandas da classe média, pois a camada mais pobre da população não tem acesso ao crédito bancário. Este quadro revela uma contradição que constitui o fio condutor desta pesquisa: a ausência de efetividade do direito à cidade apesar da sua previsão minuciosa na legislação urbanística. Parte-se da conceituação de moradia digna e direito à moradia, destacando o papel protagonista do Estado-capitalista e do movimento social urbano na questão social da habitação, passando pela imbricação de moradia e direito à moradia com as similares categorias cidade e direito à cidade sustentável. Levando em conta o desenvolvimento desigual e combinado do processo de urbanização capitalista - vai enfocar o fenômeno urbano da favela que constituiu a cidade, objeto necessário da regularização e urbanização fundiária. Definida a cidade de Ponta Grossa como lócus para a constatação prática das hipóteses enunciadas, é realizado a análise da legislação urbanística municipal e da atuação do movimento social urbano local. Em sede de síntese conclui-se que a contradição entre a norma urbanística e a política urbana aplicada pelo Município, que implica na ausência de universalização do direito à moradia digna está associada à atual fase de desenvolvimento capitalista, caracterizada pela crise estrutural do sistema. Esta realidade é acobertada pela miragem ideológica articulada pelo Estado-capitalista, sendo que a tarefa posta para o movimento social urbano é a construção da utopia da cidade social e ambientalmente sustentável nos escombros desta miragem.

Palavras chaves: moradia, direito à moradia, cidade sustentável e desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

Despite being ensured in the constitutional and infra-constitutional juridical ordainment, the human and fundamental right to housing is far from being fulfilled, since the urban development policy adopted by the Capitalist State is based on its main function that is guaranteeing the production and reproduction of the process of capital accumulation. The urban tools proposed by the City Statute to face property speculation and urban segregation and, consequently induce the reform of the excluding land distribution in Brazilian cities, have not been used by most cities even after ten years of its approval. Housing programs tend to meet the demands of the middle class while the population lower class has no access to banking credit. This scenery reveals contradiction that constitutes the framework of this research: the lack of effectiveness of the right to housing in the city despite its existence in the urban legislation. From the conceptualization of decent housing and the right to housing, this paper highlights the protagonist role of the Capitalist State and the urban social movement regarding housing as a social issue, it also analyses the interlink between housing, the right to housing and the similar categories city and the right to a sustainable city. Taking into consideration the uneven and combined development of the capitalist urbanization process – will focus on the urban phenomenon called slums which constituted the city, necessary object of regularization and land urbanization. The city of Ponta Grossa was chosen for the practical observation of the hypothesis formulated, and its urban municipal legislation as well as the local urban social movement were analyzed. It was concluded that the contradiction between urban norm and urban policy employed by the municipality, which implies the lack of universality of the right to decent housing, is associated to the current phase of capitalist development, characterized by the system structural crisis. This reality is partially hidden by the ideological mirage articulated by the Capitalist State, and a task is posed to the urban social movement: the construction of the social city utopia and a sustainable environment on the ruins of such a mirage.

Words keys: housing, right to the housing, sustainable city and urban development.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Localização geográfica do Município de Ponta Grossa.....	148
FIGURA 2 – Gráfico da evolução do número de unidades habitacionais em Ponta Grossa – 1967-2009.....	161

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução da população urbana no Brasil.....	81
TABELA 2 – Primeiros resultados do censo 2010 para Ponta Grossa.....	149
TABELA 3 – Evolução demográfica de Ponta Grossa.....	149
TABELA 4 – Síntese dos dados estatísticos de Ponta Grossa.....	152
TABELA 5 – Área dos perímetros urbanos e crescimento relativo em Ponta Grossa (1940 A 2007).....	154
TABELA 6 – Evolução da população favelada em Ponta Grossa no período de 1960 a 2006.....	156
TABELA 7 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PG.....	157
TABELA 8 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAPAR.....	158
TABELA 9 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHALAR.....	158
TABELA 10 – Programas habitacionais da PROLAR entregues até 2009.....	159
TABELA 11 – Instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Ponta Grossa.....	173
TABELA 12 – Déficit habitacional qualitativo para as faixas de renda até 5 sm em Ponta Grossa.....	181
TABELA 13 – Projeção da demanda de domicílios para Ponta Grossa (2010/2021).....	181
TABELA 14 – Síntese dos investimentos habitacionais em Ponta Grossa (2011/2021).....	185

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 MORADIA	21
2.1 MORADIA E DIREITO À MORADIA	21
2.1.1 Considerações de cunho semântico	21
2.1.2 Conceito de moradia: moradia digna	24
2.1.3 Direito humano e fundamental à moradia: eficácia e efetividade.....	25
2.1.4 Fundamento do direito à moradia.....	29
2.1.5 Classificação dos direitos humanos e o direito à moradia.....	30
2.1.6 O conteúdo do direito à moradia.....	32
2.2 O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	35
2.2.1 Competência estatal e efetividade do direito à moradia	35
2.2.2 O Estado do capital.....	36
2.2.3 O Estado e a acumulação do capital imobiliário	38
2.2.4 A legislação urbanística e a efetividade do direito à moradia.....	40
2.2.5 Estado capitalista e o movimento social.....	42
2.3 A QUESTÃO DA MORADIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS.....	44
2.3.1 Questão da habitação: antecedentes históricos	44
2.3.2 A questão da moradia no Brasil	48
2.3.3 Déficit habitacional brasileiro	51
2.3.4 Questão da moradia e luta de classes.....	52
2.3.5 Conceito de movimento social urbano	54
2.3.6 A crise dos movimentos sociais urbanos	57
2.3.7 Novo paradigma de movimento social urbano	60
3 CIDADE.....	63
3.1 O CONCEITO DE CIDADE.....	63
3.1.1 Definição de cidade: concentração espacial.....	63
3.1.2 História e cidade: tempo e espaço da civilização	66
3.1.3 Evolução histórica das cidades no Brasil	70
3.2 CIDADE: ESPAÇO DO CAPITAL.....	74

3.2.1 A urbanização capitalista	74
3.2.2 Características da cidade capitalista.....	76
3.2.3 Desenvolvimento urbano em escala global	79
3.2.4 Urbanização no Brasil	80
3.3 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	85
3.3.1 Da função social da propriedade	85
3.3.2 Função social como limitação do direito de propriedade.....	88
3.3.3 Função social da propriedade na Constituição de 1988.....	90
3.3.4 Função social da propriedade urbana.....	91
3.3.5 A cidade e suas funções sociais.....	93
3.4. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	95
3.4.1. Direito à cidade e ao meio ambiente.....	95
3.4.2 Direito à sustentabilidade ambiental	97
3.4.3 Direito ambiental das cidades	98
3.4.4 Conceito de cidade sustentável	102
3.4.5 Crítica ao desenvolvimento sustentável da cidade capitalista.....	103
4 CIDADE ILEGAL.....	110
4.1 FAVELA	110
4.1.1 Urbanização desigual e combinada	110
4.1.2 Cidade “informal”	113
4.1.3 Conceituando favela	117
4.2 QUESTÃO URBANA E REFORMA URBANA.....	118
4.2.1 Conceito de questão urbana.....	118
4.2.2 Crítica ao urbanismo	120
4.2.3 Conceito de reforma urbana.....	122
4.2.4 Reforma burguesa da cidade	124
4.2.5 Reforma urbana no Brasil	126
4.3 ESTATUTO DA CIDADE.....	128
4.3.1 Regulamentação da política urbanística.....	128
4.3.2 Definição das diretrizes gerais da política urbana	130
4.3.3 O Estatuto da Cidade e o direito à moradia digna	133
4.3.4 O combate a especulação imobiliária	135

4.3.5 A regularização fundiária urbana.....	139
4.3.6 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	146
5 PONTA GROSSA.....	148
5.1 ASPECTOS CONJUNTURAIS.....	148
5.1.1 Contextualização histórico-espacial e sócio-econômico da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa.....	148
5.1.2 Principais aspectos da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa.....	154
5.1.3 Evolução da política habitacional em Ponta Grossa.	157
5.1.4 Programas municipais de regularização fundiária.	162
5.1.5 A implantação das Zonas Especiais de Interesse Social	165
5.2 PLANO DIRETOR DE PONTA GROSSA	167
5.2.1 Concepções de Plano Diretor.....	167
5.2.2 Revisão do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa	169
5.2.3 Análise do Plano Diretor de Ponta Grossa.....	172
5.2.4 A efetividade do Plano Diretor de Ponta Grossa.....	175
5.3 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE PONTA GROSSA (PLHIS-PR)	178
5.3.1 PLHIS-PG: requisito para inclusão do município no SNHIS.	178
5.3.2 Diagnóstico da estrutura fundiária de Ponta Grossa.....	180
5.3.3 Linhas programáticas definidas pelo PLHIS-PG.....	182
5.3.4 Metas normativas, institucionais e financeiras do PLHIS-PG	185
5.3.5. Perspectivas quanto a efetividade do PLHIS-PG	186
5.4 O MOVIMENTO SOCIAL URBANO EM PONTA GROSSA.....	188
5.4.1 As vozes das lideranças.....	188
5.4.2 Crítica da política habitacional e do desenvolvimento urbano da cidade .	188
5.4.3 Impressões sobre o Plano Diretor de Ponta Grossa.....	191
5.4.4 Perspectivas acerca do PLHIS-PG	194
5.4.5 Apontamentos acerca do movimento social urbano em Ponta Grossa.....	196
6 SÍNTESE.....	201
REFERÊNCIAS.....	212

1 INTRODUÇÃO

Nenhuma página jamais foi limpa
mesmo a mais Saara,
ártica, significa.
Nunca houve isso,
uma página em branco.
No fundo, todas gritam,
pálidas de tanto.

(Paulo Leminski)

Todo estudioso antes de iniciar seu trabalho busca escolher um tema que seja relevante, não somente para si, mas também para aqueles que seu estudo é dirigido. É difícil imaginar alguém dispensar horas em um trabalho extenuante de pesquisa e de reflexão, sobre uma temática que entenda irrelevante ou superficial.

Ao escolher o direito à moradia digna como tema de nosso projeto de pesquisa tem-se a convicção que se trata de uma questão de suma relevância social. A moradia é o espaço íntimo da pessoa, da construção da sua identidade e da satisfação de sua necessidade de privacidade no convívio com sua família e seus amigos. Do ponto de vista da representação social a moradia é o Lar que para os etruscos era o templo onde habitavam os deuses particulares de cada família. Para muitos povos e civilizações a moradia ainda guarda este sentido de espaço sagrado.

Para o nosso estudo moradia é um bem. Bem, do ponto de vista jurídico é tudo aquilo que é suscetível de se transformar em um objeto do direito da pessoa humana. Mais do que isso a moradia é um bem essencial reconhecido constitucionalmente como indispensável à dignidade humana. Portanto, o direito à moradia é um direito humano e fundamental.

Embora hodiernamente a condição de direito humano e fundamental do acesso à moradia seja algo consensual e universal, consagrado em diversos tratados internacionais de direitos humanos, grande parte da humanidade não tem acesso à moradia, ou pelo menos a uma moradia digna e adequada para exercer a condição de pessoa humana em sua plenitude.

Diante da amplitude do objeto estudado, esta pesquisa vai se debruçar sobre um dos aspectos centrais da questão urbana, que são os assentamentos informais, que constituem a maioria das moradias da classe

trabalhadora brasileira. Desta forma as hipóteses do problema inicialmente formulado serão também direcionadas a questão da ausência de efetivação da regularização fundiária e da urbanização destas áreas onde predominam moradias clandestinas e ilegais, apesar da existência de um conjunto de instrumentos de regularização fundiária previstas na legislação urbanística, em tese suficientemente eficazes para dar conta do problema.

Também será analisada a atuação dos principais sujeitos protagonistas da questão urbana: o Estado capitalista e os movimentos sociais urbanos. Entender o papel destes atores é fundamental para a compreensão da questão da moradia no Brasil, sendo que a efetividade do direito à moradia e do direito à cidade está diretamente relacionado com a correlação de forças existentes na sociedade e das contradições e antagonismos existentes entre os agentes do capital (proprietários, especuladores e empresários do setor imobiliário) e da classe trabalhadora (principalmente aquela parcela organizada através dos movimentos sociais urbanos).

A partir da delimitação espacial da pesquisa que tem como lócus principal a cidade de Ponta Grossa, e após realizar a conceituação das principais categorias estudadas será elaborada a análise do processo de desenvolvimento urbano e da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa, do atual Plano Diretor e das políticas públicas de regulamentação fundiária e urbanização de áreas informais, principalmente o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Ponta Grossa – PLHIS-PG. Este estudo acerca da estrutura urbana de Ponta Grossa servirá como base empírica de comprovação das hipóteses enunciadas.

O método utilizado nesta pesquisa é o método crítico-dialético-materialista. Mialle toma de Marcuse a definição de que o pensamento crítico seria “o da possibilidade de fazer aparecer o ‘invisível’”¹ quando se incorpora a reflexão abstrata ao pensamento dialético. Este método, como afirma Horkheimer contrapõe a “teoria crítica”² à teoria tradicional, representada pelo idealismo e o positivismo. Alves descreve o método dialético-materialista como aquele que “assimila o que é

¹ MIALLE, M. **Introdução crítica ao direito**. Lisboa: Estampa. 2005. p. 19.

² HORKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica**. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 31

próprio da realidade, ou seja, o relacionamento e o movimento”³ enquanto que o método formal busca estudar o objeto pela sua estrutura, sem considerar o movimento e a transformação inerentes ao objeto. Neste sentido, Mialle contrapondo a dialética ao seu oposto, o que ele define como pensamento positivista, explica:

Ao contrário, designarei por positivista um pensamento que se limite a descrever o que é visível, a mostrar que uma dada coisa que existe se apresenta desta ou daquela maneira, com estas ou aquelas características. A abundância dos detalhes que eu poderei produzir sobre esta realidade, tal como ela se me apresenta, poderá dar-me dela um certo conhecimento. E, no entanto, esse conhecimento será de algum modo unilateral, porque ficará limitado à própria imagem do que vejo. Completamente diferente é, face ao mesmo objeto, o pensamento dialético ou crítico: este encara-o não só no seu estado atual, mas na totalidade da sua existência, quer dizer, tanto naquilo que o produziu como no seu futuro. Este pensamento pode, pois, fazer “aparecer” o que a realidade presente me esconde atualmente e que, no entanto, é igualmente importante.⁴

Completando este raciocínio Machado afirma que a dialética busca “conhecer a realidade a partir de suas contradições internas e das contradições que essa mesma realidade estabelece com o discurso que a descreve”⁵, sendo que desta forma implica em reconhecer que esta “perspectiva dialética deve levar em conta o estreito envolvimento do sujeito com o objeto, com as responsabilidades e compromissos que decorrem desse e de qualquer outro processo de construção e conhecimento da realidade”⁶, o que implica na negação da possibilidade da neutralidade científica. Na realidade “toda interpretação do mundo, toda forma de conhecimento do real está inevitavelmente situada pelo posicionamento de classe, a perspectiva político ideológica, pelos interesses materiais, ou condicionamento culturais”⁷, enfim pela subjetividade do intérprete, mesmo que adote uma postura supostamente neutra em relação ao objeto estudado.

Desta maneira, a adoção do método crítico-dialético-materialista nesta pesquisa implica necessariamente em um posicionamento de classe e uma perspectiva política, respectivamente o alinhamento com o proletariado e o

³ ALVES, A. C. **Dialética e direito: linguagem, sentido e realidade**: fundamentos a uma teoria crítica da interpretação do direito. Barueri: Manole, 2010.p. 11

⁴ MIALLE, M. op. cit., p. 22.

⁵ MACHADO, A. A. **Ensino jurídico e mudança social**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 29.

⁶ Ibid., p. 29.

⁷ GRÜNER, E. **Leituras culpadas: marx(ismos) e a práxis do conhecimento**. In: A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 101.

marxismo, pois como assevera Löwy, “não é senão por uma atitude partidária e politicamente engajada que a teoria pode atingir a verdade objetiva – uma proposição dialética que supera as vulgaridades analíticas do positivismo pretensamente ‘livre de julgamentos de valor’”.⁸

Como afirma Prado Jr. “a grande contribuição de Marx para a Filosofia [...] foi certamente o seu método, o método dialético materialista”⁹, mas enfatiza que “Marx, como se sabe, não chegou a desenvolver sistematicamente o seu método”,¹⁰ limitando-se a aplicá-lo no desenvolvimento de sua obra. Um esboço do método dialético materialista vai ser encontrado, de forma não sistematizada, na “Contribuição da Economia Política”, obra de Marx também conhecida como “Manuscritos de 1857”, onde faz referência ao método utilizado para a análise da obra dos economistas ingleses “seus iniciadores e antecessores, já no século XVII, da Economia Política”¹¹.

Pasukanis de forma sintética explica o método dialético materialista de Marx, a partir da análise do esboço realizado nos “Manuscritos de 1857”:

Nas ciências sociais o papel de abstração é particularmente grande. A maturidade das ciências sociais é determinada pelo grau de perfeição de suas abstrações. É o que Marx expôs magnificamente em relação à economia política: parecia natural – diz ele – começar as pesquisas pela totalidade concreta, pela população que vive e produz em circunstâncias geográficas determinadas, mas, se deixarmos de lado as classes que a compõe, esta não passa de uma abstração vazia. Estas, por seu termo, não são nada sem as condições de sua existência, tais como o salário, o lucro, a renda, etc. A análise destas últimas pressupõe as categorias mais simples do “preço”, do “valor” e da “mercadoria”. Partindo destas determinações mais simples, o teórico da economia política reproduz a mesma totalidade concreta, mas não mais como um todo caótico e difuso, e sim como uma unidade rica de inúmeras determinações e inter-relações.¹²

Assim, Marx fazendo o caminho inverso dos economistas ingleses do século XVII que começaram com as categorias gerais e mais concretas: Nação, Estado, População, etc., para em seguida discorrerem sobre as categorias abstratas

⁸ LÖWY. M. **As aventuras de Kal Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Cortez. 2009. P. 188

⁹ PRADO JR. C. **Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista**. Disponível em: <<<http://200.211.196.47:81/ebook/libv000012.pdf>> Acesso: 31 mar. 2011.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² PASUKANIS. E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989. p. 31/32.

tais como Renda, Lucro, Salário, Preço e Valor, demonstra o equívoco deste itinerário.

Quanto ao procedimento metodológico será utilizada a pesquisa bibliográfica, que conforme explica Lima & Mito, não se confunde com a mera revisão bibliográfica que constitui “apenas um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa, ao passo que a pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto do estudo, e que por isso não poder ser aleatória.”¹³ Complementando a pesquisa bibliográfica será procedida a análise documental, especialmente da legislação urbanística, com destaque para o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Ponta Grossa (PD-PG) e o Plano Local de Habitação por Interesse Social do Município de Ponta Grossa (PLHIS-PG).

Serão realizadas, também, entrevistas semi-estruturadas as quais para Minayo privilegiam a obtenção de informações através da fala individual “reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados”¹⁴. Os sujeitos entrevistados são lideranças do movimento social urbano de Ponta Grossa que integram o Conselho Municipal de Habitação.

Munido deste instrumental metodológico o texto expositivo da pesquisa vai se desdobrar em quatro partes. Na primeira o objeto de estudo específico será a moradia e o direito a moradia e seus desdobramentos na política pública habitacional destacando o papel do Estado capitalista na efetivação do direito à moradia digna, bem como o protagonismo dos movimentos sociais urbanos dentro da correlação de forças marcada pelos antagonismos de classe e que tem como principal objetivo a superação da questão urbana, através da luta pela efetivação do direito à moradia digna e o direito à cidade sustentável.

¹³ LIMA, T. S.; MIOTO R. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico:** a pesquisa bibliográfica. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso>> Acesso: 01 abr. 2011.

¹⁴ MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1994. p. 119.

Em seguida, o texto vai contextualizar a problemática da moradia inserindo-a em uma realidade mais complexa e contraditória, que é a cidade. Neste sentido, necessário se faz a conceituação precisa da categoria cidade, sendo que para tanto se vai buscar sua definição a partir da contribuição dos jovens Marx e Engels da “A Ideologia Alemã”, para em seguida caracterizar a cidade atualmente hegemônica, ou seja, a cidade capitalista. Finalmente, encerrando esta parte da pesquisa será sopesada a categoria de cidade sustentável, introduzida através do Estatuto da Cidade no ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, e que decorre da efetividade dos princípios constitucionais da função social da propriedade urbana e função social da cidade.

No terceiro capítulo, se fará o exame do padrão global de desenvolvimento urbano desigual e combinado, que nos países periféricos do capitalismo implica na constituição de uma cidade ilegal, representada principalmente pelo fenômeno urbano da favela. A existência deste enorme contingente populacional vivendo em condições precárias de moradia vai repercutir em uma conformação e uma perspectiva de reforma urbana diferenciada nos países menos desenvolvidos, onde a luta pelo direito à moradia ganha traços dramáticos em decorrência da exclusão social imposta pela ordem urbanística capitalista. Neste quadro é que se insere o Estatuto da Cidade na superação da demanda popular por moradia no Brasil.

Na última parte, o texto será conduzido para a constatação da validade das hipóteses levantadas, tendo como lócus a cidade de Ponta Grossa. Inicialmente será feita a crítica da estrutura fundiária urbana da cidade, inclusive quando ao processo histórico de sua conformação, destacando-se o grau de exclusão espacial e o processo de urbanização articulado a partir das demandas do mercado imobiliário. Em seguida será apresentado estudo do Programa Diretor de Ponta Grossa (PD-PG), desde a fase de sua elaboração até o texto final, enfatizando a crítica pela inexistência da aplicação dos instrumentos urbanísticos nele incorporado. Complementando este estudo será realizada a análise do Plano Local de Habitação por Interesse Social (PLHIS-PG), que representa um marco legal fundamental para a formulação de políticas públicas de regularização fundiária urbana e da política habitacional orientada para atender a demanda por moradia popular em Ponta Grossa. Por fim será realizada a análise das informações

coletadas nas entrevistas semi-estruturadas feitas no transcurso da pesquisa, buscando situar o movimento social urbano de Ponta Grossa como sujeito coletivo inserido nas lutas e reivindicações populares.

2 MORADIA

And the sign said, "The words of the prophets are written on the subway walls
And tenement halls."
And whisper'd in the sounds of silence.

(Paul Simon)

2.1 MORADIA E DIREITO À MORADIA

2.1.1 Considerações de cunho semântico

A busca de uma conceituação de moradia encontra certa dificuldade pelo fato de que existem outros termos em português que lhe são empregados muitas das vezes como sinônimos. Relacionadas com o termo moradia encontramos habitação, residência, domicílio, entre outros.

Outro complicador para definir o conceito de moradia é que o tema é objeto do estudo de diversas ciências, sendo que cada uma delas ressalta o enfoque específico da disciplina. Neste contexto, é imprescindível para uma correta conceituação usar da interdisciplinaridade¹⁵ para fundamentar este estudo, sendo que serão abordados aspectos inerentes a ciência jurídica, política, econômica e

¹⁵ Para compreendermos a interdisciplinaridade citamos o que nos ensina o professor da UFSC, Hector Ricardo Leis: "A interdisciplinaridade pode ser definida como um ponto de cruzamento entre atividades (disciplinares e interdisciplinares) com lógicas diferentes. Ela tem a ver com a procura de um equilíbrio entre a análise fragmentada e a síntese simplificadora (Jantsch & Bianchetti, 2002). Ela tem a ver com a procura de um equilíbrio entre as visões marcadas pela lógica racional, instrumental e subjetiva (Lenoir & Hasni, 2004). Por último, ela tem a ver não apenas com um trabalho de equipe, mas também individual (Klein, 1990). A busca pelo conhecimento não pode excluir a priori nenhum enfoque (Leis, 2001). O que interessa é o avanço do conhecimento através de suas diferentes manifestações. Assim como a filosofia não pode excluir a ciência, nem vice-versa, também não se pode excluir qualquer abordagem do trabalho científico interdisciplinar. É uma ilusão, infelizmente muito estendida no pensamento ocidental, achar que o conhecimento se desenvolve dentro de posições nitidamente delimitadas e que todas as perguntas legítimas devem ter uma única resposta verdadeira, não sendo as restantes outra coisa que erros (Berlin, 1991). Essa ilusão conduz o conhecimento a becos sem saída. Argumentar que ele deva ser empírico para ser verdadeiro ou, inversamente, que deva ser interpretativo (e até intuitivo, em alguns casos) para ser verdadeiro, não é outra coisa que um despropósito. Nossa tarefa não deve ser vista como uma eleição entre diversos modos opostos de chegar ao conhecimento, senão como uma integração de alternativas complementares. Neste sentido, parece oportuno lembrar a sugestão de Bernstein (1983), quando reivindica que o conhecimento deve ser empírico, interpretativo e crítico, ao mesmo tempo. Esta proposta converge plenamente com o dia a dia da prática interdisciplinar. Indo além, podemos considerar hoje que conhecimento e ensino se constituem, por excelência, como fruto de um esforço interdisciplinar, no contexto de uma transformação cultural que possa facilitar tal esforço." (LEIS, H. R. **Sobre o conceito de interdisciplinaridade**. Disponível em: <<<http://www.journal.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/2176>>> Acesso: 15 Ago. 2011.

sociológica, sem deixar de considerar os aspectos temporais e espaciais, utilizando-se portando de elementos históricos e geográficos.

Assim, é pertinente antes de buscar a definição de moradia, distingui-lo dos demais conceitos que com ela se confundem ou se identificam.

Em primeiro lugar tem-se com a definição conceitual de domicílio, que é a sede jurídica da pessoa. Beviláqua, citado por Gonçalves, define domicílio da pessoa natural como “o lugar onde ela, de modo definitivo, estabelece a sua residência e o centro principal de sua atividade”,¹⁶ sendo que para o direito a noção de domicílio é grande importância uma vez que nas relações jurídicas que se formam entre pessoas “é necessário que estas tenham um local, livremente escolhido ou determinado pela lei, onde possam ser encontradas para responder por suas obrigações”.¹⁷

O domicílio não se confunde com moradia, pois a legislação estabelece que o domicílio possa ser além do lugar onde a pessoa natural estabelece sua residência, o local onde ela exerce suas atividades profissionais, bem como as suas diversas residências onde viva alternadamente ou ainda se admite na legislação civil hodierna que o domicílio da pessoa natural que não tenha residência habitual seja o local onde for encontrada. Portanto, conclui-se que domicílio é uma ficção jurídica, uma abstração, enquanto que moradia é um conceito real e concreto. Os juristas civilistas diferenciam residência de moradia e habitação, sendo que residência é o local onde a pessoa se estabelece habitualmente, com a intenção de permanecer, ainda quando se afaste definitivamente¹⁸. Já a habitação equiparada moradia é “o lugar onde a pessoa natural se estabelece provisoriamente”.¹⁹

Embora se possa dizer que é unânime no direito privado a distinção acima explicitada entre os conceitos de domicílio, residência, moradia e habitação, com certeza tais definições não são suficiente para buscar um conceito adequado de

¹⁶ GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**: parte geral. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 27.

¹⁷ Ibid., p. 27.

¹⁸ GOMES, O. **Introdução ao direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1971. p. 43.

¹⁹ GAGLIANO, P. S.; PAPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 51.

moradia. Quando se fala em direito à moradia não estamos nos referindo ao direito da pessoa se fixar provisoriamente em um determinado local, como ensinam aqueles juristas. Pelo contrário, afirma-se que “que todas as pessoas têm o direito humano a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade”²⁰, sendo inerente neste caso a habitualidade e a permanência para a definição do conceito.

O termo habitação, por sua vez se relaciona a edificação destinada à moradia, seja com caráter habitual ou provisório. Neste contexto, habitação pode ser um hotel, um albergue, um apartamento ou uma casa, e até um campo de refugiados. Como visto anteriormente, o direito positivo admite até que qualquer um destes locais possa vir a ser o domicílio da pessoa natural, mas com certeza ao se discorrer sobre o direito à moradia como direito humano e fundamental esta situação não é admissível para defini-la.

Todavia, em uma perspectiva histórica, encontra-se similitude entre os termos habitação e moradia. Habitação foi o termo incluído no artigo 25²¹ da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU. Em inglês o referido artigo utiliza o termo “housing” que pode ser traduzida para o português como moradia, sendo que em francês a palavra utilizada é “logement”, que em uma tradução mais literal significa alojamento, pode também significar moradia. Já a expressão “política habitacional”, passou a ser habitualmente utilizada para definir a intervenção estatal sobre a questão social da moradia, após a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964.

Atualmente ainda persiste tal similitude entre habitação e moradia, quando se utiliza da expressão “política habitacional”. No entanto, a partir da aprovação da Emenda Constitucional 26/2000, com a inclusão do termo moradia no

²⁰ SAULE JUNIOR, N.; OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2649&catid=491&typeid=3&subMenuId=0&AllContent=1>>. Acesso: 23 jul. 2009.

²¹ “Artigo 25.º Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, inclusive à alimentação, vestuário, habitação, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais indispensáveis, e tem direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.” ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso: 15 ago. 2011

texto do artigo sexto da Constituição Federal, que enumera os chamados direitos sociais, passou-se a consagrar o a expressão direito à moradia, sendo que direito de habitação é pouco empregado.

Esta questão semântica segundo Souza, S.I.N, é fundamental de ser enfrentada para que evitemos qualquer equívoco conceitual:

Observa-se que ambas as concepções sobre a habitação e moradia estão muito próximas e identificáveis, porém desde já alertamos que partimos da análise de uma e outro, sob a diferença axial que assim consideramos, qual seja, a posição de que na habitação se tem o seu exercício de forma temporal, acidental, ainda que nela não se permaneça o ânimo. No caso de habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o objeto *verbi gratia*, porque se exerce a habitação numa hotelaria, numa casa de praia, em flats, etc. E, no caso do conceito da moradia, concebemo-la sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente, havendo o dever de outrem possibilitar o exercício da moradia à coletividade, dever este não só do estado, mas também de quem por ele atua, facilita ou representa.²²

2.1.2 Conceito de moradia: moradia digna

Feitas tais considerações de natureza semântica, resta ainda a tarefa de conceituar o que é então moradia. Relacionando ao direito à moradia o conceito está associado intrinsecamente ao princípio constitucional da dignidade humana, e portando não pode se resumir apenas ao seu aspecto arquitetônico, ou seja, ao prédio com destinação habitacional, devendo contemplar outros aspectos para então definirmos o conceito de moradia digna. Desta forma, para fins de buscar uma definição mais ampla possível de moradia, capaz de adequá-lo ao princípio da dignidade humana não é possível prescindir da conceituação incluída na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos²³ e da Agenda Habitat, que estabelece os seguintes requisitos básicos para definirmos o conceito de moradia adequada:

²² SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 38

²³“64 - Moradia adequada significa algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, uma infra-estrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde, e uma localização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos – ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos**. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/>>

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem.
- b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc).
- c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.
- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.
- f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais.
- g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

A Carta de Istambul foi firmada em 1996 durante a Conferência Habitat II, onde se consagrou o direito à moradia e se formatou o conceito de direito à cidade, que foi plenamente incorporado ao ordenamento jurídico nacional, através do Estatuto da Cidade, sendo que o Brasil tem se destacado nos Fóruns Urbanos que sucederam Istambul. Por essa razão não se pode questionar a legitimidade do conceito de moradia escrito na Carta de Istambul, uma vez que tal definição vem se firmando perante os órgãos internacionais, onde as delegações brasileiras participam de forma protagonista.

2.1.3 Direito humano e fundamental à moradia: eficácia e efetividade

Resta, dentro de quadro de exclusão social que caracteriza a questão urbana brasileira e a partir do conceito mais amplo de moradia, buscar

dentro de uma perspectiva emancipatória da sociedade brasileira a efetividade do direito à moradia e à cidade socialmente sustentável. A questão da efetividade do direito à moradia é o fio condutor deste estudo.

A partir da inclusão da moradia no rol dos direitos sociais expressamente enunciados no artigo sexto da Constituição Federal de 1988, consagrou-se no âmbito jurídico a afirmação do direito à moradia como direito humano e fundamental. No entanto, se enfatizarmos os aspectos históricos e políticos do tema constata-se que a mera afirmação jurídico-formal deste direito está longe de significar a sua concretização. Para demonstrar este descompasso entre a legislação e a injusta e excludente estrutura social urbana brasileira, podemos enfatizar os estudos efetuados a respeito da estrutura fundiária urbana. O Relatório Nacional sobre o Direito à Moradia, produzido em 2002 por equipe coordenada por Nelson Saule Junior, sob encomenda da Organização das Nações Unidas - ONU demonstrou que no Brasil “o déficit habitacional urbano é estimado em 5.414.944 e o rural em 1.241.582 de moradias, no ano de 2000. As necessidades de incremento e reposição do estoque de moradias ocorrem sobretudo nas áreas urbanas (81,3% do montante estimado de 6.656.526 novas moradias em 2000).”²⁴ Já o número de brasileiros que moram em ocupações informais (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, etc.) não possui uma estatística precisa, sendo que “mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamento irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização”²⁵

É forçoso abrir um parêntese para fazer a necessária distinção entre os termos eficácia e efetividade. Embora muitas vezes utilizados como sinônimos estes conceitos expressam concepções distintas.

A discussão sobre a eficácia dos direitos fundamentais se dá no plano eminentemente jurídico. Conforme conceitua Sarlet, em sua obra dedicada ao estudo da eficácia dos direitos fundamentais, a eficácia jurídica seria “a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada

²⁴ SAULE JUNIOR, N.; OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em: <<<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2649&catid=491&typeid=3&subMenuId=0&AllContent=1>>> Acesso: 23 jul. 2009.

²⁵ ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92> Acesso: 23 jul. 2009.

aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos”.²⁶ Portanto, para este jurista o objeto do estudo é a eficácia da norma em si em sua potencialidade de gerar efeitos jurídicos, independente da sua aplicabilidade concreta. Já “a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.”²⁷

Para a melhor compreensão do direito à moradia sob a ótica interdisciplinar será utilizado o termo efetividade, no sentido da aplicabilidade concreta da norma no mundo factual, pois este termo é adotado pelas demais ciências sociais, além da jurídica, e que constituem o esqueleto teórico deste estudo. Contudo, a abordagem jurídica do tema não será abandonada, pois é um fato social concreto que o direito à moradia está normatizado no ordenamento jurídico, sendo que a eficácia jurídica destas normas guarda significativa importância.

Na busca da compreensão das múltiplas determinações que envolvem o objeto deste estudo, devemos recorrer à dimensão histórica dos direitos humanos, que é defendida enfaticamente por Bobbio que afirma que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes”²⁸. Partindo deste pressuposto, se considera que todos os direitos humanos incorporados no ordenamento jurídico e transformados em normas cogentes, são fruto de um conflito que envolve classes sociais antagônicas, onde as classes e grupos subalternos arrancaram gradualmente e a força dos poderosos o que atualmente viemos a chamar de direitos sociais. Assim, podemos concluir que a eficácia jurídica e a legitimidade da norma construída dialeticamente pela luta das classes oprimidas legitimam a própria luta pela efetivação destes direitos na sociedade.

Outro aspecto terminológico que merece ser enfrentado é quanto aos predicados associados ao direito à moradia, que se constitui simultaneamente

²⁶ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 229.

²⁷ Ibid., p. 82.

²⁸ BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5.

direito humano e direito fundamental. Embora similares, os direitos humanos e fundamentais apresentam distinções que se relacionam com a origem da norma que os abrigam. É bastante pedagógico trazer a luz tal distinção, conforme ensinamento de Sarlet:

O termo *direitos fundamentais* aplica-se para aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão *direitos humanos* guarda relação com documentos de direito internacional, por referir-se ‘aquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje já reconhecendo-se a pessoa como sujeito de direito internacional), independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, por tanto, aspiram à validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional.²⁹

Desta forma, pode-se afirmar de forma categórica, que pelo menos no plano do Estado brasileiro, o direito à moradia constitui ao mesmo tempo um direito humano e fundamental. Humano porque está recepcionado em diversos diplomas internacionais, sendo que além da Carta de Istambul, anteriormente referida destaca-se entre outros o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos que pela primeira vez adotou o termo moradia, no seu décimo primeiro artigo:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como na melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.³⁰

Destacam-se ainda outros diplomas internacionais sobre direitos humanos, onde o direito à moradia foi recepcionado, tal como a Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, e a Agenda 21, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, de 1992, que trata da moradia da seguinte forma: “o acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social,

²⁹ SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 33.

³⁰ ONU. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>> Acesso: 15 ago. 2011. Adotada pela resolução 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de fevereiro de 1966, foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações no âmbito nacional e internacional”.³¹

Anteriormente à inclusão da moradia no rol dos direitos sociais da atual constituição este direito já integrava a ordem constitucional brasileira, em face da adesão em 1992, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e de outros tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil é signatário. Vale registrar que vários autores sustentam que a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem teria força vinculante de norma de direito internacional, sendo que, o direito à moradia desde então estaria inserido dentre as normas constitucionais fundamentais.

Todas estas considerações reforçam o entendimento da correção na adoção do termo direito humano e fundamental à moradia, sendo que sua efetividade é condição essencial para que o princípio da dignidade da pessoa se concretize na sociedade.

2.1.4 Fundamento do direito à moradia

Quanto aos fundamentos do direito à moradia, vale sempre lembrar a lição de Bobbio que nos alerta sobre “a ilusão do fundamento absoluto”³² ou do argumento único e irresistível como fulcro dos direitos humanos. Desta forma, se pode falar em diversos fundamentos do direito à moradia tais como o princípio essencial à vida, a proteção da família, bem como a função social da propriedade e a função social da cidade, todos consagrados na Constituição de 1988. Todavia, mesmo admitindo a inviabilidade de alcançar um fundamento absoluto e categórico dos direitos humanos e fundamentais, a dignidade humana é compreendida com a categoria fundante e nuclear dos direitos sociais, incluindo o direito à moradia.

Mesmo considerando que o princípio constitucional da dignidade humana não se restringe apenas aos aspectos econômicos e patrimoniais³³,

³¹ ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.. **Agenda 21**. Curitiba: IPARDES, 2001.p. 38.

³² BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 17.

³³ Entre diversos conceitos de dignidade humana destacamos a elaborada por Ingo Wolfgang Sarlet: “Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que

englobando também os chamados direitos de personalidade, não se pode desconsiderar que:

No sistema capitalista há uma imbricação direta, não exclusiva, entre dignidade humana e patrimônio, na perspectiva de que um fator estrutural da sociedade brasileira (capitalismo) não permite (regra geral) que as pessoas sem um patrimônio economicamente relevante, ou mínimo, possam desenvolver-se plenamente.³⁴

Isto implica afirmar que sem as mínimas condições materiais e econômicas que permitam retirar o indivíduo de sua condição de miséria não se pode concretizar o exercício das suas liberdades fundamentais, e muito menos a efetivação da dignidade da pessoa.

Silva, J. R., ao discorrer sobre o conceito de patrimônio mínimo³⁵ o associa a concretização do princípio constitucional da dignidade humana:

A dignidade humana não se efetiva sem este mínimo. A pessoa humana é titular de um direito subjetivo a um patrimônio mínimo que lhe promova a inserção social. Esta tese não desconhece o impacto da afirmação, nomeadamente no que se refere à capacidade do Estado em garantir este mínimo patrimonial. Ocorre que sem este mínimo descarta-se a eficácia social a norma constitucional que preconiza a dignidade humana como o centro da sociedade e do Estado.³⁶

Também Sarlet enfatiza que onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana.³⁷

2.1.5 Classificação dos direitos humanos e o direito à moradia

o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qual ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos". SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 60.

³⁴ SILVA, J. R. **Paradigma biocêntrico**: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 74.

³⁵ FACHIN, L. E. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2006.

³⁶ SILVA, J. R. op. cit., p. 125.

³⁷ SARLET, I. W. op. cit. p. 59.

Antes de se encerrar estas considerações acerca do direito à moradia, necessário se faz abordar, embora de forma sucinta, alguns aspectos concernentes a classificação dos direitos humanos e fundamentais.

A maioria dos autores classifica os direitos humanos e fundamentais utilizando da divisão destes por gerações ou por dimensões. Estas classificações comportam três divisões: os direitos de liberdades, os direitos sociais ou de igualdade e os direitos de solidariedade ou fraternidade. Tal distinção guarda correspondência com a evolução histórica dos direitos humanos, sendo que os direitos de primeira geração ou dimensão surgem a partir da Revolução Francesa, tendo como marco normativo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Os direitos sociais emergem após a I Grande Guerra Mundial e coube a Constituição do México de 1917 a inaugurar a normatização destes direitos no plano constitucional. Após a II Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948, consagram estas dimensões dos direitos humanos, atribuindo-lhes o caráter universal.

A partir da metade do século XX, com a emergência principalmente da questão ecológica no âmbito do direito internacional passa-se a discutir a existência dos direitos humanos de terceira geração ou dimensão, tendo como marco normativo a Declaração de Estocolmo, em 1972. Os autores citam como os principais direitos de solidariedade o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, ao patrimônio histórico e cultural e o direito à comunicação.

O direito humano e fundamental à moradia se insere nos chamados direitos sociais de segunda geração ou dimensão. Segundo Sarlet o direito à moradia envolve um complexo de direitos e de deveres de cunho negativo (de defesa) e positivo (prestacional). A condição de direito de negativo ou de defesa se verifica no fato de que a “moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de agressões de terceiros”³⁸, sendo que podemos destacar a inviolabilidade da moradia consagrada na Constituição

³⁸ SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 88.

Federal, artigo 5º., inciso XI. Contudo, para este estudo, interessa a classificação do direito à moradia na sua dimensão positiva ou prestacional.

Neste contexto, o direito à moradia pressupõe uma postura positiva do Estado ao qual é imposta a execução de políticas públicas que possibilite o acesso universal da população à moradia digna. Portanto, a efetividade do direito à moradia deve ser analisada também sobre o prisma político, posto que na esfera iminente jurídica a eficácia da norma constitucional esbarra da necessidade da atuação positiva do Estado para a sua concretização no plano factual.

Apesar de contarmos no ordenamento jurídico brasileiro - tanto no plano constitucional como infraconstitucional - normas que permitiriam a efetivação do direito à moradia a partir da simples aplicação da lei, verifica-se que a universalização deste direito está longe de ser alcançada no Brasil, posto que, do ponto de vista econômico e político, o aparelho do Estado não está a serviço da concretização dos direitos humanos e fundamentais da população. A crítica do Estado se confunde com a crítica do capitalismo como sistema econômico e político incapaz de garantir à grande parte das massas trabalhadoras as mínimas condições materiais, que servem de lastro para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

2.1.6 O conteúdo do direito à moradia

Quanto ao conteúdo do direito humano e fundamental à moradia, retoma-se o critério utilizado anteriormente para conceituar a moradia digna. As normas de direito internacional cujo teor envolve direitos humanos são construídas geralmente por consensos a partir de um amplo debate entre as delegações representativas dos Estados-membros das respectivas organizações que as aprovam. E sendo estas mesmas normas, incorporadas por cada Estado-membro de forma livre e soberana, sem qualquer imposição, estas guardam uma legitimidade e universalidade inquestionáveis no plano jurídico e político. Neste raciocínio destacamos a Carta Mundial do Direito à Cidade, aprovada no Fórum Mundial Urbano, realizado em Barcelona, em Setembro 2004, que esmiuçando o conceito de moradia adequada definido na Declaração de Istambul sobre Assentamentos

Humanos, estabelece que o direito à moradia (utiliza o termo habitação como sinônimo) contém os seguintes requisitos, cuja efetivação compete ao Estado:

- a) Garantia de que os custos da moradia serão proporcionais ao valor da renda das pessoas.
- b) As moradias deverão ser habitáveis e localizadas em lugar adequado, adaptadas as características culturais da população.
- c) Oferta adequada de moradia e equipamentos de bairro para todas as pessoas, garantindo as famílias de baixa renda, planos de financiamento e de estruturas de serviços para a assistência a infância a velhice.
- d) Garantia aos grupos vulneráveis prioridade nas leis e nas políticas de habitação.
- e) Criação de programas de subsidio e financiamento para aquisição de terras ou imóveis, e regularização fundiária e melhoramentos de bairros precários, assentamentos e ocupações informais para fins habitacionais.
- f) Inclusão das mulheres beneficiárias nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras e de moradia que se desenvolvam.
- g) Todas as pessoas, individualmente, em casais ou grupos familiares sem teto tem o direito de exigir a provisão imediata de moradia suficiente, independente e adequada. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação.
- h) Todas as pessoas têm o direito à segurança da posse sobre sua moradia por meio de instrumentos jurídicos que garantam o direito

a proteção frente aos deslocamentos, desapropriação e despejos forçados e arbitrários.

- i) Combate a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição de cargas e de benefícios gerados pelos processos de urbanização e de adequação dos instrumentos de políticas econômicas, tributaria e financeira e dos gastos públicos os objetivos e desenvolvimento urbano.a Promulgação de legislação adequada e estabeleceram mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados no edificados, não utilizados ou sub-utilizados ou não ocupados, par ao fim de cumprimento da função social da propriedade.
- j) Proteção a os inquilinos dos juros e dos despejos arbitrários, regulamentando os aluguéis de imóveis para habitação de acordo com a Observação Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas.
- k) Estes direitos são aplicáveis para todas as pessoas, incluindo famílias, grupos, ocupantes sem títulos, sem tetos e aquelas cujas circunstâncias de habitação variam, em particular aos nômades e viajantes.
- l) Instalação de albergues e habitações sociais para locação das mulheres vítimas da violência conjugal.

A normatização do direito humano e fundamental à moradia, tanto no plano internacional como no interno, decorreu de um processo histórico de intensas lutas sociais protagonizadas pelos movimentos sociais urbanos e pelas organizações da sociedade civil comprometidas com a bandeira da reforma urbana. No entanto, a efetividade destas normas corresponde a uma nova fase, onde estes mesmos atores precisam pressionar o Estado para que cumpra o seu papel de executor de políticas públicas voltadas aos interesses dos setores populares da sociedade.

Ocorre que o Estado, que não é neutro, tem um objetivo estratégico central na produção e reprodução do processo de acumulação capitalista. Sobre esta lógica as políticas habitacionais delineadas pelo Estado capitalista estão subordinadas à acumulação do capital imobiliário, cabendo aos grupos sociais comprometidos com a reforma urbana travar a luta necessária para que o direito à moradia seja efetivado.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

2.2.1 Competência estatal e efetividade do direito à moradia

Desnecessário se faz tecer longas considerações sobre a centralidade da atuação do Estado brasileiro na efetivação do direito à moradia. Do ponto de vista normativo o artigo 182 da Constituição Federal brasileira é cristalino ao estabelecer que a execução da política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público através dos Municípios, a partir das diretrizes instituídas pela União, cuja competência exclusiva para tanto está estabelecida no artigo 21, inciso XIX do mesmo diploma. Já a competência para legislar sobre direito urbanístico é de competência concorrente da União e dos Estados, conforme estabelece o artigo 24, inciso I, da Constituição de 1988.

A Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, que criou o Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal, sendo que estabelece como diretriz primeira a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”³⁹

O conceito de moradia digna e o direito à cidade, conforme definido pelos tratados internacionais referidos anteriormente, foram contemplados no texto do Estatuto da Cidade, tratando-se sem dúvida de uma legislação avançada e “inovadora que estabelece a possibilidade para o desenvolvimento de uma política

³⁹ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258.

urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados para a inclusão social e territorial”.⁴⁰

No entanto, embora a legislação urbanística incorpore tais instrumentos capazes de induzir a reforma da injusta e excludente estrutura urbana brasileira, passados mais de dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade – ressaltadas pontuais e esporádicas ações governamentais – se constata que a efetividade do direito à moradia não se concretizou para milhões de famílias, que estão totalmente excluídas das políticas de desenvolvimento urbano aplicadas pelo Estado. Tal situação é normalmente justificada pela crise fiscal do Estado que impede a solução desta gigantesca demanda social que atinge principalmente as classes economicamente mais frágeis. Mas, a verdade é que esta situação não decorre da ausência de políticas públicas sociais por falta de recursos financeiros, mais pela existência de uma política habitacional voltada para atender as demandas da classe média e na intervenção estatal nos conflitos sociais urbanos, com a crescente segregação das populações trabalhadoras nos bairros periféricos das grandes cidades.

2.2.2 O Estado do capital

Antes de continuar a crítica ora esboçada a atuação estatal sobre a questão social da moradia, vale a pena relembrar a lição de Santos:

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito de ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e mais freqüentemente destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais longe uma proposta correta que remedeie a questão. Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de exergá-la como uma totalidade. O mito do direito à propriedade da casa levou, num primeiro momento, a que se construísse apartamentos para as classes médias. Mesmo assim os preços geralmente eram (e são) exorbitantes, ainda quando os imóveis são construídos com o dinheiro público, dinheiro acumulado com a contribuição obrigatória de todos os trabalhadores.⁴¹

⁴⁰ ROLNIK, R.; SAULE JUNIOR, N.. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acesso: 23 jul. 2009.

⁴¹ SANTOS, M. **O espaço cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 61.

A atualidade das considerações feitas pelo geógrafo brasileiro, embora pretéritas a Constituição de 1988, demonstra que muito pouco mudou em relação à política habitacional hodierna. Pode-se afirmar que a chamada crise habitacional brasileira continua sendo enfrentada pelo Estado com as mesmas diretrizes do período do regime militar, que apesar da forte intervenção estatal implicaram na implantação de medidas, na quais, em último lugar, encontra-se a destinação social, pois o objetivo precípua é novamente o reaquecimento da economia e o avivamento de uma atividade rentável e lucrativa para empreendedores, cooperativas e agentes financeiros, em vez de facilitar o acesso à moradia para os segmentos mais pobres da coletividade.

Para tentar explicar esta suposta inércia estatal em aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (que em tese podem criar as condições econômicas e políticas necessárias para a efetivação do direito à moradia) concebidos sob a ótica de “reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios”⁴², não se deve ingenuamente reforçar o falso discurso da falta de vontade política dos governantes em aplicar a lei. É necessário entender a própria natureza do Estado brasileiro, que antes de tudo é um Estado capitalista.

Historicamente o surgimento do capitalismo guarda íntima correspondência com a criação do Estado-nação. Como afirma Harvey “é muito difícil imaginar o nascimento do capitalismo sem o exercício do poder estatal e sem a criação de instituições estatais, que preparam o terreno para a emergência das relações sociais capitalistas”⁴³. A concepção de Estado-nação está imbricada com a consolidação da forma de produção capitalista, da mesma forma que o fenômeno da aceleração da urbanização da sociedade se relaciona com o desenvolvimento do capitalismo em seus primórdios. A emergência do capitalismo, do Estado e da prevalência do espaço urbano, são elementos concomitantes a uma mesma etapa histórica do desenvolvimento da sociedade ocidental. O próprio surgimento do Estado nacional se dá com os primeiros grandes aglomerados urbanos, as cidades-Estado, que a partir do século XVI “começaram a conquistar cidades vizinhas, constituindo Estados territoriais, numa espécie de extensão de seu território. Assim,

⁴² BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 26.

⁴³ HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 92.

Veneza vira a Terra-Firme, Florença vai virar o reino de Toscana, Barcelona, o reino de Aragão, Milão, o Milanês”⁴⁴, estas monarquias absolutas que surgem como resultado da crise política do final do sistema feudal respondem “aos interesses da classe mercantil e manufatureira na medida que unifica regiões inteiras sob uma mesma moeda, levantando barreira feudais e facilitando enormemente as atividades comerciais e manufatureiras”.⁴⁵ Portanto, “a ascensão do capitalismo foi acompanhada – em alguns aspectos, precedida – pela criação e transformação das instituições estatais, satisfazendo as necessidades específicas do capitalismo”⁴⁶

Todavia, como afirma Harvey, o “Estado burguês não nasce como reflexo automático do crescimento das relações sociais capitalistas”, sendo que “as instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem”.⁴⁷ Então o Estado que cumpre a função de manter os antagonismos de classe sob controle é ao mesmo tempo acionado pelas classes dominantes para garantir o pleno funcionamento do processo de acumulação capitalista.

Portanto, o funcionamento do Estado capitalista ocorre buscando o equilíbrio entre o seu papel primordial de garantir o processo de produção, circulação e acumulação do capital e o papel de coesão social, de controle dos conflitos decorrentes dos antagonismos de classe. Como define Harvey, citando Gramsci, “para preservar sua hegemonia na esfera política, a classe dirigente talvez tenha de fazer concessões que não são de seu interesse econômico imediato”, mas tais “concessões não tocam no essencial”⁴⁸, ou seja, a manutenção do processo de exploração capitalista.

2.2.3 O Estado e a acumulação do capital imobiliário

⁴⁴ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 38.

⁴⁵ Ibid., p. 38.

⁴⁶ HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 93.

⁴⁷ Ibid., p. 91.

⁴⁸ Ibid., p. 87.

Além de constituir o espaço da concentração dos vários aspectos determinantes que favorecem os modos de troca e produção capitalista, o próprio espaço urbano em si passa a constituir uma mercadoria cujo preço é estabelecido em função de atributos físicos e locacionais⁴⁹, surgindo o capital imobiliário como inerente ao sistema econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção, sujeito à acumulação capitalista e as contradições de classe decorrente da disputa pelo espaço urbano. Desta forma, a ordem urbanística ditada pelo Estado visa simultaneamente garantir a acumulação do capital através da aplicação de altos investimentos públicos destinados a valorizar determinadas regiões da cidade de interesse da classe dominante, e ao mesmo tempo criando espaços exclusivos destinados a moradia das classes trabalhadoras. Rolnik explica que a diferença entre os terrenos dos bairros destinados habitados pelos mais ricos em face aos bairros periféricos da cidade “é antes de mais nada o super-equipamento de um a falta de infra-estrutura de outro.”⁵⁰

Portanto, além da mercantilização do espaço urbano, o capitalismo promove a segregação urbana que para “além dos territórios específicos e separados para cada grupo social, além da separação das funções de morar e trabalhar”⁵¹ se evidencia pela desigualdade de tratamento dado pelo Estado, que distribuiu de forma desproporcional os serviços e os aparelhos urbanos. A cidade capitalista ainda engendra outro aspecto que lhe é peculiar e decorre naturalmente da mercantilização do espaço urbano e da segregação espacial, que é a especulação imobiliária, onde “alguns terrenos vazios e algumas localizações são retidas pelos proprietários, na expectativa de valorizações futuras, que se dão através da captura do investimento em infra-estrutura, equipamentos ou grandes obras na região e nas vizinhas.”⁵² e tem por consequência a extensão cada vez maior da cidade com a geração de espaços urbanos ociosos destinados a este mercado imobiliário especulativo.

A própria política habitacional estatal destinada aos moradores de baixa renda também reproduz esta lógica urbanística capitalista. Além da questão do

⁴⁹ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 63.

⁵⁰ Ibid., p. 64.

⁵¹ Ibid., p. 42.

⁵² Ibid., p. 64.

tamanho diminuto das habitações populares (geralmente construídas utilizando-se materiais de péssima qualidade) a localização destes assentamentos nas bordas das cidades implica altos investimentos públicos nos chamados extensores urbanos (redes viárias, elétricas, de saneamento, etc.) destinados a interligar os novos e longínquos conjuntos habitacionais aos centros urbanos. Desta forma, “a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento de área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo em crescendo”⁵³, sendo que por outro lado, cresce a parcela da população segregada, que não tem acesso aos equipamentos e serviços urbanos, ao passo que “áreas vagas, que facilitariam este acesso, lhe são vedadas pela barreira da propriedade privado do solo urbano”.⁵⁴

Vale ressaltar que estas considerações acerca da ordem urbanística brasileira não se referem a um passado recente, pois são contemporâneas e se refletem na política habitacional do atual governo federal. O programa denominado “Minha Casa, Minha Vida” é focado exclusivamente na concessão de crédito imobiliário, sendo que 91% da população que compõe o déficit habitacional no Brasil ganha entre zero e três salários mínimos e essas pessoas não têm renda suficiente para ter crédito. “No Brasil, um plano de ampliação do crédito imobiliário teria um agravante. Como não há política efetiva para o uso consciente do solo urbano, é bem possível que o crédito financie a construção de imensas e novas periferias”⁵⁵. Portanto, o atual governo e o antecessor, por muitos considerados de esquerda e vinculados as organizações que defendem a reforma urbana, repetem a mesma política habitacional adotada pelos governos anteriores, que sempre favoreceram os setores especulativos do mercado imobiliário, em detrimento da efetividade do direito humano e fundamental à moradia.

2.2.4 A legislação urbanística e a efetividade do direito à moradia

Diante deste cenário acima descrito, como podemos explicar a contradição decorrente da existência de uma legislação como o Estatuto da Cidade,

⁵³ SANTOS, M. **O espaço cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 63

⁵⁴ Ibid., p. 35

⁵⁵ ROLNIK, R. **Só crédito não resolve habitação**. Entrevista para João Loes. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoe/edicoes/2053/artigo128346-1.htm>> Acesso: 23 jul. 2009.

que vai de encontro à ordem urbanística capitalista, e a execução pelo Estado de políticas públicas que reproduzem integralmente esta mesma ordem?

Uma explicação estaria no paradoxo da democratização do Estado brasileiro. A transição entre o regime militar para a democracia foi marcada pela busca da igualdade política e social, que é assim descrita por Costa:

Nesse sentido, o processo de transição democrática expressou a busca pela igualdade dos direitos civis, políticos e sociais. A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático no Brasil.⁵⁶

No entanto, este processo de transição para o regime democrático no país, coincidiu com a ascensão do chamado neoliberalismo, o fim da União Soviética e a derrocada dos regimes socialistas no leste europeu. Imposto pelas organizações financeiras internacionais o receituário neoliberal (privatização dos serviços públicos, desmonte da máquina do estado e corte nos gastos sociais) foi facilmente incorporado no discurso político das classes dominantes, e aclamada como única solução possível para a crise fiscal e financeira do Estado, que marcou o governo Sarney.

Neste contexto a processo constituinte que ao cabo traz a luz a Constituição de 1988, batizada de “Constituição Cidadã”, onde os direitos sociais encontram-se amplamente acolhidos coincide historicamente com a ascensão do Fernando Collor à presidência do Brasil, que marca o início dos diversos governos de matiz neoliberal, sendo que a eleição do metalúrgico Lula, cuja trajetória política estaria até então associadas aos movimentos populares que tentavam resistir e enfrentar o neoliberalismo, de forma alguma representou uma ruptura com este modelo econômico que continuou a vigorar. Este processo culmina com a reforma liberal do Estado levada a cabo por FHC e que expressa “uma composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-estar Social.”⁵⁷

A política de desenvolvimento urbano estabelecida na “Constituição Cidadã” apesar de permanecer intacta em sua redação original é enquadrada pela ideologia jurídica dominante como norma constitucional de natureza programática, cuja eficácia jurídica dependeria de regulamentação por lei ordinária. Por sua vez, a

⁵⁶ COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo; Cortez, 2006. p. 147.

⁵⁷ Ibid., p. 147.

ordem urbanística vigente encontrava a legitimidade política na ideologia neoliberal, sendo que as grandes corporações imobiliárias justificavam suas práticas especulativas como decorrentes da “modernização” imposta inexoravelmente pela globalização da economia.

Neste quadro o direito humano e fundamental à moradia, bem como outras demandas sociais, que dependiam diretamente da atuação estatal, foram relegadas na reforma liberal do Estado de FHC. Sob a batuta do Banco Mundial a universalização ao acesso dos serviços públicos essenciais previstos na Constituição Federal de 1988 foi substituída por políticas sociais compensatórias focalizadas na população de baixa renda, enquanto “o poder público se retira da operacionalização dos serviços e cria instrumentos de parcerias com o setor privado.”⁵⁸. Em relação à política habitacional Costa descreve ao discorrer sobre a reforma do Estado de FHC e os serviços sociais:

Quanto à habitação, o modelo de financiamento criado durante a ditadura militar, por meio do Banco Nacional de Habitação, direcionou recursos para as camadas médias, sendo que a avaliação do nível de renda era um critério para o acesso ao crédito. Assim, os mais pobres, com rendas abaixo de três salários mínimos, e especialmente os trabalhadores do setor informal, não tinham acesso ao crédito para habitação. O mercado imobiliário favoreceu a especulação com a terra urbana e a concentração de riqueza também se deu no caso da propriedade urbana, fazendo que haja déficit habitacional para a população de baixa renda ao mesmo tempo em que existem unidades domiciliares urbanas desocupadas. Na década de 1990 a ação do governo federal quando ao acesso a moradia foi bastante reduzida. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal assumiu o financiamento da habitação também para os seguimentos populares, mantendo, no entanto, a avaliação da renda como critério de acesso ao crédito.⁵⁹

2.2.5 Estado capitalista e o movimento social

A crise mundial do capitalismo ainda em curso, longe de representar a sua derrocada final, ao menos serviu para desnudar a ideologia neoliberal - esta sim, totalmente desacredita enquanto discurso hegemônico do capital - pondo em evidência a farsa das virtudes da capacidade auto-regulatória do mercado em

⁵⁸ COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006. P. 141.

⁵⁹ Ibid., p. 141.

detrimento dos malefícios da intervenção estatal na economia. De fato, o Estado foi mínimo ao atender as demandas sociais das classes trabalhadoras, mas foi máximo ao prontamente socorrer as grandes corporações em face ao derretimento do sistema financeiro internacional. A verdade é que o Estado formatado a partir do “Consenso de Washington” jamais deixou de intervir da economia, assumindo o papel regulador das relações de troca e produção, para cumprir o seu papel de garantidor do processo de acumulação capitalista, pois, “de um modo ou outro, o Estado capitalista precisa desempenhar suas funções ou então o capitalismo dever dar lugar a algum outro método de organizar a produção material e a vida cotidiana”.⁶⁰

Passados mais de cento e cinquenta anos, a assertiva marxiana de que “o Executivo do Estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os negócios comuns do conjunto da burguesia”⁶¹ se mostrou verdadeira, quando constatamos que os burgueses e seus representantes no aparelho do Estado não tiveram menor pudor de injetar trilhões de dólares para tentar salvar o combalido sistema financeiro internacional, sacando esta fortuna dos orçamentos estatais constituído pelos impostos arrecadados de toda a população.

Esta pesquisa se depara com uma dupla indagação: porque o Estado brasileiro não torna efetivo o direito humano e fundamental à moradia, mesmo tendo a disposição uma legislação urbanística avançada, como o Estatuto da Cidade? E desta surge outro questionamento, sempre premente quando analisada a questão social da moradia: como tornar efetivo o direito humano e fundamental à moradia? Em resposta a segunda indagação, talvez a estratégia daqueles que conseguiram incluir no ordenamento jurídico do Estado brasileiro o Estatuto da Cidade. A batalha travada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, que ao longo de mais de dez anos, através de um grupo de pressão incansável e determinado, conseguiu arrancar do legislativo uma legislação tão avançada do ponto de vista das demandas populares é exemplo a ser seguido. No entanto, o legislativo é o poder do Estado mais sensível às pressões políticas das classes trabalhadoras. Já o executivo e o judiciário sempre moveram suas orelhas na direção dos

⁶⁰ HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 93.

⁶¹ MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>> Acesso: 21 ago. 2011.

poderosos. Uma coisa é conquistar a aprovação de uma lei, outra é efetivar os direitos nelas escritos, numa sociedade onde a cultura jurídica admite que existam leis que pegam e outras que não pegam. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia não pode prescindir do envolvimento daqueles que justamente mais necessitam de um teto digno em uma cidade justa e sustentável. É importante sempre recordar a lição do filósofo das cidades Lefebvre:

Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem portanto a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o humanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, apropriação, valor de uso (e não valor de troca) servido-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material.⁶²

No entanto, para a concretização desta tese de Lefebvre se faz necessário o proletariado utilizar de uma práxis emancipadora que de conta de tamanha empreitada que é a revolução urbana. Estes instrumentos, os movimentos sociais urbanos, têm natureza organizativa e conscientizadora da classe trabalhadora, e vão se articular inicialmente a partir da emergência da questão da moradia, principal componente da questão urbana.

Para efeito, por precisão semântica mais que conceitual, vamos adotar neste estudo o termo classe trabalhadora como sinônimo de proletariado, para englobar as camadas populares da sociedade, antagônicas a classe capitalista.

2.3 A QUESTÃO DA MORADIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

2.3.1 Questão da habitação: antecedentes históricos

Engels descreve a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, nos meados do século XIX, se reportando, entre outros documentos e relatos, da matéria do periódico “The Artizan”, publicado em outubro de 1843:

Essas ruas são em geral tão estreitas que se pode saltar de uma janela para a da casa em frente e as edificações têm tantos andares que a luz mal pode penetrar no pátio ou becos que as separa. Nesta parte da cidade não há esgotos, banheiros públicos ou latrinas nas casas; por isso, imundícies,

⁶² LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 140.

detritos ou excrementos de pelo menos 50.000 pessoas são jogadas todas as noites nas valetas, e de tal sorte que, apesar da limpeza das ruas, formam-se massas de esterco seco das quais emanam miasmas que, além de horríveis à vista e ao olfato, representam um enorme perigo para a saúde dos moradores. É de espantar que não se encontre aqui nenhum cuidado com a saúde, com os bons costumes e até as regras mais elementares de decência? Pelo contrário, todos os que conhecem bem a situação dos habitantes podem testemunhar o ponto atingido pelas doenças, pela miséria e pela degradação moral. Nesses bairros, a sociedade chegou a um nível de pobreza e de aviltamento realmente indescritível. As habitações dos pobres são em geral muito sujas e aparentemente nunca são limpas; a maior parte das casas compõem-se de um só cômodo, embora mal ventilado, está quase sempre frio por causa da janela ou da porta quebrada; quando fica no subsolo, o cômodo é úmido; frequentemente a casa é mal mobiliada e privada do mínimo que a torne habitável; em geral, um monte de palha serve de cama a uma família inteira, ali deitando-se, numa promiscuidade revoltante, homens, mulheres, velhos e crianças. Só há água nas fontes públicas e a dificuldade para buscá-la favorece naturalmente a imundice.⁶³

Na atualidade, tal descrição das condições de moradia dos operários do país mais avançado e industrializado do capitalismo em sua fase emergente só pode ser comparada com as mais miseráveis favelas das grandes cidades do capitalismo periférico, incluindo algumas áreas de ocupação informal brasileiras.

Na realidade a situação explicitada por Engels das precárias condições de vida dos operários ingleses, traz à tona o que passaria a ser denominada como questão da moradia. A problematização dos conflitos decorrentes da privação de habitação nas cidades surge concomitantemente ao processo de industrialização/urbanização que marca o surgimento do próprio capitalismo.

Hodiernamente compreende-se a questão da moradia como um dos elementos que vão configurar a chamada questão urbana, juntamente com o transporte e circulação, da saúde e saneamento básico, coleta de resíduos sólidos, entre outros. Portanto, poder-se-ia afirmar a questão da moradia é espécie, enquanto a questão urbana é o gênero, sendo que, como já visto anteriormente, o conceito de moradia digna compreende mais do que a habitação, enquanto estrutura física, abrangendo também todos os outros elementos que implicam na questão urbana.

Historicamente a questão da habitação ganha inicialmente um maior destaque se comparado com os outros aspectos da questão urbana, a partir da

⁶³ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 79.

intensificação dos conflitos decorrentes das demandas populares por moradia, que evidentemente, guardam relação com a situação de total precariedade das condições de vida da classe trabalhadora no início do capitalismo narradas por Engels, e que tem como palco principal as cidades mais industrializadas do Reino Unido, com destaque para Manchester, onde ele viveu.

Sem mencionar o termo urbanização Engels vai desenvolver em sua análise a imbricação deste fenômeno, com a industrialização inglesa, a partir da Revolução Industrial iniciada no século XVII, e que se intensifica com as inovações tecnológicas que vão ocorrer já no fim do século seguinte. A relação urbanização/industrialização é frequentemente citada por Engels, em sua obra que trata da situação da classe trabalhadora na Inglaterra:

O centro principal dessa indústria é o Lancashire, onde, aliás, ela começou – revolucionando completamente o condado, transformando esse pântano sombrio e mal cultivado numa região animada e laboriosa: decuplicou em oitenta anos, sua população e fez brotar do solo, como por um passe de mágica, cidades gigantescas como Liverpool e Manchester, que juntas têm 700 mil habitantes, e cidades secundárias como Bolton (60 mil habitantes), Rochdale (75 mil habitante), Oldham (50 mil habitantes), Preston (60 mil habitante), Ashton e Stalybridge (40 mil habitantes) e uma miríade de outros centros industriais.⁶⁴

Em outra passagem, Engels destaca a região de West Riding e Yorkishire, principal centro de industrialização da lã inglesa, onde se destaca a cidade de Leeds, que entre 1801 e 1831 tem um notável crescimento populacional, passando de 53 mil para 123 mil habitantes.⁶⁵

Além de observar a relação entre o processo de industrialização e urbanização, Engels também vai constatar as características assumidas pela cidade capitalista emergente. Neste aspecto evidencia a mercantilização da propriedade do solo urbano como causa das condições precárias de habitação da classe operária inglesa:

O operário é constrangido a viver nessas casas já arruinadas porque não pode pagar o aluguel de outras em melhor estado, porque não existem

⁶⁴ ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 51.

⁶⁵ Ibid., p. 53.

moradias menos ruins na vizinhança das fábricas ou porque ainda, elas pertencem ao industrial e este só emprega os que aceitem habitá-las.⁶⁶

As casas nas emergentes cidades industriais da Inglaterra transformaram-se em mercadoria, sendo que o único acesso pela classe trabalhadora era através do mercado imobiliário, ou seja, através de alugueres pagos aos capitalistas proprietários dos imóveis e das habitações, que passam a investir em construções em escala industrial, onde “as casas não se constroem mais de forma isolada, mas às dúzias ou mesmo às grosas, por um único empreiteiro que se encarrega de uma ou duas ruas”.⁶⁷

Ao analisar a estrutura urbana de Manchester Engels também vai destacar outro elemento característico da cidade capitalista, a segregação espacial urbana:

Manchester é construída de um modo tão peculiar que podemos residir nela durante anos, ou entrar e sair diariamente dela, sem jamais ver um bairro operário ou até mesmo encontrar um operário – isso se nos limitarmos a cuidar de nossos negócios ou a passear. A razão é que – seja por um acordo inconsciente e tácito, seja por uma consciente e expressa intenção – os bairros operários estão rigorosamente separados das partes das cidades reservadas à classe média ou, quando essa separação não foi possível, dissimulados sob o manto da caridade.⁶⁸

A leitura de “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” permite a compreensão do surgimento da questão da habitação dentro do processo de industrialização/urbanização que irá conformar a cidade capitalista. A falta de moradia para a classe operária e parte da pequena burguesia urbana tem como causa o desenvolvimento urbano capitalista, que em sua fase emergente é marcada pelo êxodo de proporções nunca vista na história de uma massa de camponeses que, em busca do trabalho que vão encontrar nas grandes cidades e para fugir do jugo do feudalismo decadente, irão constituir a classe trabalhadora moderna.

Em 1873 Engels vai retornar o tema das condições urbanas da classe trabalhadora, agora de uma forma mais analítica, em sua obra “Para a questão da habitação”. Em uma parte do texto ele vai polemizar com o economista austríaco Emil Sax, que tenta dar resposta, sob a ótica burguesa, a questão da

⁶⁶ ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 101.

⁶⁷ Ibid., p. 98.

⁶⁸ Ibid., p. 88/89.

moradia para as classes trabalhadoras. Engels traça de forma sintética a origem do problema da falta de moradia para a classe trabalhadora e a pequena burguesia que vai caracterizar de forma dramática a emergente cidade capitalista:

O tempo em que um velho país de cultura [Engels se refere a Alemanha] realiza esta transição — ainda por cima acelerada por circunstâncias tão favoráveis — da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria é também, sobretudo, o tempo da «falta de habitações». Por um lado, massas de operários rurais são de repente atraídas para as grandes cidades que se desenvolvem em centros industriais; por outro, o traçado destas cidades mais antigas já não corresponde às condições da nova grande indústria e do tráfego correspondente; ruas são alargadas, novas ruas abertas, e faz-se passar o caminho-de-ferro pelo meio delas. No mesmo momento em que os operários afluem em grande número, as habitações operárias são demolidas em massa. Daí a repentina falta de habitações dos operários e do pequeno comércio e pequenos ofícios dependentes de uma clientela operária. (...)

Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária mas também atingiu a pequena burguesia.⁶⁹

O Estado liberal dos primórdios do capitalismo legou ao mercado imobiliário o papel de suprir a demanda por moradia popular, sendo que, no entanto, pelas circunstâncias econômicas e sociais que marcaram a emergência da cidade capitalista, a única política pública adotada foi o deslocamento das populações carentes das regiões centrais das cidades para os subúrbios outrora pouco habitados. Desta forma se intensificava o processo de segregação espacial dos setores mais empobrecidos da cidade, através da adoção de reformas urbanistas que maquiavam o problema da habitação, que efetivamente não era resolvida. Como explica Engels “na realidade, a burguesia tem apenas um método para resolver à sua maneira a questão da habitação — isto é, resolvê-la de tal forma que a solução produza a questão sempre de novo”.⁷⁰

2.3.2 A questão da moradia no Brasil

⁶⁹ ENGELS, F. **Para a questão da habitação.** Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso: 12 mar. de 2011.

⁷⁰ Ibid.

Em decorrência do processo desigual e combinado de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e demais países periféricos à questão da moradia emerge tardiamente, também aparecendo concomitante ao processo de industrialização/urbanização que vai se iniciar somente a partir da última década do século XIX e intensificando-se a partir dos anos trinta do século passado. Historicamente, o problema da habitação como questão emerge no final do século XIX com o acentuado crescimento urbano⁷¹, sendo que o Estado de matiz liberal da República Velha tentou também buscar, através de incentivos ao mercado imobiliário, na iniciativa privada a solução para a crescente carência habitacional. Esta política que não apresentou bons resultados, pois “as empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população”⁷², sendo que, conforme informa Maricato:

As empresas capitalistas imobiliárias de maior porte investiram no parcelamento do solo e comercialização de lotes (quase nunca destinados ao mercado popular), enquanto o pequeno capitalista – principalmente o comerciante imigrante – investiu na produção de núcleos pequenos de casas (avenidas, vilas, corredores de casas) para alugar. Coube ao capital estrangeiro os investimentos em infra-estrutura, como luz, telefone e transporte público.⁷³

A partir de 1930 o Estado brasileiro passa a intervir diretamente na promoção da industrialização, investindo em infra-estrutura e implantando uma política de subsídios ao capital industrial nacional. O crescimento urbano se intensifica a partir deste período com o aumento da migração interna do país, especialmente partindo da região nordeste para o sul do país.

A política habitacional do início do século restrita a incentivos ao mercado imobiliário privado não deu conta da questão da moradia, que persistia, ganhando contornos de uma crise habitacional, pois o aluguel, continuou sendo a maneira predominante de acesso popular à moradia. Surge neste período, pela primeira vez a intervenção direta do Estado na questão da moradia, principalmente pela em função dos reclamos dos empresários que “queriam eliminar a pressão que o aumento dos aluguéis fazia no sentido de forçar o aumento dos salários” e, ainda, “dar alguma resposta aos protestos dos trabalhadores”. O governo propõe uma

⁷¹MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 30.

⁷²Ibid., p. 33.

⁷³Ibid., p. 33/34.

política social de habitação “promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que em 27 anos (de 1937 a 1964) iram financiar a construção de 140 mil moradias, a maior parte das quais destinadas ao aluguel.”⁷⁴

Esta política habitacional patrocinada pelo Estado brasileiro, conforme define Maricato foi marcada por “mais promessas, muita ambigüidade e pouca realização”, e acrescenta que “um verdadeiro arдил foi o que significou o desestímulo à moradia de aluguel e sua substituição pela exaltação às virtudes da casa própria, que, entretanto, não era oferecida nem pelo Estado e nem pelo mercado.”⁷⁵

Após 1964 foi criado o Banco Nacional da Habitação, que a princípio teria a função de gerir os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, destinando-os para a construção de moradias populares. Vale lembrar, como já mencionado anteriormente, que efetivamente a política habitacional proposta pela ditadura militar rapidamente abandona a perspectiva de atender as demandas populares por moradia, como descreve Fagnani:⁷⁶

É curioso realçar que, três anos após o golpe de 64, a burocracia do BNH já reconhecia a incompatibilidade do SFH (em fase de gestação) com a produção de moradias para pobres. No final dos anos 60, essa incompatibilidade já era patente na alta taxa de inadimplência dos mutuários do “mercado popular” (Azevedo, 1975). Essa constatação foi definitiva para a guinada dada pelo BNH a partir de 1968, no sentido de priorizar as famílias de média e alta rendas, base de legitimação política do regime autoritário. Portanto, já no final da década de 1960, acabou-se, para os pobres, o “sonho da casa própria”. Desde então, o BNH passou a privilegiar as famílias de renda mais elevada e abandonou, definitivamente, as camadas de menor renda.

Esta política habitacional, voltada para a produção e acumulação do capital, e que atende apenas uma parcela da população vai agravar a questão urbana, pois “o loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia”⁷⁷ das classes populares no país.

⁷⁴ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 36.

⁷⁵ Ibid., p. 36.

⁷⁶ FAGNANI, E. **População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002)**. Disponível em: <http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_06/a_05_6.pdf> Acesso: 12 mar. 2011

⁷⁷ MARICATO. Op. cit., p. 37.

Muitos autores, como Maricato, Rolnik e Arantes & Fix entendem que o atual programa habitacional do governo federal, denominado “Minha Casa, Minha Vida”, na realidade, dá continuidade a lógica a política do Estado capitalista brasileiro, que efetivamente atendeu apenas de imediato a demanda por moradia das classes médias e, claro, dos capitalistas financeiros e imobiliários, pois somente que tem a condição econômica necessária para suportar os altos custos financeiros tem o acesso a esta custosa e cobiçada mercadoria: a moradia. Arantes & Fix, em um criterioso estudo analítico do atual programa habitacional observam que:

Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como "álibi social" para que o Estado favoreça, na partição da mais-valia, uma fração do capital, o circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra). Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a "chancela social" dada pela habitação popular.⁷⁸

2.3.3 Déficit habitacional brasileiro

Hodiernamente, a gravidade e a dimensão da questão da moradia brasileira podem ser mensuradas através da análise do chamado déficit habitacional que vem sendo elaborado anualmente pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (CEI/ FJP), para a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Vejamos a síntese dos dados coletados referentes ao ano de 2008, e divulgados em julho de 2010.

Déficit Habitacional 2008.

- O déficit habitacional no Brasil estimado para 2008 corresponde a 5,572 milhões de domicílios, dos quais 83% estão localizados nas áreas urbanas.
- As nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela PNAD, possuem 1,5 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representa 27,6% das carências habitacionais do país.
- Em termos relativos, o déficit representa 9,7% do estoque de domicílios do país, sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11,3% nas rurais.
- Concentração do déficit na faixa até três salários mínimos (89,6%) e entre três a cinco salários mínimos (7,0%), faixas que somam juntas 96,6% do déficit.⁷⁹

⁷⁸ ARANTES, P. F.; FIX, M. 'Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3580/9/>> Acesso: 17 mar. 2011.

⁷⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2008.** Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso: 12 mar. 2011.

Os números do déficit habitacional brasileiro realmente são expressivos. Se considerarmos o tamanho médio das famílias de 3,2 pessoas, segundo levantamento do IBGE realizado em 2009⁸⁰, constatamos que 17,8 milhões de pessoas não tem acesso ao direito humano e fundamental à moradia, sendo que 16 milhões são considerados pobres, com renda familiar inferior a três salários mínimos, e apenas 3,4% das famílias de renda superior a cinco salários mínimos integram a estatística daqueles que não tem acesso a habitação.

Outro número impressionante é o número de moradias ociosas no país. A pesquisa da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional aponta que “os domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção, em todo o Brasil, correspondem a 7.202.038 imóveis, dos quais 5.234.640 localizados nas áreas urbanas.”⁸¹ Ou seja, se compararmos o número de famílias sem acesso a moradia e o número de habitações ociosas teremos um superávit habitacional de quase dois milhões de unidades habitacionais!

Estes dados refletem claramente as consequências de uma política habitacional que excluiu as classes populares e que atende aqueles setores cujo poder aquisitivo permite o acesso ao sistema de financiamento e a inclusão no mercado imobiliário. Os números da pesquisa em análise refletem a existência de um pequeno déficit em relação à população com renda familiar superior a cinco salários mínimos que constitui a grande maioria dos proprietários das habitações ociosas também apontadas na pesquisa. Constata-se o evidente corte de classe da crise habitacional no Brasil, pois ela vai penalizar a população mais pobre, que é colocada à margem do mercado imobiliário e que tem na ocupação irregular de terrenos abandonados a principal forma de acesso à moradia.

2.3.4 Questão da moradia e luta de classes

⁸⁰ IBGE. **Pesquisa nacional por amostragem de domicílios 2009**, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab5_4.pdf> Acesso: 12 mar. 2011.

⁸¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2008**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso: 12 mar. 2011.

A questão da moradia historicamente é uma questão da cidade capitalista. E não há solução para esta questão dentro da ordem capitalista. Como afirma Harvey citado por Nakano o direito à cidade é o direito de transformá-las em algo radicalmente diferente e a luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capital.⁸² Portanto, em qualquer âmbito que se coloque a reforma urbana, mesmo na perspectiva de resolução dos problemas mais imediatos, ela significará a afronta à cidade capitalista, ou seja, a oposição a mercantilização do solo urbano, da segregação territorial e o Estado como promotor do processo de acumulação do capital imobiliário.

No entanto, como se explica então que na Inglaterra, onde Engels narra as péssimas condições de moradia da classe trabalhadora, tenha conseguido superar a questão da moradia, dentro da ordem econômica capitalista? Em parte, pode-se firmar que esta situação decorre do processo desigual e combinado do desenvolvimento do processo de industrialização/urbanização capitalista. Por outro lado, como sustenta Maricato as contradições decorrentes conflitos de classe, podem implicar na adoção de políticas habitacionais pelo Estado, como ocorreu na Inglaterra durante o século XIX:

Pressionado pelos industriais, o Estado inglês afastou obstáculos à produção em massa de moradias, restringindo, por exemplo, o poder dos proprietários de terra. A regulação da terra e do financiamento permitiu ao Estado também dificultar as possibilidades de ganhos especulativos, que encareciam a habitação. Portanto, quando o poder de pressão dos trabalhadores aumentou, o Estado assumiu a produção de programas de habitação e regulou a margem de lucro do capital imobiliário.⁸³

Outro elemento, essencial para que a correlação de forças na sociedade permita que a questão da habitação popular seja inserida na pauta das políticas públicas do Estado capitalista é a práxis emancipadora empreendida pela classe trabalhadora. Segundo Gohn “a forma de organização do movimento é a expressão visível de sua práxis”⁸⁴ e na esfera das lutas emancipatórias travadas pelos setores populares na esfera urbana ganha cada vez mais importância os chamados movimentos sociais urbanos. Neste sentido, os movimentos sociais

⁸² NAKANO, K. **David Harvey: A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo**. Disponível em: <<http://davidharveyemportugues.blogspot.com/2010/02/david-harvey-luta-pelo-direito-cidade-e.html>> Acesso: 14 mar. 2011.

⁸³ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 44/45.

⁸⁴ GOHN, M. G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991. p. 40.

urbanos são umas das organizações da classe trabalhadora utilizadas para “investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana”⁸⁵, conforme tese de Lefebvre citada anteriormente. Ainda sobre a práxis dos movimentos urbanos Gohn afirma que:

Em relação aos movimentos urbanos, a categoria da práxis adquire importância pelo caráter criador e potencialmente transformador. A busca de soluções e alternativas para as condições de vida cotidiana leva ao encontro de caminhos que apontam para a superação destas condições. O pensar articula-se ao fazer e este processo não se realiza espontaneamente, mas é permeado por uma intencionalidade política presente nos projetos que os movimentos delineiam na história.⁸⁶

A correlação de forças capaz de conseguir arrancar do Estado capitalista o atendimento as reivindicações populares, no sentido de buscar a efetividade do direito à cidade e à moradia digna decorre da força e mobilização da classe trabalhadora, através de suas organizações em especial o movimento social urbano.

2.3.5 Conceito de movimento social urbano

Este estudo não tem como objeto a análise sistemática e aprofundada de todas as vertentes e concepções dos movimentos sociais, no entanto, se faz necessário pelo menos esboçar algumas considerações que são pertinentes para posteriormente explicitar melhor o seu e a sua práxis emancipadora.

Primeiramente, a análise sobre os movimentos sociais urbanos nesta pesquisa parte do conceito formulado por Castells, que segundo Gohn “apesar das críticas, pode-se dizer que na questão dos movimentos sociais a elaboração de Castells foi o paradigma dominante nos estudos sobre os movimentos sociais na Europa e América Latina”⁸⁷. Eis a definição:

Por movimento social urbano se entende um sistema de práticas que resulta da articulação de uma conjuntura definida, a um tempo, pela inserção dos agentes na estrutura urbana e na estrutura social, e de natureza tal, que seu

⁸⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 73.

⁸⁶ GOHN, M. G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991 p. 40.

⁸⁷ Id. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997. p. 191.

desenvolvimento faria transformações estruturais no sistema urbano faria uma modificação substancial na correlação de forças e na luta de classes, em última instância no poder do Estado.⁸⁸

Esta definição incorpora alguns aspectos relevantes que merecem maiores considerações. Primeiramente, aparece o conceito de práxis em uma perspectiva emancipadora, capaz de promover uma mudança substancial na correlação de forças. Para Castells o movimento social urbano busca transformações estruturais no sistema urbano, alterando de forma significativa a correlação de forças determinada pela luta de classes, mas somente de forma extraordinária assume o caráter francamente revolucionário, visando a tomada do poder do estado pela classe trabalhadora. Esta função revolucionária, conforme esta implicitamente subentendida na definição caberia a outras organizações da classe trabalhadora, especificamente ao partido político, e somente em última instância seria assumido pelo movimento social urbano. Portanto, pode-se afirmar que os movimentos não visam apenas a solução de problemas imediatos e conjunturais, sendo o principal responsável também pelas mudanças estruturais da sociedade capitalista, embora não tenham como objetivo central a tomada do poder do Estado.

Castells não deixa dúvidas sobre o papel de protagonista dos movimentos sociais urbanos nas transformações estruturais da cidade:

Não há transformações qualitativas da estrutura urbana que não sejam produzidas por uma articulação de movimentos urbanos com outros movimentos, em particular (nas nossas sociedades) pelo movimento operário e pela luta política de classe. Nesse sentido, não afirmamos que os movimentos urbanos sejam as únicas origens da mudança urbana. Dizemos, antes, que os movimentos de massa (entre eles os movimentos urbanos) produzem transformações qualitativas, no sentido amplo do termo, na organização urbana por meio de uma mudança, pontual ou global, da correlação de forças entre classes.⁸⁹

Segundo Gohn os movimentos sociais, de modo geral, podem assumir dois projetos políticos-ideológicos-culturais distintos envolvendo, denominados pela autora de transformador e institucionalizador.

O projeto transformador “contém elementos de negação da ordem capitalista”, sendo que “emerge a partir da articulação de interesse dos subordinados e se constrói na práxis cotidiana através das reivindicações e das

⁸⁸ CASTELLS, M. **Lutas urbanas e poder político**. Porto: Afrontamento, 1976. p. 11.

⁸⁹ Id. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 566.

pressões políticas”,⁹⁰ enquanto o projeto institucionalizador busca “transfigurar os interesses populares em pseudo-interesse geral de toda a sociedade, e de tal forma que dilui todo o conflito e transforma as reivindicações específicas em meros problemas burocráticos.” Segundo a autora, a concepção política do projeto institutucionalizar é reformista no sentido de que “os movimentos são etapas preliminares para um regime democrático e popular, instrumentos de construção da *democracia*, não do socialismo.”⁹¹

Não obstante a pertinência da observação de Gohn, que implica na afirmação da existência de pseudo-movimentos sociais de matiz institucionalizadora, partindo da definição aqui defendida para os movimentos sociais urbanos, efetivamente estas organizações não são movimentos sociais, pois: a) não possuem uma práxis transformadora das estruturas sociais urbanas; b) não buscam a modificação substancial da correlação de forças na luta de classes, sendo que via de regra negam a vinculação do movimento social com a luta de classes; e c) em nenhum momento, nem sequer em última instância visam a tomada do poder do Estado, mas sim institucionalizar-se no aparelho estatal capitalista. Portanto, estas organizações, mesmo que eventualmente constituídas por pessoas integrantes da classe trabalhadora, não são movimentos sociais urbanos.

Vale salientar, neste contexto, a distinção conceitual entre movimento social e ativismo, formulada por Souza & Rodrigues. O ativismo seria uma categoria mais ampla “que envolve diversas formas de organização, mobilização e ação dos habitantes das cidades (não necessariamente apenas dos pobres)”⁹² e tendem assumir o aspecto meramente reivindicatório, na maioria das vezes pontuais. Enquanto que os movimentos sociais, considerados um tipo especial de ativismo pelo autor, “representam um grau razoavelmente elevado (ou até bastante elevado) de organização e de contestação da ordem social vigente (capitalismo, racismo ou qualquer forma de opressão).”⁹³

⁹⁰ GOHN, M. G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991. p. 45.

⁹¹ Ibid., p. 49.

⁹² SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 82

⁹³ Ibid., p. 84

Partindo desta definição conceitual Souza & Rodrigues entendem que movimentos sociais urbanos:

São aqueles que, embora estando organizados em torno de questões diretamente vinculados ao espaço urbano como habitação e regularização fundiária, não agem somente na escala de um bairro, de uma rua ou de uma favela, mas buscam agir em escalas mais amplas (na cidade, no país e, às vezes, construindo até conexões internacionais).⁹⁴

Feitas tais considerações, tomando como ponto de partida a definição de Castells e as reflexões de Gohn e Souza & Rodrigues, acima referidas, podemos afirmar que os movimentos sociais urbanos são instrumentos organizacionais constituídas pela classe trabalhadora, que munidos de uma práxis emancipadora, buscam uma modificação substancial da correlação de forças entre as classes sociais antagônicas no sistema capitalista, visando transformações estruturais da realidade urbana, atuando não apenas de forma imediata e pontual, mas dentro de uma estratégia mais ampla, seja em escala municipal, nacional e até internacional.

No entanto, como informa Souza & Rodrigues “distinguir entre ‘meros’ ativismos e verdadeiros movimentos sociais é mais fácil de fazer conceitualmente que na prática”⁹⁵, sendo que a práxis dos movimentos é mutável e complexa, variando de acordo com a correlação de forças estabelecida em dado momento histórico.

2.3.6 A crise dos movimentos sociais urbanos

O papel desenvolvido pelos movimentos sociais urbanos e da luta pelas transformações estruturais da cidade é fundamental, sendo que fator determinante na correlação de forças existente na sociedade. A participação dos movimentos sociais urbanos e das demais organizações da sociedade civil, aglutinadas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), foi decisiva para que as demandas populares concernentes ao direito à cidade e à moradia fossem incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro.

⁹⁴ SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 84

⁹⁵ Ibid., p. 84

Acontece que, em seguida a aprovação do Estatuto da Cidade, se consolida uma tendência de grande refluxo dos movimentos sociais urbanos, levando ao que Souza vai denominar de “crise do ativismo de bairro”.⁹⁶ Em muito esta “crise de mobilização”⁹⁷, como denomina Gohn a crise dos movimentos sociais, decorre da rearticulação do Estado capitalista:

As arenas de negociações passaram a ser formadas pelo poder público, fruto das novas políticas sociais. Criaram-se processos e canais novos, mas estruturam-se também movimentos sociais que defendem demandas particularistas e estão voltados para atuar como co-partícipes das ações estatais. (...) São coletivos que norteiam suas concepções a partir da lógica de resultados, na qual sua obtenção depende fundamentalmente do grau de integração à máquina estatal, integração esta que se faz de forma subordinada.⁹⁸

Ocorre que o diagnóstico acima explicitado, ganha contorno paradoxais, pois atualmente o aparelho Estatal mais importante encontra-se sob a direção de um grupo político que historicamente esteve vinculado aos movimentos sociais mais combativos e atuantes, incluindo organizações importantes do movimento social urbano. Então a co-participação e subordinação destes movimentos à um governo de esquerda que está no comando do aparelho Estatal não seria um fator positivo e catalisador da mobilização social da classe trabalhadora?

Aparentemente contraditória, a resposta a este possível paradoxo é definitivamente negativa. Ocorre que a “tomada do aparelho estatal” por um partido tido de esquerda no espectro político brasileiro, foi precedida de um processo de acumulação de forças calcado na conciliação de classes e na subordinação prévia do futuro governo petista aos interesses do capital. Como explica Sampaio Jr.:

O ciclo de acúmulo de forças que levou Lula à presidência não reunia poder político suficiente para enfrentar os grupos econômicos, externos e internos, que davam sustentação ao padrão de acumulação neoliberal. O desejo de mudança era difuso. A vitória de Lula não se dava em uma situação de intensa mobilização popular. O PT não havia amadurecido uma agenda política alternativa que pudesse orientar a transição para um outro padrão de desenvolvimento. O governo era prisioneiro de um arco de aliança ultraconservador e corrupto. A população desconhecia o custo

⁹⁶ SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p.1 41

⁹⁷ GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997. p. 320.

⁹⁸ Ibid., p. 311.

econômico, social e político de uma ruptura com o neoliberalismo e não se sabia se estava disposta bancá-los.

Nessas circunstâncias, para que a possibilidade de mudança se tornasse realidade, todos os atores teriam de superar-se. Não foi o que ocorreu. O pior comportamento ficou por conta do quartel general petista, o comandante supremo à frente. Antes mesmo das eleições, o PT dobrou-se à chantagem do mercado e comprometeu-se a honrar todos os contratos com o grande capital. A partir daí, tudo foi feito para viabilizar a reciclagem do padrão de acumulação em crise aguda.⁹⁹

Ou seja, apesar do principal partido de esquerda assumir o governo federal o Estado brasileiro continuou a cumprir o seu papel de promotor do desenvolvimento capitalista. E para tanto, passou a articular uma intensa política de cooptação dos movimentos sociais, a começar pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), que até o início da década de noventa, teria se caracterizado por uma práxis contestatória e combativa ao sistema de dominação capitalista. Santos, B.S. atesta a degeneração da CUT desta maneira:

A postura tipicamente contestatória da CUT e reforçada uma postura mais negocial e conciliadora (que, de resto, já se manifestara ao longo da década de 90). A “debandada” para o governo Lula de altas figuras da hierarquia da CUT veio certamente concorrer para o esvaziamento do próprio sindicalismo enquanto contra-poder.¹⁰⁰

Este esvaziamento decorrente da cooptação de quadros e militantes também atingiu o movimento social urbano acentuando o refluxo das lutas pela reforma urbana e ao acesso à moradia popular. Combalidos, os setores remanescentes do movimento social que se mantiveram numa perspectiva de transformação da ordem capitalista, foram vítimas de um processo intenso de criminalização, assim analisado por Sanson:

Engana-se quem pensa que a criminalização dos movimentos sociais perdeu força no governo Lula. Pelo contrário, na medida em que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) optou por uma grande coalizão que vai de setores da esquerda à direita, dissimulou os conflitos de classe e deu espaços para que os setores conservadores retomassem as suas velhas práticas de criminalizar as lutas sociais e as suas lideranças.¹⁰¹

⁹⁹ SAMPAIO JR. P. A. **Brasil: as esperanças não vingaram.** Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal18/AC18Sampaio.pdf>> Acesso: 17 mar. 2011.

¹⁰⁰ SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez. 2008.

¹⁰¹ SANSON, C. **O caráter da criminalização dos movimentos sociais no Brasil.** Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal24/12sanson.pdf>> Acesso em 17 mar. 2011.

2.3.7 Novo paradigma de movimento social urbano

No entanto, destarte o quadro de crise dos movimentos sociais urbanos emergem, os chamados por Souza & Rodrigues, “novíssimos ativismos urbanos”, sendo que merece destaque o Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Sobre o surgimento do MTST Souza & Rodrigues enfatizam que o MTST seria uma versão urbana do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) pois “ele surgiu no final da década de 90 – contando com a participação decisiva de militantes do MST – trazendo a proposta de mobilizar e organizar pessoas para a luta pela moradia no Brasil.”¹⁰²

Com a atuação concentrada na Grande São Paulo o MTST tem como principal estratégia política na “ocupação de prédios e terrenos vazios ou subutilizados, para forçar a negociação com o Estado ou com os proprietários dos terrenos e imóveis.”¹⁰³ No texto de apresentação do sítio oficial do MTST na Internet estão explicitadas os princípios que norteiam a práxis emancipadora deste movimento social urbano do século XXI:

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) surgiu, no final da década de 90, com o compromisso de lutar, ao lado dos excluídos urbanos, contra a lógica perversa das metrópoles brasileiras: sobram terra e habitações, falta moradia. A especulação imobiliária transforma terra urbana em promessa de lucro e alimenta o processo de degradação humana, o caos urbano. Em que cidade não se encontram apartamentos vazios, prédios abandonados, terrenos na periferia à espera da valorização? Em qual centro urbano não há mendicância, morador de rua, submoradias?

As famílias sem-teto não têm direitos, são o avesso da cidadania. Não têm emprego, moradia, alimentação, saúde, lazer, cultura. Vivem como sombras nos semáforos, nas esquinas, nos bancos das praças, atrás de um prato de comida, um trocado. Enfrentam a indiferença, o preconceito, a violência policial. Estão excluídas das decisões políticas que determinam os rumos da vida social.

O MTST tem como um dos seus objetivos combater a máquina de produção de miséria nos centros urbanos. A ocupação de terra, trabalho de organização popular, é a principal forma de ação do movimento. Quando ocupam um latifúndio urbano ocioso, os sem-teto resistem contra a lógica difundida como natural de que pobre nasce, vive e morre oprimido. Não aceitam a espoliação que muitos chamam de sina. Ao montar seus barracos de lona preta num terreno vazio, essas famílias cortam a cerca nada imaginária que protege a concentração de riqueza e de terra nas mãos de poucos. E num terreno de onde uma só pessoa esperava o lucro, os sem-teto plantam a transformação, uma semente de cidadania.

¹⁰² SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 97.

¹⁰³ Ibid., p. 99

O MTST é um movimento autônomo e não tem vínculos com nenhum partido ou central sindical.¹⁰⁴

A atuação do MTST rompe com a visão pontual, meramente conjuntural, que caracterizam a maioria dos ativismos urbanos, pois “não basta pedir moradias, é preciso lutar contra toda uma série de processos que reproduzem as desigualdades sociais nas cidades”.¹⁰⁵ O MTST também conseguiu fugir da lógica de cooptação/domesticação dos movimentos sociais imposta pelo Estado capitalista, e mantém estreitas relações com as organizações sociais críticas e de oposição à esquerda ao atual governo federal.

Os movimentos que conseguem manter a perspectiva de transformação social, tal qual o MTST, dentro da conjuntura atual, de crise e desmobilização dos movimentos sociais urbanos, colocam em evidência o papel de protagonista das organizações da classe trabalhadora na luta pela efetivação do direito à cidade sustentável e à moradia digna.

Dentro deste contexto, verifica-se também a potencialidade de se articular um amplo movimento social urbano a partir da luta pela regularização fundiária, atualmente constituída de uma gama muito grande de experiências esparsas e desconectadas de ativistas. No entanto, a formulação de uma práxis efetivamente transformadora, que combine a luta imediata pela regularização das áreas informais e a construção de um movimento social urbano - conforme a definição adotada neste estudo - e que coloque no horizonte a perspectiva de uma reforma urbana e a efetivação do direito à cidade sustentável e à moradia digna, ainda é um caminho a ser trilhado.

Neste capítulo foi realizada a necessária conceituação das categorias básicas para o desenvolvimento desta pesquisa. Em primeiro lugar definimos moradia digna e direito à moradia para em seguida abordar o papel do Estado capitalista na efetivação deste direito e a atuação dos movimentos sociais urbanos na luta para a superação da questão da moradia. No entanto, antes de passar para a análise dos aspectos específicos da pesquisa é necessário situar o

¹⁰⁴ MTST. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.mtst.info/?q=quem_somos> Acesso: 18 mar. 2011.

¹⁰⁵ SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 98

lócus onde as múltiplas determinações da questão da moradia se desenvolvem, ou seja o espaço urbano, especialmente em sua dimensão hegemônica atual: a cidade capitalista.

Embora a questão da moradia atinga a realidade rural brasileira é nas cidades que as contradições decorrentes do processo de produção e reprodução capitalista vão permitir a integral e precisa compreensão da problemática urbana. A imbricação dos conceitos de moradia e cidade é incontestável: o próprio conceito de moradia digna ultrapassa a dimensão da mera estrutura arquitetônica habitacional, o que implica na necessidade de situá-la em um espaço mais amplo e concreto; o direito social à moradia também é melhor compreendido enquanto relacionado a um direito humano de outra dimensão: o direito à cidade sustentável; o problema de falta de acesso a moradia é o principal aspecto da questão urbana; e por fim a moradia é a principal função da cidade.

Portanto, a moradia enquanto categoria teórica e sociológica somente pode ser explicada em sua totalidade quando inserida no cenário e geográfico em que se concretiza historicamente.

3 CIDADE

E a cidade que tem braços abertos
 Num cartão postal
 Com os punhos fechados na vida real
 Lhe nega oportunidades
 Mostra a face dura do mal

(Herbert Viana e Bi Ribeiro)

3.1 O CONCEITO DE CIDADE

3.1.1 Definição de cidade: concentração espacial

A cidade é um fenômeno social que está inserido “na selva de definições sutis”¹⁰⁶, também é uma “realidade complexa, isto é, contraditória”¹⁰⁷, e ainda, existe razão na afirmação de que “a cidade é um objeto muito complexo e, por isso mesmo, muito difícil de se definir”.¹⁰⁸ Complexo, contraditório e difícil de definir, alcançar o melhor conceito de cidade é o desafio que deve ser superado para a compreensão da categoria fundamental deste estudo.

Silva, J. A. informa que a tarefa de buscar o melhor conceito de cidade é empenhada pela Sociologia Urbana, sendo que “três concepções podem ser destacadas relativamente ao conceito de “cidade”: (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) concepção de subsistemas.”¹⁰⁹ Esclarece que “o conceito demográfico e quantitativo de “cidade” é muito difundido, pelo qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes: 2.000, em alguns países; 5.000, em outros; 20.000 para a ONU; 50.000, nos Estados Unidos da América”¹¹⁰. Já a concepção econômica de cidade, segundo o mesmo autor, é encontrada na doutrina de Weber, onde determinado povoamento se caracteriza como “cidade” nesse sentido “quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a

¹⁰⁶ CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 39.

¹⁰⁷ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 12.

¹⁰⁸ SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 24.

¹⁰⁹ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 24.

¹¹⁰ Ibid., p. 24.

população dos arredores produzem ou adquirem para colocar no mercado”¹¹¹. Finalmente a concepção de subsistemas é por ele definida como aquela “que considera a “cidade” como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral.”¹¹²

No entanto, nenhuma destas definições permite compreender o conceito de cidade em sua totalidade. Rolnik busca explicar o conceito de cidade utilizando de um artifício simples e perspicaz ao destacar a emoção, o sentimento profundamente humano que se apodera daquele que se aproxima e se defronta com o fenômeno urbano, utilizando para tanto os exemplos marcantes das cidades de Machu Picchu, Jerusalém e São Paulo. Mas esta emoção - em menor intensidade é claro - também ocorre numa simples viagem de automóvel, quando após um longo percurso pelos vazios demográficos que constituem maior parte do itinerário percorrido, finalmente visualizamos as primeiras aglomerações de casas que vão paulatinamente configurar o perímetro urbano da cidade que é nosso destino. A paisagem natural que o viajante se depara na maior parte da viagem é substituída pela paisagem artificial construída pela ação humana, que compõe a cidade. Neste sentido assevera a autora que “a cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza”.¹¹³ Partindo desta assertiva pode-se afirmar que a cidade é um espaço territorial artificial onde prepondera a transformação da paisagem natural operada pelos seres humanos. Poderíamos ainda afirmar que cidade é o espaço urbano o que seria ao final uma redundância, pois etimologicamente constatamos que “urbano” é o “concernente à cidade”¹¹⁴.

Os elementos artificiais decorrentes da ação humana também são encontrados fora dos limites das cidades. Encontramos casas, armazéns, indústrias, estradas, cercas e postes que sustentam cabos elétricos e telefônicos, além de outros elementos artificiais (tipicamente urbanos) também nas áreas consideradas

¹¹¹ WEBER, M. Apud. SILVA, J. A. S. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010. p 25.

¹¹² SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p 25.

¹¹³ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 8.

¹¹⁴ QUADROS, J. S. **Novo dicionário prático da língua portuguesa**. São Paulo: Rideel, 1976. p. 1154.

rurais. E também encontramos pessoas habitando estas casas e prédios localizados fora da zona urbana. O que diferencia estes diferentes espaços, o urbano e o rural, é justamente a concentração da população e destes elementos artificiais por ela produzidos. Neste sentido, o conceito de cidade pode ser expresso na assertiva marxiana: “a cidade é de fato o local da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, enquanto o campo mostra exatamente o oposto, isto é, o isolamento e a dispersão”.¹¹⁵

Esta definição tem o mérito de salientar que a cidade é o espaço de concentração de múltiplos determinantes, não apenas o demográfico (expresso no termo “população”), mas também de elementos estruturais (“dos instrumentos de produção” e “capital”) e além de determinações políticas e culturais (compreendidos nos termos “dos prazeres e necessidades”).

A divisão entre o espaço urbano e o espaço rural, entre cidade e campo, esta assentada, segundo Marx & Engels na divisão social do trabalho, sendo que esta seria a primordial divisão entre o trabalho material e espiritual, e a disjuntiva cidade-campo estaria imbricada aos sistemas sócio-econômicos baseados na propriedade privada dos meios de produção.

Lefebvre explica a relação entre a oposição cidade e campo e a divisão social do trabalho:

A separação entre a cidade e o campo toma lugar entre as primeiras e fundamentais divisões do trabalho, com a divisão dos trabalhos conforme os sexos e as idades (divisão biológica do trabalho), com a organização do trabalho segundo os instrumentos e as habilidades (divisão técnica). A divisão social do trabalho entre a cidade e o campo corresponde à separação entre o trabalho material e o trabalho intelectual, e, por conseguinte entre o natural e o espiritual.¹¹⁶

Deste modo, a partir do conceito marxiano de cidade o enfoque das categorias deste estudo abrangem um leque maior de aspectos e de determinações a serem considerados para sua melhor compreensão, sendo que a oposição cidade-campo, concentração-dispersão, é o ponto de partida necessário para a compreensão histórica da cidade.

¹¹⁵ MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 55.

¹¹⁶ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 36.

3.1.2 História e cidade: tempo e espaço da civilização

O surgimento das cidades coincide com o nascimento da civilização humana como descreve Souza:

O espaço urbano inaugura a etapa sedentária da longa e errante marcha empreendida pela espécie humana, sendo que as “cidades fazem seu aparecimento na esteira da chamada Revolução Agrícola, ou também, “Revolução Neolítica”, por ter ocorrido no período pré-histórico conhecido como Idade da Pedra Polida ou período neolítico (*neo*: novo, *lithikós*: pedra).”¹¹⁷

Assim, a primordial divisão social do trabalho expressa na oposição cidade e campo está no germe da origem da cidade, enquanto espaço perene de concentração de pessoas. As primeiras cidades conhecidas inicialmente tiveram a função de espaço de concentração do poder político, religioso e militar e as pessoas que nelas habitaram podiam exercer atividades diversas daquelas ligadas diretamente à produção agrícola. As cidades dos primeiros tempos da história não se caracterizam como “um local de produção, mas de gestão e de domínio, ligado à primazia social do aparelho político administrativo”¹¹⁸

Dos zigurates mesopotâmicos até a cidadela medieval a cidade constitui-se um espaço essencialmente de concentração de pessoas e de poder político e religioso. Os sistemas econômicos anteriores ao capitalismo tinha na atividade agrária sua força motriz, sendo que as primeiras aglomerações urbanas se implantam “quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato” ¹¹⁹. Os primeiros habitantes destas cidades primitivas seriam as pessoas cuja presença direta na produção agrícola era dispensável.

Estas cidades só podem existir na base do excedente produzido pelo trabalho da terra. Elas são os centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se, portanto também de um novo sistema social, mas que não está se parado do tipo rural, nem é posterior a eles, pois os dois estão intimados ligados no âmago do mesmo processo de produção das formas sociais.¹²⁰

¹¹⁷ SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 24.

¹¹⁸ CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 43.

¹¹⁹ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 16.

¹²⁰ CASTELLS, M. op. cit., p. 42.

No entanto, parte dos moradores destes primeiros centros urbanos vai ser constituída por soldados, que vão se especializar nesta função, pois vivendo do excedente obtido pela produção agrícola dos camponeses, não precisam dispensar parte de seu tempo e trabalho nas atividades produtivas. Esta concentração de poder bélico vai permitir que as cidades imponham uma perene dominação política sobre o campo, tornando-a “sede do poder e portanto da classe dominante”.¹²¹

A aglomeração de pessoas nas cidades “intensifica as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva”.¹²² Em decorrência deste processo surge nas cidades medievais o mercado, que inicialmente era responsável pela troca dos excedentes agrícolas e situava-se fora dos muros da cidadela. Paulatinamente, a divisão social do trabalho passa a ocorrer no interior das cidades, com a especialização dos ofícios e desenvolvimento de novas técnicas, e quando o tamanho e a diversidade deste mercado se ampliam, passa a se localizar dentro dos limites da própria cidade. Com a expansão do caráter mercantil da cidade ocorre o fenômeno da divisão social do trabalho entre as cidades o que decorre da especialização produtiva e a intensificação das trocas mercantis entre diversos centros urbanos.

O processo de urbanização ocorrido na Europa feudal esta imbricado diretamente com o declínio deste sistema de produção, pois a “cidade que, no interior do território senhorial, vai acabar por minar as bases do poder feudal”.¹²³ É neste período que surge um conhecido prolóquio medieval germânico: “o ar da cidade liberta”, que se refere ao fato de que certas cidades podiam acolher pessoas oriundas de outros lugares fugindo da servidão.¹²⁴ Com a intensificação da migração dos camponeses, que se libertavam do regime de servidão e se instalam nos burgos medievais, surge com força a figura do trabalhador livre e despossuído e, via de regra, com uma grande prole, é que se vai constituir a força motriz de um emergente sistema econômico: o proletariado.

¹²¹ SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. p. 8.

¹²² ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 26.

¹²³ Ibid., p. 33

¹²⁴ SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 24.

Graças ao avanço das técnicas de produção e do acúmulo de capital geral pelo grande comércio, cria-se as condições objetivas para o surgimento das primeiras atividades manufatureiras. Com o fortalecimento da manufatura ocorre o rápido declínio das corporações de ofício, que reproduziam nas cidades a estrutura de dominação feudal nos diversos ramos de produção artesanal. E a produção de matérias primas para as manufaturas, como lã ou linho, transformam as formas de produção agrícola, como o arrendamento das terras e a expulsão dos servos do campo, “numa forma de produção que não absorvia nem comportava o trabalho servil.”¹²⁵

Esta transição da cidade medieval para a cidade capitalista foi abordada por Max Weber, sendo que Freitag sintetiza a essência do pensamento weberiano sobre o processo de urbanização capitalista, desta forma:

A cidade ocidental se caracteriza pelo acúmulo de diferentes funções, pela mescla de vários tipos urbanos, discriminados em sua tipologia. Nesses termos, a nova cidade ocidental, que supera a cidade medieval, é ao mesmo tempo sede econômica do comércio, da manufatura, fortaleza política, sede da jurisprudentia, eventualmente cidade-caserna, e resulta, administrativamente, de irmandades, confrarias, grupos associados, que se comprometem a defender interesses coletivos com base em juramentos. Essa é a essência, o núcleo duro da nova cidade ocidental, que se prepara para fornecer a moldura sistêmica, para sediar o dinheiro, o capital, o modo capitalista de produção, o reino da mercadoria.¹²⁶

Obviamente a substituição do sistema econômico feudal pelo capitalismo não ocorreu sem a reação dos senhores feudais, detentores então do poder político e econômico. A resistência da nobreza medieval implicou inicialmente no fortalecimento da cidade-Estado e na sua militarização, sendo que neste contexto, paulatinamente, os mercadores, banqueiros e proprietários manufatureiros se constituíram em uma classe de patrícios, passando a adquirir os títulos de nobreza antes transmitidos apenas por herança, surgindo uma nova aristocracia que habitavam os burgos medievais. Como explica Rolnik “este grupo – a princípio um patriciado urbano enriquecido com as atividades mercantis – não era composto nem por nobres senhores feudais nem por servos”¹²⁷ e vão constituir a futura classe hegemônica no capitalismo: a burguesia.

¹²⁵ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 35.

¹²⁶ FREITAG, B. **Teorias da cidade**. Campinas: Editora Papirus, 2006. p. 27.

¹²⁷ ROLNIK, R. op. cit., p. 36.

A ascensão desta nova classe social que tem as cidades como sede de sua dominação econômica e política vai operar a transformação radical na forma da organização urbana, onde “o primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana que era comunalmente ocupada passa a ser uma mercadoria.”¹²⁸

Além deste aspecto econômico, outro elemento importante que vai possibilitar a consolidação do capitalismo é a constituição dos Estados nacionais, que decorrem da expansão territorial das cidades-Estado que passam a incorporar militarmente outras cidades. Estes Estados centralizados, em um primeiro momento vão ser governados por monarquias absolutistas, que procuram manter o equilíbrio entre os interesses da nobreza e da burguesia emergente que é beneficiada pela unificação dos territórios e extinção dos obstáculos feudais o que propicia uma maior circulação de riquezas e de produtos.

O capital acumulado nas cidades principalmente pela classe mercantil e financeira vai permitir ao setor manufatureiro usufruir do desenvolvimento tecnológico, que por sua vez decorre da concentração das técnicas e dos conhecimentos no espaço urbano. A confluência de capital e tecnologia resultará no processo de industrialização que segundo Lefebvre “fornece o ponto de partida para a reflexão sobre nossa época”.¹²⁹ Rolnik de forma bastante pedagógica explica a importância da produção industrial no desenvolvimento das cidades:

É difícil pensar um aspecto de vida urbana hoje que não seja, de alguma forma, investido pela indústria. A indústria está nos milhares de objetos que existem à nossa volta, na velocidade dos carros e aviões, na rapidez com que as estradas avançam distribuindo produtos por todo o mundo. A indústria está também na raiz da escravidão do nosso tempo – nossos dias, semanas, meses, tomados a noção de tempo útil e produtivo. Nas grandes metrópoles industriais de hoje não há tempo para o ócio ou devaneio.¹³⁰

Para este estudo, o importante é salientar a simultaneidade da industrialização com a intensificação do processo de urbanização da sociedade. Quando a burguesia, em França, toma o poder político de forma definitiva, se livrando de todos os resquícios do feudalismo, este fato inaugura a Era Histórica Contemporânea. No entanto, a França revolucionária era então majoritariamente

¹²⁸ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 36.

¹²⁹ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 12.

¹³⁰ ROLNIK, R. op. cit., p. 36.

rural, sendo que a grande massa de sua população era composta de camponeses e a maior parte da sua economia era gerada pelo setor primário. Mesmo a Inglaterra, que era o país mais industrializado à época tinha a maior parte da sua população vivendo no campo. Porém, tendo a burguesia francesa se livrado do fardo que carregava, ou seja, a ordem política aristocrática, que impunha amarras ao livre desenvolvimento econômico, impulsionou com seu exemplo revolucionário o processo de industrialização, que teve como consequência um contínuo e ininterrupto processo de urbanização no plano mundial.

Lefebvre esclarece que este processo de urbanização foi inicialmente lento, pois, via de regra, a indústria nascente tende a se implantar fora das cidades e se instala perto de fontes de energia, de meios de transporte, de matérias primas, de reservas de mão de obra¹³¹, sendo que apenas em meados do século XIX e durante o século XX é que ele se acelera e a predominância do urbano sobre o rural se consolida.

3.1.3 Evolução histórica das cidades no Brasil

No Brasil, o processo de urbanização se inicia apenas no século XX, fenômeno que Santos vai definir como “a urbanização pretérita”, e se intensifica a partir da quarta década do século passado, quando “dá-se a inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira.”¹³²

Escreveu Maricato que em 1890, a população brasileira era de 14 milhões de pessoas, pouco mais que o total de habitantes que moravam em São Paulo em 1997, acrescentando que “entretanto, é incorreto desprezar a importância dos centros urbanos durante os períodos colonial e imperial, quando o Brasil teve algumas cidades de grande porte¹³³”, sendo que Salvador, em 1780 era habitada por cerca de 52 mil moradores, e o Rio de Janeiro possuía em 1890 cerca de 690 mil habitantes.

¹³¹ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 15.

¹³² SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: USP, 2009. p. 31.

¹³³ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 8.

As cidades brasileiras no período colonial tiveram um papel central e estratégico para “viabilizar os interesses mercantilistas europeus na relação com a colônia” dando às cidades, “sedes do capital mercantil, características de grandes centros, conferindo-lhes certo deslocamento ou autonomia em relação ao conjunto do território” e acrescenta Maricato que “embora o local da atividade produtiva central e dinâmica fosse o campo, as ligações como financiamento e o comércio internacionais eram feitas através das cidades, que polarizavam a atividade agrícola, em geral monocultora.”¹³⁴

No entanto, apesar da importância estratégica dos centros urbanos na época do Brasil colônia era evidente a subordinação econômica das cidades ao campo. Durante o século XVIII, antes do declínio da produção açucareira, o Nordeste era a região mais urbanizada, com destaque para as cidades de Salvador e Recife, sendo que ao seu final, “o Brasil contava com aproximadamente 3 milhões de habitantes, dos quais apenas 5,7% moravam nas cidades”¹³⁵

Apesar de perdurar a predominância, tanto do ponto de vista demográfico como econômico do rural sobre o urbano durante todo o século XIX, é neste período que ocorrem importantes mudanças que vão servir de substrato ao processo de urbanização que vai se intensificar somente a partir dos anos quarenta da década subsequente.

Em 1808 a família real portuguesa, fugindo da perseguição de Napoleão, e acompanhada de um séquito de mais de dez mil pessoas, desembarca no Rio de Janeiro, que passa a ser a capital do Reino de Portugal, Brasil e Algarves. Este novo status da colônia traz consigo uma série de mudanças impactantes na sociedade brasileira, a começar pela abertura dos portos brasileiros e o fim restrições comerciais que impunham o monopólio comercial das mercadorias trazidas por Portugal. Tal abertura comercial foi imposta pela Inglaterra, aliada da Coroa portuguesa na guerra contra a França, que passou a controlar o comércio brasileiro.

A Revolução Industrial não podia conviver com os monopólios mercantilistas, e a Inglaterra se coloca contra qualquer tipo de restrição à comercialização de seus produtos. Pelo mesmo motivo, ela vai se opor à

¹³⁴ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 8.

¹³⁵ Ibid., p.15.

manutenção da mão-de-obra escrava. É nesse contexto que se deu no Brasil a passagem de colônia para país independente, processo esse que não envolveu grandes rupturas. (...) Foi no período imperial que começaram a ser gestadas as mudanças fundamentais responsáveis pelo deslanche do processo de urbanização. As disputas políticas que se estenderam por todo o Império (1822 a 1889), culminaram com a Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República (1889).¹³⁶

Efetivamente com o fim da utilização do trabalho servil e compulsório, que foi reduzido através de medidas tais como a proibição do tráfico negreiro em 1850 e da Lei do Ventre Livre em 1871, e depois com a completa abolição deste tipo de relação jurídica que relegava o escravo em coisa, ocorrida em 1888, permitiu o surgimento da relação produtiva baseada no trabalho livre, característico da sociedade capitalista.

Outro acontecimento que vai influir decisivamente no processo de intensificação da urbanização brasileira vai ser a aprovação da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, também conhecida como Lei de Terras. A Lei de Terras regulariza o regime de posses que passa a vigorar a partir de 1822, em substituição ao sistema de sesmarias que foi utilizado no Brasil colonial, desde 1530, com a aplicação da Lei das Sesmarias, utilizada pela Coroa portuguesa desde 26 de junho de 1375.

As sesmarias em Portugal representaram uma verdadeira reforma agrária, que transferia o domínio de terras ociosas, tomadas de seus antigos proprietários e cedidas pela Coroa portuguesa para aqueles que se vinculavam com o objetivo de torná-las produtivas. Varella explica como funcionava este sistema:

Tornava-se compulsório a produção de determinados cereais, conferindo ao monarca autêntico direito potestativo, como parte oposta da relação jurídica implantada. Havia um prazo, a partir da terminação para tornar a terra produtiva, para que o seu proprietário começasse a lavrá-la ou a arrendasse a quem tivesse condições de fazê-lo, sendo que neste caso, a renda deveria ser revertida em favor do lugar da situação do imóvel e não a favor do seu proprietário. Neste sentido, a obrigação do cultivo constituía uma verdadeira servidão pessoal, limitando o direito de propriedade, em benefício da coletividade.¹³⁷

O sistema de sesmarias adotado com sucesso em Portugal e em colônias menores como nas Ilhas da Madeira e de Açores, no Brasil ganhou outra característica, em face das dificuldades de sua implantação às condições sócio-

¹³⁶ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 17.

¹³⁷ VARELLA, M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de Direito, 1998. p. 62.

econômicas brasileiras, sendo que as concessões foram feitas apenas para apenas para poucos nobres capazes de custear a ocupação e o cultivo com seus próprios recursos e utilizando-se fundamentalmente da mão de obra escrava, sendo que a condição econômica que permitisse ao senhor rural ter escravos era mais importante que ter a propriedade da terra. Em relação ao sistema sesmarial e escravocrata que perdurou por todo o período colonial brasileiro Varella destaca que:

O ponto mais importante a se considerar sobre o período sesmarial seja a implementação de um sistema marcado pela monocultura extrativista e predatória, com a valorização do detentor de grandes extensões de terra ainda que improdutivas, da formação de um cultura latifundiária, onde se cultua o senhor, o proprietário, que nunca poderia trabalhar manualmente e se discrimina o trabalho, paga-se pouco por ele, às vezes nada, mantendo um abismo social presente até os dias de hoje.¹³⁸

Nos centros urbanos, o sistema de sesmarias também foi utilizado como explica Maricato:

A concessão da autonomia municipal era acompanhada da concessão de terra para o uso coletivo e expansão da vila ou cidade que era sede do município. O *rossio*, como era chamado esse patrimônio municipal composto por uma porção de terra contígua à vila ou cidade, destinava-se a fornecer lenha para o fogo, madeira para as construções, pasto para os animais que pertencessem aos moradores locais. A Câmara Municipal e os administradores locais tinham a competência de doar terras – as *datas* – a quem as solicitasse, a fim de morar ou produzir. Essas datas eram gratuitas, com a condição de ocupação, produção e pagamento de dízimo.¹³⁹

Em 1822, com a independência foi decretada o fim do regime de sesmarias, sendo que todas as concessões foram canceladas pelo Império, e as terras abandonadas pelos sesmeiros foram devolvidas (daí o termo *terras devolutas*) à Coroa brasileira. No entanto, até 1850 esta situação ficou sem regulação jurídica, sendo que somente a partir da Lei de Terras, surgiu o regime de propriedade privada da terra nos moldes daquele estabelecido no ordenamento jurídico atual, sendo que a “Lei de Terras modificou o sistema de aquisição da propriedade, trazendo uma série de novos conceitos (...) logo no artigo 1º, proibi-se a aquisição de terras devolutas que não por compra e venda”.¹⁴⁰

No entanto, a generalização do contrato de compra e venda da terra urbana não se efetivou nas cidades, sendo que esta modalidade de transferência de

¹³⁸ VARELLA, M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflito sociais. São Paulo: Editora de Direito, 1998. p. 65.

¹³⁹ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 22.

¹⁴⁰ Ibid., p. 72.

domínio da propriedade imóvel vai conviver com o sistema de concessão de terras municipais até a aprovação do Código Civil em 1916 e a proibição dessa prática.

A alteração do arcabouço jurídico com a Lei de Terras de 1850, que faz emergir a concepção de propriedade privada de inspiração liberal no ordenamento jurídico e a abolição da escravatura em 1888, com o fim do modo de produção baseado no trabalho compulsório, apressarão o fim do regime monárquico brasileiro, culminando com a proclamação da República em 1889. No entanto, apesar das grandes transformações econômicas, sociais e políticas do período, “no final do século XIX, 80% dos trabalhadores brasileiros estavam no campo, 13% no setor de serviços (a maior parte empregados domésticos) e 7% na indústria, o que dá uma dimensão de como o setor rural ainda era dominante”. Todavia a base para a intensificação dos processos de industrialização/urbanização no Brasil estava sedimentada, e a partir do início do novo século as cidades se preparam para protagonizar as grandes transformações que irão caracterizar a efetivação do sistema capitalista em nosso país.

Com as transformações ocorridas a partir do século XIX no plano mundial, e a partir da terceira década do século passado no Brasil, se afirma a cidade como espaço de reprodução, acumulação e circulação do capital. O espaço urbano torna-se hegemônico com a expansão industrial, em detrimento das áreas rurais que cada vez mais vão perdendo importância, seja na esfera econômica como na política e social. Consolida-se a cidade capitalista.

3.2 CIDADE: ESPAÇO DO CAPITAL

3.2.1 A urbanização capitalista

Pode-se afirmar que, se é apropriado partir da disjunção cidade-campo para conceber um conceito geral de cidade, esta lógica de raciocínio é insuficiente para dar conta de compreender a cidade hodierna, ou seja, a cidade capitalista. Se para Engels em 1845 a grandiosidade da cidade de Londres “onde é possível caminhar horas e horas sem sequer chegar ao princípio do fim, sem

encontrar o menor sinal que faça supor a vizinhança do campo”¹⁴¹ era um caso singular de dimensão e extensão urbana, para Lefebvre, no início da década de setenta do século passado, quando se consolida o processo de urbanização mundial, a cidade/metrópole, “surpreende por sua enormidade; sua complexidade ultrapassa os meios do conhecimento e os instrumentos da ação prática.”¹⁴²

Tão rápidas e profundas mudanças decorrem do próprio desenvolvimento do sistema capitalista onde os processos de concentração espacial urbana se intensificaram em uma escala geométrica, e a “cidade converteu-se, pelo capital, em lugar onde se aglomera a produção, se congestiona o consumo, se amontoa a população e se degrada a energia.”¹⁴³

Basicamente, este processo pode ser explicado a partir da intensificação da divisão social do trabalho. Como visto anteriormente, a divisão social do trabalho, não surge com o capitalismo, pois lhe é anterior, tendo na disjunção cidade-campo sua forma primordial, mas, no entanto, com o desenvolvimento deste sistema econômico, através da otimização dos processos de industrialização, de novação tecnológica e de acumulação de capital, se acentua a divisão entre o trabalho manual e intelectual e a transformação da sociedade predominante rural em urbana. Rolnik explica este fenômeno:

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo.¹⁴⁴

O processo de urbanização da sociedade esta imbricado com o desenvolvimento do capitalismo. Portanto, inicialmente ele ocorre na Europa Ocidental para depois, paulatinamente se alastrar para todos os continentes. Com a “globalização capitalista” a prevalência das cidades, com o surgimento de grandes

¹⁴¹ ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 67.

¹⁴² LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 49.

¹⁴³ LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 287.

¹⁴⁴ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 36.

aglomerações urbanas, é um fenômeno mundial - excetuada a África Subsaariana e regiões do continente asiático -, como informa Souza:

O grau de urbanização do planeta como um todo tem, também, crescido sem cessar: estimativas apontam o percentual da população mundial vivendo em núcleos com mais de 5.000 habitantes (o que, muito simplificada e generalizadamente, pode-se tomar como a parcela da população do globo vivente em espaços urbanos) como sendo de apenas cerca de 3% em 1800, um pouco mais de 6% em 1850, entre 13% a 14% em 1900, um pouco mais de 28% em 1950 e um pouco mais de 38% em 1970. Hoje em dia, cerca da metade da população do globo vive em espaços urbanos, e a proporção aumenta incessantemente.¹⁴⁵

Este processo de urbanização globalizada se traduz na hegemonia da concepção de cidade capitalista. A proliferação em Xangai, Doha ou Bombaim dos arranha-céus, viadutos, “shopping centers” e outras estruturas arquitetônicas típicas das grandes cidades ocidentais, são noticiados quase diariamente pela grande mídia. No entanto, o custo social deste intenso processo de urbanização é sentido já há muito tempo pelas populações que habitam as grandes cidades do chamado terceiro mundo: a disseminação de favelas, da violência, da poluição, e do caos no trânsito, caracteriza o emergente espaço urbano, palco da reprodução e acumulação do capital e das contradições decorrentes do sistema capitalista.

3.2.2 Características da cidade capitalista

Dentre os elementos definidores da cidade capitalista, para nosso estudo merece destaque o processo de segregação espacial, que por sua vez, está intimamente ligado com o primeiro elemento destacado no item anterior do texto: a mercantilização do solo urbano.

O economista Singer explica o processo, que torna a propriedade fundiária urbana em uma mercadoria:

A “produção” de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola. O seu “custo de produção” é, nestes casos, equivalente à renda (agrícola) da terra que se deixa de auferir. Mas não há uma relação necessária entre este “custo” e o preço corrente do mercado imobiliário urbano. Como a demanda por solo urbano frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de

¹⁴⁵ SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 24.

determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violenta, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo.¹⁴⁶

E continua, demonstrando como se dá o processo de segregação, a partir da mercantilização do solo urbano:

A propriedade privada do solo urbano, faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano, Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano.¹⁴⁷

Este processo de mercantilização/segregação do espaço urbano vai marcar a constituição da cidade capitalista uma vez que com a disseminação do trabalho assalariado representará a superação das relações interpessoais típicas dos sistemas feudais e escravocrata. O desenvolvimento da sociedade industrial implica na separação física dos espaços destinados às diferentes classes sociais e será determinado pelo poder aquisitivo de cada uma delas e pelo mercado imobiliário. Historicamente, com a emergência do sistema capitalista a moradia passa “a não ser mais uma unidade de produção porque os bens que nela eram produzidos”¹⁴⁸, durante a vigência do feudalismo passa a ser comprados no mercado e produzidos em escala industrial. Surgem então os bairros operários densamente povoados contrastando com as áreas das espaçosas mansões que servem de moradia para a classe burguesia.

Engels já descrevia este o fenômeno da segregação urbana ao final do século XIX desta forma:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro, cujos alugueres nunca ou então só com extrema lentidão ultrapassam um certo máximo, mesmo que as casas estejam superpovoadas em extremo. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. (...). O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível

¹⁴⁶ SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**, 1978. In: A produção capitalista da casa e (da Cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa ômega, 1982. p. 23.

¹⁴⁷ Ibid., p. 23.

¹⁴⁸ ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 52.

encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias.¹⁴⁹

A segregação espacial se amolda perfeitamente a esta lógica, pois a demanda por moradia popular cresceu vertiginosamente a partir da aceleração do processo de urbanização específica dos países periféricos como o Brasil (Castells utiliza a denominação hiperurbanização¹⁵⁰), o que implicou na criação de um grande número de loteamentos localizados em terrenos adjacentes ao perímetro urbano, adquiridos pelos especuladores imobiliários a preço baixo, quase sempre privados de serviços e equipamentos urbanos mais elementares, o que induz a população que, uma vez instalada no local, pressionar o governo para obter serviços urbanos, que para atingi-los têm que passar necessariamente pela parte não ocupada da gleba que assim se valoriza.¹⁵¹

Esta imbricação entre o caráter mercantil e especulativo do solo urbano e a segregação espacial que tem como fundamento a intensificação da divisão social do trabalho, que dentre as características da cidade capitalista, é crucial para entendermos o surgimento e a proliferação dos chamados assentamentos urbanos informais, destinados aquela parcela da população que não possui os recursos mínimos inclusive para serem incluídas no mercado imobiliário destinado às populações de baixa renda, sendo que no Brasil mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamento irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma os processos legais de urbanização.¹⁵²

A partir da análise até aqui realizada podemos estabelecer os elementos caracterizadores da cidade capitalista:

1º) A mercantilização do espaço que implica na transformação do solo urbano em mercadoria e na constituição de um mercado específico, o mercado imobiliário especulativo;

¹⁴⁹ ENGELS, F. **Para a questão da habitação.** Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso em 13 nov. de 2010.

¹⁵⁰ CASTELLS, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 79.

¹⁵¹ SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**, 1978. In: A produção capitalista da casa e (da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa ômega, 1982. p. 35.

¹⁵² ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>. Acesso em: 23 jul. 2009.

2º) A industrialização, que permite através do desenvolvimento científico e tecnológico a uma execução de um processo de urbanização racionalmente planejada sob a ótica do processo de acumulação capitalista;

3º) O papel central desempenhado pelo Estado-capitalista, garantidor do processo de acumulação e circulação do capital, inclusive do capital imobiliário;

4º) E, a segregação urbana, fruto do acirramento da divisão social do trabalho, e da racionalidade urbanística capitalista, com a criação de espaços específicos destinados as classes sociais subalternas, permitindo assim a crescente valorização das áreas nobres das cidades, destinadas ao mercado imobiliário.

3.2.3 Desenvolvimento urbano em escala global

Os elementos caracterizadores acima apontados estão presentes no processo de urbanização de todas as cidades capitalistas. No entanto, é importante salientar que este processo se dá de forma desigual e combinada considerando a atual fase de desenvolvimento do capitalismo.

Desta forma temos que considerar que a constituição das cidades capitalistas “exprime relações assimétricas” de uma sociedade dependente “com uma outra formação social que ocupa, frente a primeira, uma situação de poder.”¹⁵³

Esta relação de dominação e dependência decorre justamente do processo de desenvolvimento desigual e combinado das forças produtivas e sociais em escala global e vão refletir de forma dramática no processo de urbanização das regiões subalternas, como descreve Castells:

O processo de urbanização torna-se então a expressão, em nível do espaço, desta dinâmica social, isto é a penetração, pelo modo de produção capitalista historicamente formado nos países ocidentais do resto das formações sociais existentes, situadas em níveis diferentes do ponto de vista técnico, econômico e social, indo de culturas extremamente complexas como as da China ou da Índia, às organizações de base tribal, particularmente vigorosas na África central.¹⁵⁴

¹⁵³ CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 82.

¹⁵⁴ Ibid., p. 83.

Tais considerações são necessárias para que se possa compreender a urbanização latino-americana e, em especial a brasileira, dentro do contexto da atual fase do desenvolvimento capitalista, sendo que as especificidades deste processo de constituição de nossas cidades decorrem deste processo de interdependência econômica em escala global.

Como afirma Osório “a América Latina é a região mais desigual do mundo”¹⁵⁵, sendo que esta desigualdade refere-se a vários aspectos sócio-econômicos que vão influir no processo de constituição das cidades latino americanas, e acrescenta:

O crescimento vertiginoso da população urbana latino-americana é explicado em parte pela explosão demográfica, mas principalmente pelo êxodo rural, que se iniciou e se manteve devido à ausência de políticas consistentes de reforma agrária. Em geral, as leis e as políticas públicas criadas para tentar conter o crescimento desordenado das cidades eram discriminatórias e de cunho excludente, gerando mais pobreza, marginalização, analfabetismo, desemprego e subemprego, carências de serviços e equipamentos, déficits habitacionais e degradação ambiental.¹⁵⁶

03.2.4 Urbanização no Brasil

Este processo de intensa urbanização latinoamericana se reflete também na realidade brasileira. Santos informa que “entre 1940 a 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86”, e completa, “nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.”¹⁵⁷

A evolução histórica da urbanização no Brasil pode ser perfeitamente visualizada através da seguinte tabela:

¹⁵⁵ OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia adequada na América Latina**. 2004. In: *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17.

¹⁵⁶ Ibid., p. 19.

¹⁵⁷ SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: USP, 2009. p. 31.

TABELA 1 - Evolução da população urbana no Brasil

Ano	População Total	População Urbana	Índice de urbanização
10	41.236.315	12.880.182	31,23%
1950	51.944.397	18.782.891	36,16%
1960	70.070.457	31.303.034	45,08%
1970	93.139.637	52.084.984	55,98%
1980	118.562.549	112.706.056	67,70%
1991	149.094.266	112.706.056	75,47%
2000	171.279.882	139.156.969	81,23%
2010	190.732.694	160.879.708	84,35%

Fonte: IBGE 2010

Historicamente a urbanização brasileira está diretamente associada ao processo de industrialização que, segundo Maricato, “deu-se integrado à expansão da cultura do café, que toma impulso a partir de 1830”.¹⁵⁸ Esta imbricação vai, em um primeiro momento, representar um entrave, pois:

Apesar de favorecida pelo capital acumulado com a exportação do café, a industrialização seria freada, até a segunda metade do século XX, por uma conjunção de fatores que incluirá os interesses da burguesia cafeeira, dos intermediários urbanos – comerciantes e financiadores -, somados aos interesses ingleses, que implicavam ampliar o mercado para seus produtos industriais.¹⁵⁹

No entanto, a indústria ainda incipiente no final do século XIX, aos poucos se expande a partir da primeira década do século passado e as cidades vão assumindo o lócus da produção. Sendo que a cidade de São Paulo é aquela que consegue melhor atrair os imigrantes que vão constituir a mão de obra qualificada do setor industrial emergente. Maricato informa que a população paulistana “cresceu 3% entre 1872 e 1886, 8% entre 1886 e 1890 e 14% entre 1900 e 1910”¹⁶⁰, sendo que em 1872 tinha 31.385 habitantes e em 1910 saltou para 239.820.

Maricato destaca a contribuição dos imigrantes para o incremento do binômio industrialização/urbanização que vai ocorrer nas primeiras duas décadas do

¹⁵⁸ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 24.

¹⁵⁹ Ibid., p. 26.

¹⁶⁰ Ibid., p. 27.

século XX, sendo que “o processo imigratório era tão intenso que, em 1920, a maioria da população da cidade de São Paulo era italiana”.¹⁶¹

No entanto, até meados do século passado a população brasileira ainda era predominantemente rural, sendo que em 1950 apenas de uma população total de 51,9 milhões, apenas 18,7 milhões viviam nas cidades, o que correspondia a 36,16% de população urbana.

A metade da década de 60 do século passado marca “um significativo ponto de inflexão”¹⁶², como explica Santos:

Tanto no decênio entre 1940 e 1950, quanto entre 1950 a 1960, o aumento anual da população urbana era, em números absolutos, menor que a população total do País. Nos anos 1960-1970, os dois números se aproximavam. E, na década de 1970-1980, o crescimento numérico da população urbana já era maior que o da população total. (...)

O forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização.¹⁶³

Desta forma, o processo de urbanização no Brasil, que ocorre como vimos simultaneamente à crescente industrialização e às transformações que vão consolidar o desenvolvimento do sistema capitalista no país, sendo que “na base de toda a transformação” da cidade imperial até os dias atuais “estava o processo que torna as edificações uma mercadoria capitalista, apropriada de forma distinta pelas classes ou grupos sociais”.¹⁶⁴

Com a proclamação da República, inaugura-se no país a política de reformas urbanas radicais, de matiz conservadora, impulsionadas pelo ideário republicano que “aspirando refletir uma nova ordem e novos tempos, procurou construir uma fachada urbana para se legitimar perante os países capitalistas centrais”¹⁶⁵, sendo que este modelo de urbanização conservadora vai consolidar no país durante todo o século XX, o que Maricato definiu como a “modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade

¹⁶¹ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 26.

¹⁶² SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: USP, 2009. p. 32.

¹⁶³ Ibid., p. 32-33.

¹⁶⁴ MARICATO, E. Op. cit., p. 30.

¹⁶⁵ Ibid., p. 27.

hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos”.¹⁶⁶

Muito embora este processo de modernização/urbanização econômica e social excludente do país persiste até os tempos atuais, durante o século passado vai sofrer uma significativa mudança a partir da chamada Revolução de 1930, que implica na perda da hegemonia política da velha burguesia agrária-exportadora e a primazia do setor industrial, que passa a conduzir a economia brasileira. No entanto, nos mesmos moldes que ocorreu durante o movimento republicano essa mudança ocorre com a mediação pelo Estado dos conflitos entre as elites econômicas, sendo que “os “interesses do setor agro-exportador serão relativamente poupados – a base fundiária agrária permanece intocada, a reforma agrária é ignorada e o trabalho rural não é regulamentado”¹⁶⁷.

O Estado de matiz ideológica liberal a partir de 1930 vai dar lugar a um Estado interventor que vai promover e acelerar o processo de industrialização principalmente nos investimentos em infra-estrutura e no subsídio ao capital nacional. Nesta fase o crescimento urbano será intensificado pela imigração interna no país onde “partindo do Nordeste, uma imensa massa busca trabalho nas cidades.”¹⁶⁸

Pressionado tanto pelos empresários, que “queriam eliminar a pressão que o aumento dos aluguéis fazia no sentido de forçar o aumento dos salários”¹⁶⁹, como pelas demandas e protestos dos trabalhadores urbanos o governo populista de Getúlio Vargas, propõe uma política social de habitação, que na realidade representou, como afirma Maricato “o desestímulo à moradia de aluguel e sua substituição às virtudes da casa própria, que entretanto, não era oferecida nem pelo Estado nem pelo mercado”¹⁷⁰.

Durante o curto período de redemocratização do país, entre 1946 a 1964, esta política habitacional vai se manter inalterada. Em 1964 o regime ditatorial que se instala no país funda o Banco Nacional da Habitação (BNH) que apesar de

¹⁶⁶ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 27.

¹⁶⁷ Ibid., p. 35.

¹⁶⁸ Ibid., p. 35.

¹⁶⁹ Ibid., p. 36.

¹⁷⁰ Ibid., p. 37.

que em tese foi criado para dar conta da questão da moradia efetivamente foi orientado a atender apenas a demanda da classe média que emergiu durante o chamado “milagre econômico”, deixando desta forma, deixando de direcionar recursos maiores para os setores populares.

Ocorre que o grande crescimento econômico do país durante o regime militar é marcado fortemente pela concentração de renda e pela expansão do processo migratório que implica no crescimento vertiginoso das grandes cidades agravando ainda mais os problemas econômicos e sociais decorrentes da urbanização caótica vivida no período.

Do ponto de vista demográfico Santos vai se referir a “urbanização concentrada” para caracterizar o período pós-64, onde “as cidades milionárias, que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro) são cinco em 1970, dez em 1980 e doze em 1991. (...) esta é a realidade da macrourbanização ou da metropolização”.¹⁷¹ No entanto, os dados demográficos dos últimos censos vão confirmar a tendência de desmetropolização já apontada por Santos no início da última década do século passado, uma vez que as cidades com mais de um milhão de habitantes continham 51,35% da população urbana em 1950 e somente 38,31% atualmente, o que representa um peso cada vez maior das cidades médias brasileiras, principalmente se considerarmos que parte dos pequenos municípios brasileiros, com menos de vinte mil habitantes tiveram crescimento populacional negativo nos últimos censos de 2000 e 2010.

No que concernem os aspectos econômicos, as transformações ocorridas nas cidades no início deste milênio são bastante significativas. Podemos destacar a tendência da “construção da cidade enquanto ‘negócio’”¹⁷², como afirma Carlos; sendo que neste contexto “o capital se apropria privada e parasitariamente do patrimônio público acumulado e de ativos públicos reais”¹⁷³, como observa Ferrari. E tais transformações vão ter graves conseqüências para as populações das cidades, sendo que Rolnik vai falar em urbanização de risco, como descreve.

¹⁷¹ SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: USP, 2009. p. 83.

¹⁷² CARLOS, A. F. A. **A reprodução da cidade como “negócio”**. In: O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 31

¹⁷³ FERRARI, T. **Fabricalização da cidade e ideologia da circulação**. São Paulo: Coletivo Editorial, 2008. p. 43.

O espraiamento em periferias precárias tem levado a uma necessidade absurda de viagens que atravessam a cidade, para conectar cotidianamente espaços de não-cidade às centralidades concentradoras de emprego, oportunidades econômicas, culturais, etc. Os efeitos urbanísticos decorrentes da persistência desta dinâmica são devastadores e ocorrem nos dois termos desta equação. Nas periferias (ou favelas, ocupações, invasões), o urbanismo é eternamente incompleto e, no mais das vezes, de risco.¹⁷⁴

Souza destaca como característica das cidades do início do novo milênio a “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial a intensificação da auto-segregação com a proliferação dos chamados “condomínios exclusivos””.¹⁷⁵

Todas estas transformações mais recentes da cidade capitalista mantêm e intensificam a segregação espacial e a mercantilização da propriedade da terra como fundamento do espaço urbano. O processo de urbanização latinoamericana e brasileira se inserem em um contexto global de desenvolvimento econômico-social capitalista, sendo que o processo de urbanização capitalista está vinculado com a manutenção da acumulação e circulação desigual do capital, bem como a interdependência econômica entre as diversas regiões e países do globo, o que implica na maneira desigual e combinada do desenvolvimento do sistema.

Portanto, é fundamental para que possamos formular a crítica radical da cidade capitalista na perspectiva da superação desta (des)ordem urbanística excludente e socialmente injusta o que implica em buscar uma estratégia que supere a lógica da dependência social e econômica imposta pelo sistema econômico hegemônico.

3.3 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

3.3.1 Da função social da propriedade

Este capítulo abordará várias categorias teóricas que derivam do conceito de cidade anteriormente estudado e que se entrelaçam mutuamente a

¹⁷⁴ ROLNIK, R. **Exclusão social e violência**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400011&script=sci_arttext> Acesso: 01 mar. 2011.

¹⁷⁵ SOUZA, M. L. **Fobópole: o medo generalizado e militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 69

ponto de ser difícil de conceituá-las individualmente sem que se busque relacioná-las entre si. No entanto, para efeito de buscar uma ordem para a análise das mesmas vamos começar com a noção de função social da propriedade urbana.e função social da cidade.

Dentre os institutos jurídicos que agregam a idéia de uma função social que lhes justificam e legitimam aparece primeiramente o da propriedade. A compreensão de que os homens possam ter o domínio de um determinado objeto, ou seja de que “são donos de coisas, a essência da propriedade, é muitíssimo antigo”¹⁷⁶, no entanto, hodiernamente ao contrapor-se ao conceito de posse, que se caracteriza por um “estado de fato”¹⁷⁷, conforme define Gomes, ou “situação de fato”¹⁷⁸ conforme atesta Gonçalves, a propriedade é definida como “expressão jurídica”¹⁷⁹ ou “situação jurídica”¹⁸⁰ desta relação factual. A propriedade é portanto um conceito eminentemente jurídico, e portanto, abstrato, onde a relação de domínio entre um determinado ser humano e um objeto é reconhecida pela ordem jurídica dominante. A propriedade é um conceito ideológico que busca legitimar o poder de uma pessoa, que é reconhecida como sujeito de direitos, em relação a um objeto.

Esta relação de poder de um sujeito em relação a um determinado objeto pode conflitar com o interesse de outro sujeito que aspira deter o mesmo objeto. A necessidade de legitimar tal poder, historicamente foi sustentado por diversas argumentações ideológicas. Surge em um primeiro momento como vontade divina emergindo a natureza sagrada da propriedade, para em seguida enfatizá-la como um direito natural do indivíduo, verdadeiro “pressuposto da condição de cidadão”¹⁸¹, sendo que, em um outra etapa, a propriedade privada assume uma função social: uma utilidade que atenda os interesses coletivos, ou de toda a sociedade, e portanto, vai além dos interesses imediatos daquele indivíduo que possui a coisa na condição de proprietário.

¹⁷⁶ COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 56.

¹⁷⁷ GOMES, O. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 17.

¹⁷⁸ GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**. V. 5. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40.

¹⁷⁹ Ibid. p. 205.

¹⁸⁰ GOMES, O. op. cit., p. 96.

¹⁸¹ STEFANIAK, J. N. **Propriedade e função social**: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 40.

Já a propriedade capitalista se afirma na Revolução Francesa de 1779, quando o direito de propriedade é “proclamado como natural, ilimitado e individualista”, definindo-o o Código de Napoleão – “expressão da mesma ideologia burguesa impulsionada da Revolução francesa – como ‘o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta’”.¹⁸² Obviamente, nesta concepção de direito natural e absoluto do indivíduo, não se encaixava a idéia de função social da propriedade.

A idéia de que a propriedade tem um caráter social remontam aos escritos de São Tomas de Aquino, “que sugerem o condicionamento da propriedade a fatores que não o poder soberano de uma pessoa sobre o bem objeto de seu direito de propriedade”¹⁸³, e o conceito atual de função social da propriedade “que contrapõe o interesse coletivo ao interesse individual, característico da propriedade absoluta é citado por Augusto Comte já em 1850”¹⁸⁴

No entanto, o instituto da função social da propriedade, como variante ideológica de legitimação do direito de propriedade, é mais recente, e tem seu fundamento teórico na sociologia funcionalista inaugurada por Émile Durkheim, que defende a idéia de que cada instituição exerce uma função específica na sociedade e seu mau funcionamento significa um desregramento da própria sociedade.

Coube ao jurista francês Duguit, colega do Durkheim na Universidade de Bordéus, a alcunha de “pai da idéia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir”¹⁸⁵, sendo que seu texto explicativo da função social é destacado pela maioria dos teóricos do direito brasileiros:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua

¹⁸² COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57.

¹⁸³ STEFANIAK, J. N. op. cit., p. 64.

¹⁸⁴ MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 22.

¹⁸⁵ GOMES, O. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 96.

mudança que se deve modelar sobre as necessidade sociais às quais deve responder.¹⁸⁶

3.3.2 Função social como limitação do direito de propriedade

É importante contextualizar historicamente o surgimento do instituto jurídico da função social da propriedade que se dá com o ascendo do movimento operário e o fortalecimento das organizações e partidos socialistas, que passam a apontar as contradições da propriedade capitalista e do direito de propriedade de matiz liberal, que apesar de aduzir se tratar de um direito de todo cidadão na realidade contempla uma pequena minoria que efetivamente assume a condição de proprietária no sistema capitalista. Como afirma Coelho, o Estado capitalista se obrigou “ao longo do século XX para sobreviver ao avanço do socialismo” a realizar uma “profunda alteração no direito de propriedade, cujo exercício passou a se subordinar ao atendimento da função social”.¹⁸⁷

Stefaniak explica tal contexto histórico, radicalizado no início do século passado, quando Düguit concebe a função social da propriedade capitalista:

O avanço do capitalismo nunca foi tranqüilo, pois a posição privilegiada dos proprietários se contrapunha à situação daqueles que só detinham a força do trabalho. As diferenças sociais se acentuaram e os conflitos iminentes ao novo modo de viver geraram crítica que fizeram a releitura desse “direito natural”. Dentre elas, destacam-se as críticas dos chamados “socialistas utópicos e dos pensadores anarquistas”.¹⁸⁸

Observa-se no texto anterior, que Düguit fiel a doutrina funcionalista, busca justificar econômica e socialmente a propriedade privada, sendo que “a inspiração funcionalista da propriedade não tem orientação anticapitalista: ao contrário, é forma de legitimar, na atualidade a existência do direito de propriedade”¹⁸⁹. Esta compreensão, também é compartilhada por Silva, J. A.:

O princípio da função social da propriedade tem sido maldefinido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém.

¹⁸⁶ DUGUIT, L. Apud Ibid., p. 98.

¹⁸⁷ COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57.

¹⁸⁸ STEFANIAK, J. N. **Propriedade e função social**: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 64.

¹⁸⁹ Ibid., p. 79.

Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo.¹⁹⁰

No entanto, a maioria dos juristas afirma que a função social tem um caráter de limitação ao direito de propriedade, que era absoluto e ilimitado sob a ótica da ideologia liberal, “pois a sociedade como um todo impõe uma série de limitações ao seu exercício”.¹⁹¹ Conscrito ao ramo agrarista do direito em face da estrutura fundiária rural absurdamente concentrada, o debate da função social da propriedade privada - com a emergência da bandeira da reforma agrária no Brasil - vai se identificar cada vez como um conjunto de limitações impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro, que visam combater o abuso do direito de propriedade.

Muito embora as constituições anteriores de 1946, 1967 e 1969 afirmarem o princípio da função social com o caráter meramente programático, somado a total omissão da legislação civilista até a aprovação do novo Código Civil de 2002, a legislação agrária brasileira, através do Estatuto da Terra de 1964, vai estabelecer critérios restritivos e limitadores, que deveriam ser preenchidos pelo proprietário, para se verificar o cumprimento da função social de sua propriedade rural. O artigo segundo da Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, conhecido como Estatuto da Terra, estabelece que:

Artigo 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.¹⁹²

Observa-se que ao mesmo tempo em que garante o livre acesso da terra o texto do artigo do Estatuto da Terra condiciona o direito de propriedade rural ao cumprimento de sua função social, estabelecendo em seus incisos critérios objetivos vinculados as condições sociais (favorecimento dos proprietários e dos

¹⁹⁰ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p 73.

¹⁹¹ VARELLA, M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflito sociais. São Paulo: Editora de Direito, 1998. p. 207.

¹⁹² BRASIL. **Estatuto da Terra**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>> Acesso: 3 fev. 2011.

trabalhadores vinculados a terra, além da observância da legislação trabalhista e agrária), econômicos (manutenção da produtividade da propriedade) e ecológicos (conservação dos recursos naturais).

3.3.3 Função social da propriedade na Constituição de 1988

A atual constituição do Estado brasileiro, apesar de manter o caráter programático do instituto da função social na redação do artigo 5º, inciso XXIII, que estabelece entre os direitos individuais e coletivos, o direito de propriedade que deverá atender a sua função social, e no artigo 170, que estabelece a função social da propriedade como princípio fundamental da ordem econômica da república, inova em relação às constituições anteriores ao alçar a reforma agrária na condição de princípio constitucional.

No seu artigo 186 o legislador constitucional repete basicamente os mesmos requisitos elencados no Estatuto da Terra, quanto ao cumprimento da função social da propriedade rural.

Artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.¹⁹³

A inclusão de requisitos necessários para observância do cumprimento da função social da propriedade rural no texto constitucional representou uma inovação saudada por grande parte dos teóricos do direito alinhados com a defesa da bandeira da reforma agrária. Varela, por exemplo, salienta a exigência de que o cumprimento das funções sociais da propriedade rural seja considerado a partir da verificação simultânea de todos os requisitos:

O texto do Estatuto da Terra não trazia clara esta necessidade. Logo, não apenas um, mas todos os requisitos devem existir concomitantemente, trazendo o desenvolvimento do homem, frente à preservação natural, com

¹⁹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 03 fev. 2011.

boas relações de trabalho, enfim, buscando sempre a vinculação da propriedade com interesses sociais.¹⁹⁴

Ocorre que, se em relação à propriedade rural o instituto jurídico da função social recebeu a atenção do legislador, no que tange a pormenorização dos requisitos para o seu preenchimento, o mesmo não ocorre com a função social da propriedade urbana.

3.3.4 Função social da propriedade urbana

Como vimos anteriormente o processo de urbanização brasileiro é muito recente, se consolidando a partir da década de sessenta, sendo que, as demandas sociais atinentes a este caótico desenvolvimento urbano vivido nas últimas décadas do século passado vão ser sentidos tardiamente, se comparados com a questão agrária associada aos conflitos agrários que emergiram na conjuntura sócio-política brasileira já no final do século XIX.

Por outro lado, a defesa da idéia da função social da propriedade urbana surge concomitante ao golpe de estado que vai instituir a ditadura militar de 1964. Durante a vigência do regime militar no país o movimento social urbano foi duramente reprimido e suas demandas, represadas durante as décadas de 60 e 70, vão emergir somente a partir do processo de redemocratização política brasileira que se inicia na década de 80 do século passado.

Tal contextualização histórica é necessária para entender as causas da emergência tardia da aplicação do caráter limitador do instituto jurídico da função social ao direito de propriedade urbana.

De fato, a função social da propriedade urbana vai ser escrita no ordenamento jurídico apenas no texto constitucional promulgado em 1988, através da inclusão do capítulo da política urbana do título que regular a ordem econômica e financeira da república brasileira.

¹⁹⁴ VARELLA. M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. São Paulo: Editora de Direito, 1998. p. 221.

O legislador constitucional também inova ao incluir na Constituição de 1988, chamada da “Constituição Cidadã”, o instituto da função social da cidade, mencionado no “caput” do artigo 182, anteriormente citado, e da função social da propriedade urbana, no parágrafo segundo do mesmo artigo, determinando que os requisitos para o seu efetivo cumprimento deverão ser expressos no plano diretor dos Municípios brasileiros.

Embora, diferentemente do que estabelece o artigo que trata da política agrária e fundiária e da reforma agrária, o texto constitucional, apesar de não estabelecer os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, por outro lado, estabelece instrumentos específicos que poderão ser utilizados pelos Municípios para efeito de penalizar o proprietário de imóvel urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, previstos no parágrafo quarto do mesmo artigo, que são: a) parcelamento ou edificação compulsórios; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Desta forma, a função social da propriedade, seja no âmbito agrário como no urbano, ao serem inseridas no texto da constituição do Estado brasileiro, são alçadas como princípios constitucionais no ordenamento jurídico. Sob esta ótica, a legislação infraconstitucional deve estar balizada nestes fundamentos principiológicos, como de fato estão contemplados, tanto na legislação civil e urbanística contemporânea.

O Código Civil brasileiro estabelece o princípio da função social no texto do parágrafo primeiro do seu artigo que prevê que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.¹⁹⁵

É importante enfatizar que a inclusão da funcionalidade do direito de propriedade na legislação civilista rompe de forma contundente com a concepção individualista-liberal do antigo código civil de 1916, representando um significativo

¹⁹⁵

avanço, justamente no seio do ramo jurídico mais avesso ao acolhimento do princípio constitucional da função social da propriedade.

Já o Estatuto da Cidade, que regulamenta justamente o capítulo da Constituição de 1988, que estabelece a política urbana previsto na ordem econômica e financeira brasileira, estabelece claramente no seu artigo segundo, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”¹⁹⁶, sendo que para tanto estabelece diretrizes gerais que orientam a efetivação desta política através da legislação municipal.

Portanto, o princípio constitucional da função social da propriedade se consolida na legislação social, seja em relação à propriedade rural como urbana, e se estende a diversos outros institutos jurídicos incluindo, neste contexto, a cidade.

3.3.5 A cidade e suas funções sociais

Todavia, diferentemente da concepção funcionalista da propriedade, que surge posteriormente ao conceito de direito de propriedade, para em um determinado contexto histórico buscar sua legitimação, contrapondo-se a uma concepção individualista, ilimitada e absoluta deste direito, a idéia de que a cidade deve cumprir uma determina função social, surge quase que simultaneamente a concepção do direito à cidade, entendido como direito de bem-estar dos seus habitantes.

Como veremos no capítulo que tratará do direito à cidade sustentável, esta discussão no campo político e sociológico, que vai balizar a nova ordenação da política urbana nos diversos países, se consolida apenas na década de 70 do século passado, sendo que no ordenamento jurídico brasileiro vai aparecer justamente quando da discussão e promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988. A legislação urbanística anterior a este período, com raras exceções, era de natureza eminentemente técnica e administrativa, contemplando uma visão de

¹⁹⁶ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258.

desenvolvimento urbano tecnicista e desfocada da funcionalidade social consagrada como princípio constitucional a partir da atual constituição brasileira.

Conforme atesta Fiorillo a “Constituição Federal de 1988 fixa como objetivos da política urbana: a) a realização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; b) a garantia do bem-estar dos seus habitantes”¹⁹⁷, sendo que o segundo destes assume claramente o caráter programático, sendo que para a sua efetivação se faz necessário a efetivação do primeiro.

Apesar do texto constitucional acima referido não explicitar os requisitos para o cumprimento do pleno desenvolvimento das funções da cidade, a “plenitude vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efeito respeito aos preceitos trazidos pelos artigo 5º e 6º da Constituição Federal”¹⁹⁸. Tais artigos elencam os direitos individuais e sociais constitucionais do cidadão, sendo que os primeiros estão relacionados à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade, e são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Desta forma, considerando que o bem-estar dos habitantes da cidade está relacionado com a satisfação dos seus direitos individuais e sociais fundamentais, “podemos identificar cinco principais funções sociais da cidade, vinculando-a à realização: a) da habitação; b) da circulação; c) do lazer; d) do trabalho; e e) do consumo”.¹⁹⁹

Na esfera do direito urbanístico internacional a melhor definição da função social da cidade se encontra na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que foi aprovada no Fórum Urbano Mundial, realizado em Barcelona, em 2004, que assim conceitua função social da cidade:

A cidade tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito a cultura e sustentabilidade

¹⁹⁷ FIORILLO, C. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 436.

¹⁹⁸ FIORILLO, C. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.p. 437.

¹⁹⁹ Ibid., p. 437

ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.²⁰⁰

Como o direito à cidade está diretamente imbricado com o cumprimento de suas funções sociais acima elencadas, no próximo capítulo em que iremos abordar o direito à cidade sustentável, vamos esmiuçar cada um destas funções sociais da cidade, sendo que a moradia merecerá maior atenção nesta pesquisa, uma vez que se trata do seu tema central.

3.4. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

3.4.1. Direito à cidade e ao meio ambiente

O termo direito à cidade surge a partir da obra homônima de Lefebvre publicada em 1968, com o título original em francês “Le Droit à la Ville”. Embora a abordagem da obra não seja jurídica, seu enfoque inaugura o debate acerca das necessidades sociais inerentes à sociedade urbana a partir do esboço de “uma ciência analítica da cidade”²⁰¹ e vai influenciar diferentes campos do conhecimento, especialmente das ciências sociais e, por consequência alguns teóricos e operadores do direito. O direito à cidade a partir da contribuição de Lefebvre confronta o urbanismo tecnocrata onde “apenas as necessidades individuais, com suas motivações marcadas pela sociedade dita de consumo (a sociedade burocrática de consumo dirigido) foram investigas”²⁰², passando a significar o conjunto de exigências legítimas para a existência de condições de vida satisfatórias, dignas e seguras nas cidades, quer para os indivíduos, quer para os grupos sociais.

Esta concepção de direito à cidade coincidem com a ascensão dos chamados “novos movimentos sociais” ou onde se destacam o movimento ambientalista e o movimento urbano, este último associado a reivindicações da melhoria das condições de vida nas cidades (moradia, transporte, segurança, educação, etc.) e na luta pela reforma urbana. O surgimento histórico simultâneo

²⁰⁰ SAULE JUNIOR. N. **Direito urbanístico**: vias jurídicas e das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007. p. 70.

²⁰¹ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 106.

²⁰² Ibid. p. 105.

destes novos movimentos sociais implicou na emergência dos chamados “direitos humanos de terceira geração”, entre os quais o ramo ambiental e o urbanístico (também denominado de direito urbano e direito das cidades) que em comum representam a “superação dos instrumentos jurídicos tradicionais pelas novas demandas sociais.”²⁰³ Melhor explicita Coutinho:

Por outro lado, como o sistema jurídico burguês, assentado na filosofia jurídica do século XIX, integra-se na dominância do sujeito de direito, no indivíduo e na sua individualidade, os mecanismos jurídicos são, portanto, mecanismos aptos a administrar a vocação individualista do sistema legal e, ao mesmo tempo assegurar a participação coletiva dentro dos limites do próprio direito burguês.²⁰⁴

E continua, citando Antunes:

Os direitos que vêm surgindo recentemente, sobretudo a partir da década de 1960, são essencialmente direitos de cidadania, ou seja, direitos que se formam em decorrência de uma crise de legitimidade da ordem tradicional. O movimento de cidadãos conquistas espaços políticos que se materializam em leis de conteúdo, função e perspectiva bastante diversos dos conhecidos pela ordem jurídica tradicional.²⁰⁵

Portanto, tanto o direito ambiental como o direito das cidades possuem algumas características em comum que os diferenciam dos ramos tradicionais do direito: a) a emergência de um novo protagonista, o sujeito coletivo, rompendo com a noção axial do direito que é o sujeito de direito individual; b) a “intrínseca interdisciplinariedade” que o situam “na contramão da tendência cada vez maior à especialização do conhecimento jurídico”²⁰⁶; c) a proteção de um direito difuso, desvinculado da classificação tradicional de bem público e privado, que protege um bem jurídico coletivo, pertencente a todos os cidadãos cujo controle é feito de forma solidária com o Estado.

No entanto, apesar da confluência entre esses novos ramos do direito, sua inserção no direito positivo brasileiro não é simultânea, uma vez que o direito ambiental é normatizado mesmo anteriormente à Constituição de 1988, através da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que cria a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A Lei da PNMA foi aprovada por influência da realização da

²⁰³ COUTINHO, R. **Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas.** in O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 33

²⁰⁴ Ibid., 2004. p. 33

²⁰⁵ ANTUNES, P. B. Apud COUTINHO, R. op. cit., p. 33

²⁰⁶ COUTINHO, op. cit., p. 38

Conferência sobre o Ambiente Humano das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, em 16 de Junho de 1972, conhecida como a primeira Cimeira da Terra, nela ocorre pela primeira vez a nível mundial a discussão das questões ambientais globais.

3.4.2 Direito à sustentabilidade ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável, esboçado na Conferência de Estocolmo e utilizado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas, sendo que no seu artigo XX, que define os objetivos da PNMA destacamos: compatibilização do desenvolvimento económico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; e preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Portanto, o ordenamento jurídico vai incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável, que orienta a política ambiental brasileira, em um primeiro momento restrito a proteção do meio ambiente natural, pois a PNMA não estabelecerá nenhuma norma visando regular o que seria a ser classificado como meio-ambiente artificial, denominação dada pelo direito ambiental das cidades, limitando-se a normatização do meio-ambiente natural.

Na Constituição de 1988 o princípio do desenvolvimento sustentável é previsto no seu artigo 225, sendo que novamente não se fez menção ao meio ambiente artificial:

Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Verificamos que o *caput* do artigo acima é inspirado na definição de desenvolvimento sustentável constante do Relatório Brundtland:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.²⁰⁷

3.4.3 Direito ambiental das cidades

No plano internacional a discussão do direito ambiental das cidades vai ser efetivada apenas na Segunda Cimeira da Terra, realizada de 3 a 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, denominada oficialmente como Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, onde nasce a Agenda 21 e o

²⁰⁷ ONU. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 33

conceito de cidade sustentável. Em 27 de maio de 1994 é realizada a Primeira Conferência sobre Cidades Europeias Sustentáveis, em Aalborg, na Dinamarca.

O debate acerca do direito à cidade no plano do direito internacional, também ocorre de forma paralela e confluyente ao direito ambiental, sendo que em 1996, é realizado em Istambul a Conferência Global das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II, onde a questão urbana é amplamente debatida pelos representantes das nações participantes, sendo que “o tema que gerou maiores atenções e polêmicas foi o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, pelos organismos internacionais”²⁰⁸. E como ainda afirma Saule Junior:

O reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional.²⁰⁹

No entanto, o aprofundamento do conceito e princípios fundamentais do direito à cidade no direito internacional vai ocorrer a partir das articulações de um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas em torno da Carta Mundial do Direito à Cidade ocorridas no Fórum Social Mundial, que como explica Saule Junior, “tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade.”²¹⁰

O processo desencadeado no Fórum Social Mundial, de construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, tem o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano, com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis.²¹¹

A atual redação da Carta Mundial do Direito à Cidade, aprovada em 2004, no Fórum Social das Américas, na cidade de Quito, foi também no II Fórum Urbano Mundial, organizado pela ONU-HABITAT, em Barcelona em 2004, sendo posteriormente ratificado no V Fórum Social Mundial na cidade de Porto Alegre, em janeiro de 2005 e no III Fórum Urbano Mundial, na cidade de Vancouver em junho

²⁰⁸ SAULE JUNIOR. N. **Direito urbanístico**: vias jurídicas e das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007. p. 36.

²⁰⁹ Ibid., p. 36.

²¹⁰ Ibid., p. 36.

²¹¹ Ibid., p. 37.

de 2006, sendo que no bojo dos debates internacionais centrados no texto da Carta se insere os temas:

Da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.²¹²

No artigo 1º da Carta Mundial da Cidade encontramos uma definição do direito à cidade, que serve de parâmetro para os diversos países que a firmaram, incluindo o Brasil:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.²¹³

Além da conceituação do direito à cidade a Carta Mundial da Cidade também estabelece seus os princípios constitutivos: a) gestão democrática da cidade; b) função social da cidade; c) função social da propriedade; d) exercício pleno da cidadania; e) igualdade não discriminação; f) proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; g) compromisso social do setor privado; e h) impulso a economia solidária e políticas impositivas e progressivas.

Mas, para além da formulação esmiuçada do arcabouço ideológico que fundamenta o direito à cidade, na segunda e terceiras partes da Carta Mundial da Cidade traz o conjunto de direitos relativos ao exercício da cidade e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade, bem como ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades. Na realidade, os representantes das organizações e movimento sociais ligados a questão urbana no plano internacional (com importante participação de brasileiros) tiveram a

²¹² SAULE JUNIOR. N. **Direito urbanístico**: vias jurídicas e das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007. p. 37.

²¹³ Ibid., p. 68.

preocupação de não apenas definir e enunciar os princípios constitutivos do direito à cidade, mas também de definir alguns direitos que lhe são complementares e indicar algumas medidas no sentido de buscar a efetividade deste direito humano e fundamental. São eles:

- a) Planejamento e Gestão democrática, participativa e transparente da Cidade.
- b) Produção Social do Habitat através de estímulo a processos autogestionários de produção social.
- c) Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável.
- d) Direito à Informação Pública.
- e) Liberdade e integridade física e espiritual dos habitantes da cidade.
- f) Participação Política através da gestão e representativa da cidade, com a implementação de cotas que garantam a participação política das mulheres e minorias.
- g) Direito de Associação, Reunião, Manifestação e Uso Democrático do Espaço Público Urbano.
- h) Direito a Justiça.
- i) Direito à Segurança Pública e a Convivência Pacífica Solidária e Multicultural.
- j) Direito à Água, ao Acesso e a Administração dos Serviços Públicos Domiciliares e Urbanos.
- k) Direto Ao Transporte Público e a Mobilidade Urbana.
- l) Direito à Moradia.
- m) Direito ao Trabalho.
- n) Direito ao Meio Ambiente Sadio e Sustentável.

Na última parte a Carta Mundial do Direito às Cidades vai alinhar uma série de medidas que buscam definir obrigações e responsabilidade, tanto do Estado e dos Organismos Internacionais como das organizações sociais envolvidas na luta pelo direito a cidade, definindo medidas de implementação e supervisão, o conceito de lesão ao direito à cidade e inserindo-o no rol dos direitos subjetivos da pessoa.

3.4.4 Conceito de cidade sustentável

A incorporação definitiva do conceito de cidade sustentável, como princípio e diretriz da política urbana brasileira, somente vai ocorrer com a aprovação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, sendo que no inciso I, do artigo 2º. da lei, assim estabelece:

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;²¹⁴

“A primeira diretriz do Estatuto reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis, que passa a ter vigência como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto de direitos humanos”²¹⁵, sendo que relaciona a exigência de cumprimento de outros direitos humanos e fundamentais, alguns destes expressos no artigo sexto da Constituição de 1988, que elenca os direitos sociais, como: a moradia, o trabalho, o lazer, e na expressão “serviços públicos” poderíamos contemplar: a saúde, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Já a expressão “para as presentes e futuras gerações” indica a inclusão na definição de cidade sustentável do princípio do desenvolvimento sustentável agasalhado no texto constitucional brasileiro.

Importante abrir um parêntese para situar o direito humano e fundamental à cidade dentro da classificação proposta por Bobbio, de direitos humanos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações. Bobbio defende que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não toda de uma vez e nem de uma vez por todas.²¹⁶

O direito à cidade sustentável se enquadra perfeitamente a definição de direito humano de terceira geração, assim como o direito ao meio ambiente não

²¹⁴ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258.

²¹⁵ Ibid. p. 32.

²¹⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

poluído, sendo que, como estes estão expressamente inseridos em tratados e convenções, os quais a República Federativa do Brasil participa, se aplica, em relação a estas normas do direito internacional, a regra estabelecida no § 2º do artigo 5º da Constituição de 1988,²¹⁷ que nivelam os direitos humanos expressamente definidos no texto constitucional àqueles previstos nos tratados internacionais. Desta forma podemos definir o direito à cidade como um direito humano e fundamental.

A definição de cidade sustentável previsto na legislação urbanística brasileira está associada ao conceito de desenvolvimento sustentável que constitui princípio incorporado ao texto constitucional através da redação no enunciado do seu artigo 225. Como afirma Canepa foi “a partir do conceito de desenvolvimento sustentável que se consolidou a expressão “cidades sustentáveis””.²¹⁸

3.4.5 Crítica ao desenvolvimento sustentável da cidade capitalista

No entanto, o aparente consenso no plano institucional e legal acerca da idéia de desenvolvimento sustentável e de cidade sustentável, o tema está no cerne de muitas polêmicas em um intenso debate, travado não somente na academia, mas em diversos outros espaços de discussão da sociedade civil organizada, que podemos resumir no questionamento de Foladori: “pode-se organizar uma produção econômica alternativa que contemple os recursos

²¹⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 6 nov. 2010.

²¹⁸ CANEPA, C. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007. p. 50.

renováveis e não renováveis, bem como os detritos, dentro da lógica mercantil da sociedade capitalista?”²¹⁹

A resposta a indagação, mesmo que mediada por convicções ideológicas bastante contundentes não é fácil, pois o “desenvolvimento sustentável é dos temas mais polêmicos discutidos atualmente. Há quem afirme existirem mais de 300 definições desse conceito, o que o tornaria inviável de ser aplicado”.²²⁰

É importante frisar este aspecto, da grande amplidão da polêmica acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, para informar que não se tem a pretensão de vê-la esgotada nas poucas linhas deste texto, mas realizar uma rápida e sintética referência ao tema, para pelo menos não se passar ao largo da discussão, sem pelo menos contextualizá-la, no que interessa para o desenvolvimento desta pesquisa.

Segundo Coutinho, enquanto o desenvolvimento sustentável enunciado na apresentação do Relatório Brundtland “busca estabelecer o pressuposto da efetiva possibilidade uma ordem social ecológica e democrática, sem que isto implique necessariamente a ultrapassagem do capitalismo”.²²¹ Para o filósofo da cidade o direito a cidade pressupõe a revolução urbana que “é uma reforma revolucionária” que dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante visando a realização da sociedade urbana na base de uma industrialização avançada e planificada.²²²

Lefebvre torna evidentes as relações conflituosas e antagônicas que são objeto do direito à cidade, enquanto outros defendem que “em seu sentido mais amplo, a estratégia de desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e a humanidade e a natureza”²²³, buscando a confluência de

²¹⁹ FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.p. 153

²²⁰ RIBEIRO, W. C. **Cidades ou sociedade sustentáveis?** in Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005. p. 60

²²¹ COUTINHO, R. **Direito ambiental das cidades:** questões teórico-metodológicas. in O Direito ambiental da cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 33

²²² LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 131/140.

²²³ CANEPA, C. **Cidades sustentáveis:** o município como *locus* da sustentabilidade. São Paulo: RCS, 2007. p. 59.

interesses e a construção de “um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado”.²²⁴

Portanto, mesmo que seja possível buscar o consenso de que a normatização do direito à cidade sustentável representou uma grande conquista dos movimentos sociais urbanos e ambientais vinculados diretamente a luta pela reforma urbana, a questão que se debate é sobre a possibilidade da concretização da cidade sustentável nos marcos do sistema econômico capitalista.

Leff alerta que o conceito de sustentabilidade é apropriado pelo discurso ideológico capitalista:

A dialética da questão ambiental engendrou o seu contrário, ou seja, o discurso neoliberal da sustentabilidade (...) a retórica do desenvolvimento sustentável reconverteu o sentido crítico do conceito de ambiente em um discurso voluntarista, proclamando que as políticas neoliberais haverão de conduzir-nos aos objetivos do equilíbrio ecológico e justiça social pela via mais eficaz: o crescimento econômico guiado pelo mercado.²²⁵

No entanto, apesar das formulações dos ideólogos do “capitalismo verde” que buscam conciliar o modo de produção capitalista e a preservação ambiental, Ribeiro evidencia que “mesmo que reduzindo parcialmente os impactos ambientais, a produção econômica capitalista ainda é responsável pela segregação social, econômica e, é preciso ressaltar, ambiental da população”, sendo que alerta que “o modo de produção capitalista na cidade necessita ser alterada” porque o “consumo exagerado é insustentável”²²⁶, sendo preciso revê-lo.

O conflito entre o modo de produção capitalista e a sustentabilidade ambiental já era evidenciado por Marx:

(...) cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade. Quanto mais um país como, por exemplo, os Estados Unidos da América do Norte, se inicia com a grande indústria como fundamento de seu desenvolvimento, tanto mais rápido esse processo de destruição. Por isso, a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo

²²⁴ SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2000. p. 85-88.

²²⁵ LEFF, E. Apud COUTINHO, R. **Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas**. In: O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 334

²²⁶ RIBEIRO, W. C.. **Cidades ou sociedade sustentáveis?** In: Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005. p. 66/67

de produção social ao minar simultaneamente as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador²²⁷

Em outra passagem Marx prenuncia o conceito de sustentabilidade quando afirma que:

Mesmo uma sociedade inteira, uma nação, enfim, todas as sociedades contemporâneas tomadas em conjunto, não são proprietárias da terra. Elas são apenas ocupantes, usufrutuárias, e devem, como “bons paters” famílias, deixá-la sem melhor estado para as futuras gerações.²²⁸

No entanto, esta crítica marxista ao desenvolvimento do modo de produção capitalista deve ser historicamente contextualizada, pois mesmo que possamos sublinhar o caráter profético destas anotações marxianas tem que se considerar que Marx as escreveu ao final do século XIX, quando ainda subsistia o senso comum de que os recursos naturais eram ilimitados e inesgotáveis.

Hodiernamente a crítica marxista da compatibilidade entre o capitalismo e a sustentabilidade é feita de forma mais enfática pelos chamados ecossocialistas. Segundo Löwy o ecossocialismo se apóia em duas questões essenciais:

- 1) o modo de produção e consumo atual dos países capitalistas avançados, fundado sobre uma lógica de acumulação ilimitada (do capital, dos lucros, das mercadorias), desperdício de recursos, consumo ostentatório e destruição acelerada do meio ambiente, não pode de forma alguma ser estendido para o conjunto do planeta, sob pena de uma crise ecológica maior. Segundo cálculos recentes, se o consumo médio de energia dos EUA fosse generalizado para o conjunto da população mundial, as reservas conhecidas de petróleo seriam esgotadas em 19 dias. Esse sistema está, portanto, necessariamente fundado na manutenção e agravamento da desigualdade entre o Norte e o Sul;
- 2) de qualquer maneira, a continuidade do “progresso” capitalista e a expansão da civilização fundada na economia de mercado – até mesmo sob esta forma brutalmente desigual – ameaça diretamente, a médio prazo (toda previsão seria arriscada), a própria sobrevivência da espécie humana, em especial por causa das consequências catastróficas da mudança climática.²²⁹

O ecossocialismo defende uma mudança profunda e radical da sociedade, sendo “a primeira questão que se coloca é a do controle dos meios de produção, e, sobretudo, das decisões de investimento e de mutação tecnológica,

²²⁷ MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. V. I. São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. 100.

²²⁸ MARX, K. Apud. LÖWY, M. **Ecologia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 35/36.

²²⁹ LÖWY, M. Op. cit., p. 49/50

que devem ser arrancadas dos bancos e das empresas capitalistas para tornar um bem comum da sociedade”.²³⁰

Para Löwy é necessário uma transformação no modo de produção e de consumo fundada em outros critérios que são exteriores ao mercado capitalista:

As necessidades reais da população (não necessariamente “pagáveis”) e a preservação do meio ambiente. Em outras palavras, uma economia de transição para o socialismo, “re-inserida” (como diria Karl Polanyi) no meio ambiente social e natural, porque fundada na escolha democrática das prioridades e dos investimentos pela própria população – e não pelas “leis do mercado” ou por um *politburo* onisciente. Em outras palavras, um planejamento democrático local, nacional, e, cedo ou tarde, internacional, que defina: 1) quais produtos deverão ser subvencionados ou até mesmo distribuídos gratuitamente; 2) quais opções energéticas deverão ser seguidas, ainda que não sejam, num primeiro momento, as mais “rentáveis”; 3) como reorganização o sistema de transportes, em função de critérios sociais e ecológicos; 4) quais medidas tomar para reparar, o mais rápido possível, os gigantescos estragos do meio ambiente deixados “como herança” pelo capitalismo. E assim sucessivamente...²³¹

É importante ressaltar que a crítica ao desenvolvimento sustentável não é restrita ao marxismo ecológico ou ao ecossocialismo. Temos o exemplo da chamada ecologia profunda, termo criado em 1973 pelo biólogo norueguês Arne Næss, depois transformado em um movimento ambientalista que se contrapõe a chamada ecologia rasa ou ecologia reformista, da qual estariam inseridos os defensores do desenvolvimento sustentável e do ecodesenvolvimento. Lovelock, um dos representantes da ecologia profunda afirma que:

Mais da metade da população da Terra vive em cidade, quase sem ver, sentir ou ouvir o mundo natural. Portanto, nossa primeira tarefa, como verdes, deveria ser convencê-los de que o mundo real é a Terra viva e de que eles e suas vidas urbanas fazem parte dela e dependem totalmente dela para a sua existência.²³²

Por outro lado, importantes teóricos, apresentam posturas extremamente críticas em relação à aplicação a sustentabilidade das cidades. Pode-se citar como exemplo a postura de Leff, que sustenta que:

Nada mais insustentável que o fato urbano. (...) Os processos urbanos se alimentam da superexploração dos recursos naturais, da destruturação do entorno ecológico, do dessecamento dos lençóis freáticos, da sucção dos recursos hídricos, da saturação do ar e da acumulação de lixo. A urbanização que acompanhou a acumulação de capital e a globalização da

²³⁰ LÖWY, M. **Ecologia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 51.

²³¹ Ibid., p. 53.

²³² LOVELOCK, J. **A vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006. P. 136

economia converteu-se na expressão mais clara do contra-senso da ideologia do progresso.²³³

E em relação ao desenvolvimento sustentável das cidades, Leff afirma que:

A cidade trasborda suas externalidades ambientais para seu entorno. Portanto, não pode haver uma sustentabilidade intrínseca, interna da cidade. A sustentabilidade urbana só é concebível e construível dentro de um sistema de assentamentos entrelaçados na trama ecológica de seu suporte territorial, isto é, na produtividade primária dos ecossistemas e não nos processo entrópicos da cidade. Neste sentido a sustentabilidade da cidade só é possível redesenhando e reassituando as funções que as cidades cumprem em relação com o entorno global.²³⁴

Outra crítica importante ao desenvolvimento sustentável, inclusive salientando-o no âmbito urbano, é a formulada por Souza, que destaca a prática conciliatória dos seus adeptos em relação ao que denomina modelo civilizatório capitalista.

O “desenvolvimento sustentável” é superficial e pouco efetivo, entretanto, não apenas devido a um comprometimento com um substrato metateórico conservador – seu conservadorismo, como já disse, é relativo, uma vez que tende a ser opor ao neoliberalismo -, mas porque ele busca obsessivamente o *consenso*. Acostumados a obterem publicidade graças à sua capacidade de fazerem lembretes éticos de alcance geral, os sustentabilistas tocam em assuntos delicados de uma maneira suficientemente vazia para que seu discurso tenha a chance de ser aceito simultaneamente por governos, ONGs e cientistas tanto do “Norte” quanto do “Sul”. Trata-se, assim, de um discurso que se presta magistralmente a uma espécie de hipocrisia coletiva, em que todos, com os semblantes devidamente adornados com expressões graves de admoestação e respeito das ameaças ecológicas que pairam sobre o planeta, parecem pôr-se de acordo em torno de questões fundamentais, mas sem que, por falta de operacionalidade, avanços práticos verdadeiramente dignos de nota sejam empreendidos, e sem que a maioria dos participantes, por falta de clareza (o que é parte da lógica do ambiente que gera o discurso), consiga mobilizar mais que lamentos estereotipados (no estilo “falta vontade política” ou “falta consciência”) para tentar entender por que as coisas, na sua essência, continuam como dantes no quartel de Abrantes.”²³⁵

Como já frisado anteriormente, não se tem a mínima pretensão de esgotar a polêmica acerca do desenvolvimento sustentável das cidades neste texto, sendo que tamanha empreitada mereceria uma profunda reflexão e exaustiva revisão bibliográfica. No entanto, para a pesquisa em andamento, não se pode

²³³ LEFF, E. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 287.

²³⁴ Ibid., p. 292/293.

²³⁵ SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano:** um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p.262/263.

passar o largo da questão, e para tanto esboçamos esta crítica a sustentabilidade da cidade capitalista, através da leitura dos autores citados.

De qualquer forma, o que não podemos deixar de registrar é o ensinamento do filósofo das cidades, escrita em sua obra de 1970, ou seja, anterior a emergência do desenvolvimento sustentável na forma consagrada no Relatório Brundtland:

A teoria da complexificação anuncia e prepara a desforra do desenvolvimento sobre o crescimento. A teoria da sociedade urbana vai no mesmo sentido. Essa desforra está apenas no seu começo. A proposição essencial, segundo a qual o crescimento não pode prosseguir indefinidamente e o meio permanecer como fim sem catástrofe, ainda é tomada como um paradoxo.²³⁶

A lição prognosticada por Lefebvre é de que não existe possibilidade de se vislumbrar a sustentabilidade no plano global sem considerar a sustentabilidade de nossas cidades, onde atualmente vivem e trabalham a maioria dos habitantes do planeta. Este é o desafio posto para aqueles que efetivamente, desprovidos de qualquer visão romântica e bucólica da questão ambiental, buscam a preservação dos nossos recursos para as próximas gerações.

²³⁶ LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 152.

4 CIDADE ILEGAL

O número de hóspedes crescia, os casulos subdividiam-se em cubículos do tamanho de sepulturas, e as mulheres iam despejando crianças com a regularidade de gado procriador.

(Aluísio de Azevedo)

4.1 FAVELA

4.1.1 Urbanização desigual e combinada

Anteriormente buscou-se de forma sintética traçar a evolução histórica do processo de urbanização latino-americano e brasileiro. Destacou-se então a teoria da dependência, que foi incorporada por Castells em sua obra “La question urbaine” na análise do processo de desenvolvimento urbano das sociedades periféricas do capitalismo.

Para Castells o grande mérito da teoria da dependência foi a contraposição à idéia expressa no conceito de subdesenvolvimento, que devido a grande influência dos pesquisadores cepalinos²³⁷ foi a teoria hegemônica utilizada na América Latina para explicar o desenvolvimento desigual do processo de urbanização entre os países desenvolvidos e aqueles catalogados como “subdesenvolvidos”. Castells entende o subdesenvolvimento “que alude a uma questão de nível de crescimento, é equívoco, na medida que só designa uma das partes de uma estrutura complexa em relação com o processo de desenvolvimento”.²³⁸

Efetivamente os defensores da teoria do subdesenvolvimento diagnosticam a urbanização dos países rotulados como subdesenvolvidos como

²³⁷ A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, criada em 1948 por economistas, políticos e sociólogos latino-americanos, caracteriza-se por ter desenvolvido os fundamentos teóricos da ideologia desenvolvimentista, que via na industrialização, única forma de libertação dos países subdesenvolvidos, da sua situação de pobreza e dependência externa. Assim, a industrialização é vista como caminho para o desenvolvimento. Fonte: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/economics/1809057-desenvolvimentismo-teoria-da-cepal-auge/#ixzz1TRpfWvAN>>

²³⁸ CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 82.

fruto de uma “insuficiência dinâmica do desenvolvimento”²³⁹ capitalista padrão, que seria aquele existente nos países centrais.

Para os cepalinos a urbanização dos países subdesenvolvidos é caracterizada como uma “uma urbanização sócio-pática”²⁴⁰, ou seja, atávica e deformada, que acaba criando uma população “marginal” ao processo de urbanização capitalista:

A formação de uma população marginal e submarginal com freqüência nos limites dos níveis de subsistência, foi o preço notório que as grandes cidades latino-americanas tiveram de pagar para conciliar as altas taxas de incremento de sua população com os baixos níveis de produtividade de sua estrutura econômica. A presença de *barriadas*, *villas misérias*, *poblaciones callampas*, favelas, que durante o período de 1945-60 se difundiram profusamente no espaço urbano, deve ser considerada como indicadora de um fenômeno mais geral: a existência de um setor maciço da população urbana em condições marginais do ponto de vista econômico, social e político.²⁴¹

Conforme explica Pochmann para os “cepalinos clássicos, aos países latino-americanos restava como única alternativa a industrialização”, sendo que somente através dela seria possível “vencer os limites impostos pelo modelo primário exportador”²⁴², que caracterizava os países subdesenvolvidos.

No entanto, apesar a concepção do processo de desenvolvimento urbano latino-americana desenvolvida por Castells ter o mérito em demonstrar que em grande parte os problemas urbanos dos países periféricos decorrem da relação de dominação pelos países centrais, por outro lado, deixa de enfatizar que este desenvolvimento geográfico desigual, na atual fase do desenvolvimento capitalista, é condição necessária e indispensável para a manutenção do processo de acumulação capitalista.

Soja quando da análise da obra “Capitalismo Tardio” do economista belga Ernest Mandel, explicita a tese da necessidade do desenvolvimento geograficamente desigual do capitalismo:

²³⁹ CEPAL. **Urbanização na América Latina**. 1966. In: Urbanização e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.p.88.

²⁴⁰ PEREIRA, L. **Urbanização e subdesenvolvimento**. In: Urbanização e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.p.71.

²⁴¹ CEPAL. op. cit., p.88.

²⁴² POCHMANN, M. **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 2003., p. 16.

O que eu estou discutindo aqui, através das palavras de Mandel, não é apenas que o desenvolvimento capitalista é geograficamente desigual, pois uma certa desigualdade geográfica resulta de todos os processos sociais. O ponto fundamental é que o capitalismo – ou, se preferirmos, a atividade normal dos capitalistas em busca de lucros – baseia-se intrinsecamente, nas desigualdades regionais ou espaciais, como meio necessário de sua sobrevivência contínua. A própria existência do capitalismo pressupõe a presença mantenedora e a instrumentalidade vital do desenvolvimento geograficamente desigual.²⁴³

Portanto, o processo de urbanização brasileiro está imbricado como desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo mundial, sendo que a existência de uma parcela significativa da população vivendo em condições de exclusão sócio-espacial dos países periféricos decorre da troca desigual de valor com os países centrais. Soja explica o processo de transferência espacial de valor onde “parte da produção excedente gerada num local é impedida de localmente ser realizada e acumulada, enquanto o excedente produzido em outro local é aumentado”.²⁴⁴

Munido de um prodigioso arsenal de dados estatísticos, Davis explicita a globalização do fenômeno da favela (“slums”, em inglês), enfatizando a sua concentração nos países menos desenvolvidos:

Os pesquisadores da ONU estimam que havia pelo menos 921 milhões de favelados em 2001 e mais de um bilhão em 2005: quase a mesma população do mundo quando o jovem Engels aventurou-se pela primeira vez pelas ruas ignóbeis de St. Giles e da Old Town de Manchester em 1844. (...) Os favelados, embora sejam apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos, constituem 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos; isso corresponde a pelo menos um terço da população urbana global.²⁴⁵

A percepção clara de que a questão urbana está vinculada ao desenvolvimento desigual e combinado do processo de urbanização capitalista, é fundamental para que não se gaste esforços com práticas pontuais e locais, deslocadas de uma estratégia global de enfrentamento ao capital. Nesse sentido, sempre é válido lembrar a lição de Santos, que em 1975 já afirmava de forma categórica, ao analisar a questão da pobreza urbana:

De fato, se há crise, trata-se de uma crise global, sendo a crise urbana apenas um epifenômeno. As condições nas quais os países que comanda a economia mundial exercem sua ação sobre os países da periferia criam

²⁴³ SOJA, E. W. **Geografias pós modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. p. 129.

²⁴⁴ Ibid., p. 127.

²⁴⁵ DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 34.

uma forma de organização da economia, da sociedade e do espaço, uma transferência de civilização, cujas bases principais não dependem dos países atingidos. As raízes dessa “crise urbana” encontram-se no sistema mundial.²⁴⁶

Importante salientar que esta pesquisa não tem por objeto a análise do desenvolvimento do processo de urbanização capitalista, uma vez que o estudo do tema exigiria uma profunda revisão bibliográfica e a análise minuciosa das diversas teorias formuladas a respeito do tema. O objetivo deste intróito é contextualizar a abordagem de um aspecto específico das cidades hodiernas, que é a existência de cidades ilegais dentro das grandes e médias aglomerações urbanas da parte Sul do globo terrestre, deixando clara a compreensão de que a existência da favela é fruto de um fenômeno global do capitalismo, ou seja, o desenvolvimento desigual e combinado do processo de urbanização.

4.1.2 Cidade “informal”

Trata-se de um eufemismo a expressão “informal” comumente utilizada para qualificar os assentamentos urbanos, tais como as favelas, constituídos a partir da ocupação de espaços ociosos públicos ou privados por parte da população pobre que não tem acesso a moradia por meio do mercado imobiliário. Segundo Maricato o termo correto para definir esta situação é ilegalidade, que “é, sem dúvida, um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo “apartheid” social”.²⁴⁷

Efetivamente esta cidade ilegal decorre do processo de urbanização desigual e combinada e é com certeza sua principal característica, sendo que a ilegalidade em relação à propriedade da terra tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental²⁴⁸ no Brasil, tanto no campo como nas áreas urbanas. Portanto, esta dualidade entre a cidade legal, formal ou regular, que consiste no espaço destinado as classes sociais que tem acesso a moradia através do mercado imobiliário e a cidade ilegal, informal ou irregular, constituída pelas favelas e outros

²⁴⁶ SANTOS, M. **Pobreza urbana**. São Paulo: USP, 2009. p. 31.

²⁴⁷ MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 218.

²⁴⁸ Ibid., p. 218.

“processos informais de desenvolvimento urbano”²⁴⁹, integra o objeto desta pesquisa, na medida que efetivamente esta no cerne da questão urbana brasileira, sendo o fator preponderante da ausência de efetividade do acesso de uma parcela considerável da população ao direito à moradia digna.

Maricato revela de forma contundente que historicamente a produção do ordenamento jurídico urbanístico somente emergiu quando se tornou “necessária a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista”. E acrescenta:

Os códigos municipais de posturas, elaborados no final do século passado, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora sobre o centro da cidade. A nova normatividade contribuiu para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também vai contribuir para a segregação espacial²⁵⁰.

Portanto, a ordem jurídica urbanística brasileira foi construída com o objetivo de garantir o processo de acumulação do capital imobiliário, nisto nada se diferenciando do modelo adotado pelos países do capitalismo central. No entanto, o mercado imobiliário, em face das especificidades do desenvolvimento urbano do país, não deu conta de absorver a demanda de amplos setores da população, que foram excluídas do acesso a propriedade urbana e, conseqüentemente, do direito à moradia digna. Fernandes explica esta situação paradoxal onde a própria “ordem jurídica, ou seja, o conjunto de leis que define os padrões de legalidade possui um papel na produção e reprodução da informalidade urbana”:²⁵¹

Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes dos direitos de propriedade, atuando de maneira individualista, sem preocupação com a função social da propriedade, prevista na Constituição, têm resultado em um padrão essencial e especulativo de crescimento urbano, que combina a segregação social, espacial e ambiental.

Por outro lado, a ausência de leis urbanísticas – ou sua existência baseada em critérios técnicos irrealistas e sem considerar os impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e regras de construção – tem tido um papel

²⁴⁹ FERNANDES, E. **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 12.

²⁵⁰ MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 219.

²⁵¹ FERNANDES, op. cit. 2002. p. 12.

fundamental na consolidação da ilegalidade e segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.²⁵²

Este paradoxo entre a cidade legal e ilegalidade urbana, como informa Maricato, “não se trata de um ‘Estado paralelo’ ou de um universo partido”²⁵³. Esta relação entre o legal e o ilegal pode ser explicada pela subordinação do Estado à lógica do mercado imobiliário. Desta forma, verificamos que “é nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar.”²⁵⁴ Este contexto tem sido a tônica da prática política dominante, configurando-se na “moeda de troca nas contabilidades eleitorais, fonte de sustentação popular e governos”²⁵⁵, sendo que esta relação política promiscua, implica em uma tolerância do Estado em relação a ilegalidade das favelas.

As favelas e outras formas de ocupações urbanas ilegais ocorrem nas beiras de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes e outros tipos de risco. São áreas de proteção ambiental, “onde a vigência de legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização”²⁵⁶ do ponto de vista do mercado imobiliário.

No entanto, a leniência estatal que fecha os olhos a ilegalidade das favelas não afasta a “falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida”²⁵⁷ que resultam deste padrão excludente de desenvolvimento das áreas urbanas. Pois como explica Maricato, “quando a localização da terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei”²⁵⁸, sendo que nestes casos, via de regra, os moradores das áreas que passam ter algum valor de mercado, são desalojadas e

²⁵² FERNANDES, **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 13.

²⁵³ MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 218.

²⁵⁴ Ibid., p. 219.

²⁵⁵ BRASIL. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

²⁵⁶ MARICATO, E. op. cit., p. 219.

²⁵⁷ FERNANDES, op. cit., p. 12.

²⁵⁸ MARICATO, E. op. cit., p. 226.

empurradas para novas áreas, quase sempre, “ambientalmente frágeis, objeto de lei preservacionista”²⁵⁹ que impede a ocupação imobiliária formal.

Esta dualidade entre a cidade legal e cidade ilegal alimenta o clientelismo, que constitui poderosa engrenagem na reprodução desta lógica de urbanização excludente, uma vez que “a condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares os converte em reféns de ‘favores’ do poder público”.²⁶⁰ A prática política hegemônica, portanto, acaba reproduzindo a lógica de dominação imposta pela urbanização desigual e combinada:

A despeito de sua aparente irracionalidade urbanística, esta dinâmica tem alta rentabilidade política. Separando interlocutores, o poder público pode ser, ao mesmo tempo, “sócio” e negócios imobiliários rentáveis e estabelecer uma base política popular nos assentamentos.²⁶¹

Outro aspecto importante que decorre desta contradição entre a cidade legal e ilegal é que a precariedade das condições de habitabilidade nos assentamentos ilegais, sendo que grande parte destes moradores acabam incluídos nas estatísticas do déficit habitacional, considerando a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que historicamente, vem realizando este importante levantamento estatístico.

Compreender o processo histórico-espacial do fenômeno da cidade ilegal se faz necessário para situar a dimensão da crise urbana no Brasil, uma vez que a questão da regularização fundiária destas áreas é cada vez mais suscitada, estando inclusive contemplada no ordenamento jurídico como diretriz do desenvolvimento urbano. A efetividade do direito à moradia passa necessariamente pelo processo de inclusão destes assentamentos ilegais dentro da ordem urbanística oficial.

²⁵⁹ MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 226

²⁶⁰ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 25.

²⁶¹ Ibid., p. 25.

4.1.3 Conceituando favela

O termo favela utilizado neste texto é abrangente e contempla diversas formas ilegais e irregulares de ocupação do solo urbano. Costa elenca tais diferentes formas de irregularidades: “Favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país.”²⁶²

Historicamente, como informa Marins, a favela surge do “apelido que seria dado ao Morro da Providência pelas tropas vindas de Canudos em 1897, as quais estacionaram ali e acabaram denominando o local desse nome pela associação a plantas com favas”²⁶³, sendo que tal expressão acaba sendo adotada em todo o território brasileiro.

Do ponto de vista da amplitude geográfica da disseminação destes assentamentos ilegais, temos o levantamento efetuado por Bremaeker, a partir dos dados do IBGE de 2000:

Foram encontradas favelas em 27,6% dos municípios brasileiros. (...) Em 56,6% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos municípios com população superior a 500 mil habitantes.²⁶⁴

Silva, J. C. A. afirma que do ponto de vista jurídico a caracterização da favela se opera basicamente pelo fato de que os seus moradores “não tem qualquer título de posse ou propriedade”²⁶⁵, sendo que também cita a definição utilizada pelo IBGE a partir do censo de 1950, onde favela “é um setor especial do aglomerado urbano formado por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores”²⁶⁶. Portanto, sob o aspecto jurídico é a ausência de titulação do domínio ou da posse do imóvel que vai constituir o conceito legal de favela.

²⁶² FERNANDES, E. et al. **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 14.

²⁶³ MARINS, P. C. G. **História da vida privada no Brasil 3**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 136.

²⁶⁴ BREMAEKER, F. E. J. **O papel do Município na política habitacional**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p.P. 7.

²⁶⁵ SILVA, J. C. A. **Favelas e meio ambiente urbano**. in: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 274.

²⁶⁶ Ibid., p. 276.

Para nossa pesquisa, o mais importante é o fato de que a favela é o principal componente da citada cidade ilegal, sendo que a ela recai (ou deveria recair) a atenção das políticas públicas de regularização fundiária e urbanização. As favelas são o principal componente da questão urbana no Brasil e está no centro do debate acerca da reforma urbana, principalmente pelos setores populares comprometidos com a universalização do direito à moradia digna. Da mesma forma, o impacto ambiental decorrente da proliferação dos assentamentos ilegais, que ocorrem principalmente em áreas ambientalmente frágeis, repercute na efetivação para o conjunto da população do direito a cidade sustentável.

A urbanização desigual e combinada das cidades coloca em evidência a questão do acesso a moradia digna como uma das principais demandas sociais nos países periféricos. A questão urbana no Brasil está longe de ser resolvida, sendo que o déficit habitacional brasileiro e a existência de uma significativa parcela da população vivendo em favelas e outras formas de assentamentos ilegais estão no centro da chamada crise urbana. Neste contexto surge o debate sobre a necessidade da reforma urbana, bandeira levantada por uma parte importante do movimento social urbano.

4.2 QUESTÃO URBANA E REFORMA URBANA

4.2.1 Conceito de questão urbana

Como informa Souza “a expressão questão urbana tornou-se internacionalmente popular a partir da publicação da obra homônima de Manuel Castells, em 1972” que segundo o autor trata-se de uma “tentativa um tanto malograda de transpor para a análise dos problemas urbanos o estruturalismo marxista althusseriano”.²⁶⁷

Tanto o termo cunhado como a obra homônima de Castells são alvo de inúmeras críticas, inclusive de autores marxistas, que apontam os limites da concepção estruturalista adotada, que envereda para uma perspectiva excessivamente economicista da análise da problemática urbana. Neste contexto

²⁶⁷ SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 41

destacamos a crítica formulada pelo sociólogo marxista Lojkin sobre “os impasses de uma análise estruturalista do Estado”²⁶⁸ que ele encontra nas preposições de Castells.

No entanto, mesmo refutando uma leitura marxista da cidade, Souza reconhece a contribuição dos autores marxistas, na esteira da crítica da sociologia culturalista em geral em especial “daquilo que ficou conhecido como a Escola de Chicago”:²⁶⁹

Ao encarar o espaço urbano como um produto social (ainda que, como no caso de Lefebvre e, de maneira distinta, também de outros autores, enquanto um produto cuja materialidade pode influenciar decisivamente os atores) e os “problemas urbanos” como relacionados com a dinâmica das relações de produção e estrutura de poder na sociedade capitalista, os autores marxistas inauguraram um novo capítulo na história dos estudos urbanos. Ao mesmo tempo em que valorizam a cidade como objeto de estudo, historicizaram os seus problemas, contrapondo-se ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago – que reduzia os conflitos a uma competição interindividual nos marcos de uma sociedade sem luta de classes e em analogia com a “luta pela vida” do mundo natural – e ao idealismo da Sociologia culturalista.²⁷⁰

Não tentando passar ao largo da polêmica neste estudo, o que se pretende aqui é resgatar a expressão “questão urbana”, na forma que foi cunhada por Castells, justamente nestes aspectos positivos realçados por Souza.

Ao afirmar-se a existência de uma, ou mesmo de várias abordagens da “questão urbana”, busca-se efetivamente situar a problemática urbana em um plano estrutural, ou seja, que busque os seus fundamentos nas relações de produção e nas estruturas de poder Estatal utilizadas para garantir a acumulação capitalista. Esta proposição se consubstancia no reconhecimento da existência da questão urbana na sociedade capitalista, se contrapõem aquelas que dão ênfase ao enfoque conjuntural do “problema urbano”, sendo que via de regra, tais análises tópicas e superficiais, têm a função ideológica de ocultar as relações econômicas estruturantes do sistema, bem como as contradições de classe que delas decorrem, numa tentativa de despolitizar o estudo da cidade através da aplicação de técnicas urbanísticas apresentadas como soluções aos dilemas do processo de urbanização.

²⁶⁸ LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 79.

²⁶⁹ SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 43.

²⁷⁰ Ibid., p. 43-44.

4.2.2 Crítica ao urbanismo

O chamado “urbanismo” é alvo de críticas contundentes dos autores que reivindicam das análises estruturantes da questão urbana, sendo que neste cotejo destaca-se Lefebvre, que afirma que “o pensamento urbanístico, na ausência de um método apropriado (dialético), não pode dominar o duplo processo, altamente complexo e conflitual: industrialização-urbanização.”²⁷¹

Lefebvre também salienta o caráter ideológico do tecnicismo urbanista:

Enquanto representação, o urbanismo não passa de uma ideologia que se considera e se proclama “arte”, “técnica”, “ciência”, conforme os casos e as conjunturas. Essa ideologia acredita ser e se proclama clara; ela encerra o dissimulado, o não dito: o que ela encobre, o que contém, enquanto vontade tendendo para a eficácia.”²⁷² (...) “O urbanismo impede que o pensamento se torne reflexão sobre o possível, reflexão sobre o futuro. Ele o aprisiona numa situação em que três termos se enfrentam: a reflexão crítica, a ideologia reformista, a contestação “esquerdista”. Seria preciso sair dessa situação. Mas essa saída é por eles (o urbanismo e o urbanista) impedida.”²⁷³

Para definir a categoria reforma urbana é fundamental compreender esta dualidade da forma de enfrentamento da problemática urbana, contrapondo de um lado a abordagem estrutural que reconhece a existência da questão urbana e aquela que busca soluções técnicas, pontuais ou conjunturais aos problemas da cidade, e que se expressa através do chamado urbanismo.

No entanto, antes de enveredar-se nesta tarefa, fundamental para pesquisa em curso, que é a busca de uma precisa conceituação de reforma urbana, é importante salientar que o enfoque estrutural sobre a questão urbana prescinde também das análises conjunturais e até mesmo pontuais sobre a cidade capitalista.

A problematização do espaço urbano como espaço de reprodução das relações produtivas do sistema capitalista e a função do Estado enquanto garantidor do processo de acumulação do capital, inclusive imobiliário, implica em reconhecer a relevância do aspecto estrutural caracterizadores da cidade capitalista, sob pena de se abandonar o enfoque real da questão urbana e dar vazão a “ilusão

²⁷¹ LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 138.

²⁷² Ibid., p. 143.

²⁷³ Ibid., p. 145.

urbanística” que menciona Lefebvre. Ocorre, porém, que os aspectos conjunturais decorrentes das contradições inerentes ao capitalismo causam uma fissura de dimensão considerável na estrutura econômica, que merecem, no mínimo, serem consideradas na análise da realidade urbana.

No presente estudo, por exemplo, analisar-se-á a inclusão através do Estatuto das Cidades de um conjunto de instrumentos no ordenamento jurídico urbanístico, que em tese, permitem afrontar a lógica da acumulação especulativa do capital imobiliário, que se insere na base estrutural da cidade capitalista. É claro que se tem a compreensão de que o ordenamento jurídico compõe a superestrutura do sistema e cumpre o papel de aparelho ideológico do Estado capitalista, no entanto, a efetividade destes instrumentos urbanísticos, representaria um sério abalo estrutural dos mecanismos de reprodução e acumulação do capital imobiliário.

Não se tem a ilusão de que arrefecer o caráter especulativo do mercado imobiliário poderia representar uma ruptura definitiva da estrutura econômica do sistema capitalista, mas é inegável o grande impacto destas transformações conjunturais, sendo que Harvey, inclusive destaca a imbricação direta entre as crises cíclicas do sistema com o processo de urbanização capitalista:

Não sei quantas dessas 370 crises estão relacionadas com os mercados imobiliários, mas suponho que pelo menos a metade delas tem algum componente de investimento excessivo no mercado imobiliário. Ou seja, uma das coisas às quais devemos estar atentos é a relação entre urbanização, capital financeiro e formação de crises. [e continua discorrendo sobre a crise mais recente, de 2008] Nos Estados Unidos, acho que podemos de fato considerar esta como uma situação geral, uma vez que desde 1970 temos vivido o que chamamos de arrocho salarial, com o salário real permanecendo estacionário. Ao mesmo tempo, os financiadores emprestaram dinheiro para os incorporadores imobiliários para a construção de condomínios. Assim, a grande questão era: como as pessoas, cuja renda não está aumentando, pagam por esses imóveis? Bem, os financiadores diziam às pessoas que viviam sob esse arrocho salarial: “Contraíam dívidas!”. Logo, as despesas com moradia nos Estados Unidos aumentaram em cerca de três vezes, ao passo que os salários permaneceram congelados. O descompasso entre os dois cresceu continuamente. E, em certo sentido, o capital financeiro pôde atuar no cenário urbano tanto fornecendo moradias quanto estimulando demanda por elas, por meio de suas táticas de financiamento.²⁷⁴

Esta argumentação tem como finalidade demonstrar que apesar da disjunção questão urbana e “problema urbano” - este último, no qual se debruça o

²⁷⁴ HARVEY, D. **Wall Street e o direito à cidade**. Le Monde Diplomatique: Março de 2009. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>>. Acesso 01 mar. 2011.

tecnicismo urbanista - não existe contradição de fundo entre a análise estrutural da cidade e o enfoque conjuntural do fenômeno urbano, desde que se considerem os elementos estruturantes que sustentam o sistema como um todo.

O importante é afirmar sempre a dialética e a dialógica da relação reforma-revolução, na perspectiva de não alimentar as ilusões a idéia de transformações estruturais pelo acúmulo gradual de reformas legais pontuais. A reforma nos marcos da ordem legal e a revolução não são práticas ou métodos diferentes de desenvolvimento histórico e, sim “fatores diferentes na sociedade de classe, condicionados um ao outro e que se completam”.²⁷⁵

4.2.3 Conceito de reforma urbana

Feitas tais considerações a formulação de um conceito de reforma urbana esta relacionada à resolução da questão urbana através de medidas que afrontem a lógica de constituição e reprodução da cidade capitalista, devendo necessariamente estabelecer mecanismos que:

1º) Combatam a mercantilização do solo urbano e o caráter especulativo do mercado imobiliário possibilitando o direito ao acesso a propriedade da terra urbana e a moradia digna;

2º) Promovam a democratização do planejamento e da gestão das cidades;

3º) Estabeleçam a sustentabilidade social e ecológica da cidade para as presentes e futuras gerações; e

4º) Garantam a segurança da posse, a regularização fundiária e a urbanização das áreas informais, promovendo o fim da segregação espacial das classes subalternas.

Segundo Souza, a idéia de reforma urbana contrapõe a concepção do que denomina “reforma urbanística”, pois aquela:

²⁷⁵ LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 1999. p. 96

Diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mas preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (ou, fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, “harmonia social”), não obstante ela conter uma óbvia e essencial divisão espacial.²⁷⁶

Importante enfatizar que tanto a reforma urbana tal “como sua irmã mais famosa”, a reforma agrária são “conduzidas dentro dos marcos gerais do modelo social capitalista”²⁷⁷. No entanto, como afirma Fernandes, a reforma urbana em um país fora da órbita das potências capitalistas centrais, trata-se de uma verdadeira “revolução dentro da ordem” capitalista, e “possui consequências socializadoras de importância estratégica”.²⁷⁸

O termo “revolução urbana” está relacionado à obra homônima de Lefebvre. Para o filósofo das cidades por revolução urbana compreende a tese da transformação da sociedade industrial na sociedade urbana onde:

O conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca de soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano o processo de transição entre a sociedade industrial capitalista para a sociedade urbana.²⁷⁹

É necessário reconhecer as atuais transformações do sistema capitalista vão no sentido de confirmar as teses formuladas por Lefebvre. As análises da sociedade industrial que caracterizou as primeiras etapas do capitalismo não subsistem à compreensão do desenvolvimento urbano e da produção capitalista do espaço. A própria idéia de cidade capitalista se renova uma vez que:

A reestruturação produtiva imposta pela dinâmica do capital implantou uma base técnica que viabilizou a intensificação do caráter cooperativo alienado do processo de produção, com a fabrilização de cidades e regiões, transformadas em cidades-fábricas, viabilizando a apropriação de tempo de trabalho de seres humanos, independentemente de estarem ou não dentro dos muros da fábrica, agora mais enxuta.²⁸⁰

²⁷⁶ SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 158.

²⁷⁷ Ibid. p. 158

²⁷⁸ FERNANDES, F. **O que é revolução?** 1981. In: Clássicos sobre a revolução brasileira. São Paulo: Expressão Popular, 2000. p. 60.

²⁷⁹ LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFM, 1999.

²⁸⁰ FERRARI, T.. **Fabrilização da cidade e ideologia da circulação**. São Paulo: Coletivo Editorial, 2008. p. 36.

O presente estudo não pretende abordar as transformações atinentes à intensificação do processo de urbanização que implicaria na provável confirmação da tese, sustentada enquanto tendência por Lefebvre, da transformação da sociedade industrial em uma sociedade distinta (pode-se denominá-la urbana, pós-industrial, ou pós-moderna, de acordo com os diversos autores que se debruçam sobre o tema). Na realidade o objeto deste estudo enfoca especificamente o processo de segregação urbana decorrente da mercantilização da propriedade do solo nas cidades, embora reconheça a tendência de que a cidade paulatinamente, como a intensa evolução tecnológica dos últimos períodos, se incorpora cada vez às condições gerais do processo de produção social. Os instrumentos urbanos, enfatizados pelos economistas clássicos como simples meio físico onde se instalavam as máquinas, equipamentos e ferramentas que compunham o conjunto produtivo, bem como vias de circulação dos insumos e mercadorias produzidas, se incorporam aos elementos que compõe dos meios de produção capitalista. E este processo não se trata de meras modificações de *lay out*, e de novas técnicas de gerenciamento e gestão produtiva, e sim em um novo modelo de apropriação capitalista do espaço urbano, que se expressa de forma no conceito de “fabricalização da cidade” citada por Ferrarri.

Portanto, a percepção de que vivemos um período de grandes transformações estruturais do sistema capitalista esta presente nas análises aqui realizadas, e com certeza vão balizar as conclusões finais, sendo que neste contexto a compreensão exata da dimensão e extensão das reformas urbanas na perspectiva até aqui exposta é fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

4.2.4 Reforma burguesa da cidade

Feitas tais considerações e retornando na análise da reforma urbana, é necessário constatar que até o início dos anos 60, prevalece a idéia de “reforma urbanística” como descrita anteriormente, sendo que “a expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de 80, intervenções estatais autoritárias

de conteúdo anti-popular, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906).”²⁸¹

Nomeado prefeito do Rio de Janeiro pelo presidente Rodrigues Alves em 1906, Francisco Pereira Passos, ao lado de Lauro Müller, Paulo de Frontin e Francisco Bicalho, promoveu a partir de 1906, uma grande reforma urbanística na cidade, com o objetivo de transformá-la numa capital nos moldes franceses. Em quatro anos Pereira Passos transformou a aparência da cidade: aos cortiços (locais serviam de moradia para aqueles que não seriam benquistos na "cidade higienizada") e às ruas estreitas e escuras, sobrevieram grandes bulevares, com imponentes edifícios, dignos de representar a capital federal.

A Reforma Passos por sua vez foi inspirada na Reforma Haussmann, a grande primeira reforma urbanística da era capitalista. Georges-Eugène Haussmann, nomeado prefeito de Paris por Napoleão III foi o grande remodelador de Paris, cuidando do planejamento da cidade durante 17 anos, com a colaboração de arquitetos e engenheiros renomados de Paris na época. Haussmann planejou uma nova cidade. Para isto, Hausmann demoliu as antigas ruas, pequenos comércios e moradias da cidade e criou uma capital ordenada sobre a geometria de grandes avenidas e bulevares, uma nova disposição que também iria colaborar com o fim dos levantes populares, as barricadas de Paris.

Engels ressalta a importância de Halsmann, que tornou paradigmática a sua reforma capitalista da cidade:

Por «Haussmann» entendo não apenas a maneira especificamente bonapartista do Haussmann parisiense de abrir ruas compridas, direitas e largas pelo meio dos apertados bairros operários e de guarnece-las de ambos os lados com grandes edifícios de luxo, com o que se pretendia não só atingir a finalidade estratégica de dificultar a luta nas barricadas mas também formar um proletariado da construção civil especificamente bonapartista e dependente do governo e transformar a cidade numa pura cidade de luxo. Por «Haussmann» entendo também a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, especialmente nos de localização central nas nossas grandes cidades, quer essa prática seja seguida por considerações de saúde pública e de embelezamento ou devido à procura de grandes áreas comerciais centralmente localizadas ou por necessidades do trânsito, tais como vias-férreas, ruas, etc. O resultado é em toda a parte o mesmo, por mais diverso que seja o pretexto: as vielas e becos mais escandalosos desaparecem ante grande autoglorificação da burguesia por

²⁸¹ SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 158.

esse êxito imediato mas... ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e frequentemente na vizinhança imediata.²⁸²

4.4.5 Reforma urbana no Brasil

Em contraposição a concepção burguesa de reforma urbanística a idéia de reforma urbana vai se consolidar no Brasil a partir da abertura política iniciada no final dos anos 70 e ganha grande impulso com a eleição indireta do primeiro presidente civil desde o golpe militar de 1964 e a elaboração de uma nova Constituição para o país, representou um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana.

As iniciativas neste setor, até então, tais como o Projeto de Reforma Agrária elaborada pelo presidente João Goulart (1961-1964), estavam centradas na questão da habitação, sendo que:

Com a urbanização do país (que passa a um terço da população urbana em 1950 para dois terços em 1980) e o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos, o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana, em seu sentido emancipatório, foi-se formando.²⁸³

Represados pelo enrijecimento repressivo do regime militar, principalmente após 1968, os setores da sociedade vinculados a bandeira da reforma urbana a partir do processo de redemocratização, se a recompõe em um plano qualitativo superior, incorporando novas questões e perspectiva para além da moradia, embora esta mantivesse sua centralidade. “A bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhado as mutações por que passara o Brasil, o qual apresentava, então muito mais urbanizado e complexo”,²⁸⁴ sendo que neste período é constituído o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A mobilização em torno da elaboração de emendas populares apresentadas ao Congresso Constituinte de 1988 teve como um dos protagonistas o MNRU, agora engrossado com a incorporação tanto de entidades de bairro como

²⁸² ENGELS, F. **Para a questão da habitação.** Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso: 13 nov. 2010.

²⁸³ SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 157.

²⁸⁴ Ibid., p. 157-158.

entidades profissionais e acadêmicas, que apresentou emenda subscrita por 130 mil eleitores. Apesar das modificações sofridas durante o debate e as votações ocorridas no Congresso Constituinte, que suprimiram parte do conteúdo original, a emenda elaborada pelo MNRU resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, que vieram a compor o Capítulo II da Ordem Econômica e Financeira da República Federativa do Brasil, intitulado “Da Política Urbana” cuja redação final recebeu a seguinte transcrição:

Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.²⁸⁵

Apesar de não ser utilizado o termo “reforma urbana”, como no capítulo seguinte da Constituição de 1988, intitulado “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária”, o legislador constitucional manteve da emenda popular original os instrumentos criados para penalizar o do proprietário que não atenda a função social da propriedade o solo urbano, ou seja: o parcelamento ou edificação compulsório; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

²⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 6 nov. 2010.

(IPTU) progressivo no tempo; e ao final, após a aplicação sucessiva dos instrumentos anteriores, a perda da propriedade, através da desapropriação do imóvel, não com pagamento prévio em dinheiro, mas mediante títulos da dívida pública. Ficou ainda estabelecido que as políticas de desenvolvimento urbano devem atender a função social da cidade e também foi criado instrumento de regularização fundiária urbana que passou a ser denominado usucapião especial de imóvel urbano na literatura jurídica.

Em uma análise preliminar do conteúdo normativo podemos afirmar que foram inseridos no ordenamento jurídico constitucional brasileiro princípios (função social da cidade e função social da propriedade urbana), instrumentos jurídicos (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação por interesse público e usucapião especial de imóvel urbano) e de planejamento estratégico (plano diretor) que se efetivamente transformados em políticas públicas concretas poderiam induzir a uma reforma urbana que, em uma interpretação teleológica da norma, seria imprescindível para a garantia do bem-estar de todos os habitantes da cidade. Desta forma a reforma urbana integraria o conjunto de políticas urbanas necessárias para resolver a questão urbana.

A não materialização da reforma urbana, apesar do cabedal de leis (partindo da própria Constituição) existentes que lhe dão suporte jurídico a sua efetivação é a problemática que norteia este estudo.

4.3 ESTATUTO DA CIDADE

4.3.1 Regulamentação da política urbanística

Após mais de doze anos de aprovado o capítulo que definiu os parâmetros constitucionais da política nacional de desenvolvimento urbano na Constituição de 1988, em um debate que contou com a “participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe

com o IAB, os Governos Municipais e agentes privados representantes do setor imobiliário”²⁸⁶, no dia 18 de junho de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade.

Como já frisado anteriormente, o Capítulo II do título da atual constituição que disciplina a ordem econômica e financeira brasileira representou um avanço incomparável no ordenamento jurídico urbanístico, pois vai construir um determinado arcabouço de institutos jurídicos que permitiriam vislumbrar a transformação do marcos do desenvolvimento urbano até então predominante em nossa sociedade.

O artigo 182 da Constituição de 1988 vincula o desenvolvimento urbano e regional do país ao cumprimento da função social da cidade, e também, inaugurasse na legislação constitucional brasileira a utilização da expressão “função social da propriedade urbana”, sendo que a definição dos critérios para seu cumprimento seria estabelecida no plano diretor, atribuindo o texto constitucional uma competência significativamente importante ao Município. O próprio plano diretor passa a constituir instrumento de desenvolvimento e expansão urbana obrigatório nos municípios com população maior que vinte mil habitantes. A propriedade ociosa e subutilizada passou a ser combatida no plano da legislação urbanística instituindo-se os instrumentos da edificação e parcelamento compulsória, a tributação progressiva de caráter extra-fiscal e nova uma nova modalidade de desapropriação de interesse social, todos com a clara finalidade de desestimular a especulação imobiliária.

Já o artigo seguinte, de número 183, também inovador, cria um importante instrumento específico de regularização fundiária urbana, a chamada usucapião especial urbana, sendo que até então o instituto da usucapião previsto na legislação civil tinha a natureza de forma de aquisição originária da propriedade, e o seu caráter social de mecanismo de regularização fundiária era apenas previsto para atender a demanda existente no setor agrário.

No entanto, a maioria deste conjunto de instrumentos jurídicos que aplicados de forma sistemática pelo Poder Público municipal, poderiam alavancar a transformação da ordem urbanística em nosso país, com exceção da usucapião

²⁸⁶ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92> Acesso: 23 jul. 2009.

especial urbana, de aplicação imediata, ficaram aguardando a aprovação de lei complementar federal, que somente ocorreu com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Portanto, o Estatuto da Cidade inaugura no ordenamento legal brasileiro a efetividade do direito à cidade sustentável, que até então guardava o caráter meramente programático, sendo que as experiências pontuais e isoladas de diversos municípios de buscar a aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano previsto no texto constitucional esbarraram em decisões judiciais que entendiam pela exigência da lei regulamentadoras destas ferramentas para a sua aplicabilidade na gestão urbana.

4.3.2 Definição das diretrizes gerais da política urbana

A competência legislativa federal prevista no texto constitucional é restrita a definição das diretrizes mais gerais acerca da política urbana, uma vez que a competência material e da legislação específica, que deverá ser norteadada pelo plano diretor é do Município.

Portanto, a principal função do Estatuto da Cidade é estabelecer o as linhas mestras e as regras jurídicas mais gerais da política urbana de caráter nacional e que possam ser aplicadas uniformemente por todos os entes públicos, não podendo violar a autonomia dos Municípios e, também dos Estados, que tem competência material e legislativa sobre questões relacionadas ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas. Conforme entendimento esposado por Meirelles “o que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de Urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional.”²⁸⁷

Porém, uma vez que o conteúdo da legislação complementar ou ordinária que estabelece as diretrizes gerais de competência da União respeita a autonomia dos demais entes federativos, ao se restringir aos critérios de

²⁸⁷ MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993. p. 388.

generalidade e uniformidade acima referidos, estas se impõe de forma obrigatória a todos os Municípios brasileiros. Este é o entendimento de Saule Junior:

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios. No entanto, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção dessa política. Por serem normas que determinam condutas de forma genérica para todos os Municípios – pois são voltadas para todo o território nacional – os limites estabelecidos não significam de maneira alguma uma lesão à autonomia local. Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica.²⁸⁸

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade tem por esboço fundamental os princípios constitucionais previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, sendo que o § único do seu artigo primeiro dispõe que este diploma legal “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”²⁸⁹ Assim, as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade são balizadas pelos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade urbana, princípio do acesso à justiça e à regularização fundiária, do direito à sustentabilidade ambiental e bem-estar social, da gestão democrática e participativa do Estado, do princípio da igualdade e ao princípio fundante da ordem jurídica e social da república, o da dignidade humana. Eis as diretrizes gerais da política urbana normatizadas pelo artigo segundo do Estatuto da Cidade:

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

²⁸⁸ ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92> Acesso: 23 jul. 2009.

²⁸⁹ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258.

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.²⁹⁰

Dentre as diretrizes elencadas acima, merecem destaque aquelas que relacionadas ao direito à cidade sustentável e a sustentabilidade das cidades.

²⁹⁰ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258/259.

Primeiramente ressalta-se o caráter sócio-ambiental dado ao conceito de cidade sustentável, previsto no inciso I, que representa um importante avanço qualitativo à definição de sustentabilidade ambiental ao abarcar a efetividade da função social da cidade, além da contribuição da ampliação do conceito de meio ambiente incorporando ao meio ambiente natural, compreensão original da legislação ambiental brasileira, o meio ambiente artificial e cultural, conforme estabelece o inciso XII.

Também as diretrizes vão nortear o combate à especulação imobiliária, como faz referência aquela que estabelece regras de ordenação e controle do solo urbano, buscando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

E no que concerne a gestão democrática da cidade, merece ser ressaltado que apesar do caráter público das normas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade, o que implica na centralidade do Estado na efetivação das políticas urbanas, conforme enunciado do parágrafo único do seu artigo primeiro, ao relacionar as diretrizes destas políticas, no artigo segundo, se enfatiza a participação da sociedade, tanto através da população em geral como as empresas privadas.

4.3.3 O Estatuto da Cidade e o direito à moradia digna

O direito à moradia inicialmente aparece no Estatuto da Cidade como um dos elementos sócio-ambientais constitutivos do conceito de cidade sustentável, conforme estabelece o inciso primeiro do seu segundo artigo, e do ponto de vista textual a questão do acesso à moradia não integra nenhum dispositivo específico deste diploma legal, bem como inexistem instrumentos previstos que diretamente impliquem na execução de programas habitacionais que buscam suprir o déficit habitacional dos municípios.

Esta situação decorre principalmente do fato de que, do ponto de vista da legislação constitucional a política habitacional está descolada da política urbana. Como já enfatizado, enquanto a competência de execução das políticas de desenvolvimento urbano é do Município, conforme prevê o artigo 182 da Constituição de 1988, no que concerne a competência específica da política

habitacional, segundo o artigo 22, inciso IX, é comum dos entes federativos, sendo que neste aspecto, a prevalência dos programas patrocinados pela União, quase sempre dissonante com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, o que implica em uma divergência concreta entre a política de desenvolvimento urbano e a política habitacional, em especial no que concerne a oferta de moradias para as populações de baixa renda.

Portanto, a análise da questão da moradia tendo por enfoque as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, não pode ser contemplada sob a ótica da mera construção de novas unidades habitacionais para suprir o déficit habitacional, pois, a política habitacional brasileira foi centrada, especialmente a partir de 1964, na atuação do governo federal, através de programas de financiamento de aquisição da casa própria, na grande maioria dos casos provenientes do mercado imobiliário.

Assim, o acesso à moradia digna, a luz do Estatuto da Cidade, deve ser compreendida sob dois aspectos que vão atacar diretamente as causas do desenvolvimento urbano excludente: o mercado imobiliário especulativo e a regularização fundiária urbana.

Em relação à primeira questão, o combate a especulação imobiliária, o Estatuto da Cidade regulamentou os três instrumentos já previstos no texto constitucional, e que, aplicados de forma efetiva, podem resultar em um arrefecimento da gana especulativa que caracteriza o mercado imobiliário, ou seja: a edificação ou parcelamento compulsório; o IPTU progressivo; e a desapropriação urbana para fins de interesse social.

Em relação à regularização fundiária a legislação urbanística estabeleceu vários instrumentos. A própria Constituição de 1988 criou a usucapião especial urbana no seu artigo 183, que constituiu um importante avanço, mas que tem alcance limitado, pois é voltado a atender as demandas individuais da população, sendo que por este fator, acabou por ter uma aplicação muito restrita, diante da enorme demanda que compreende os assentamentos ilegais existentes em todo o território nacional. O Estatuto da Cidade vai disciplinar o instrumento da usucapião coletiva de imóvel urbano, que permite a busca de uma solução coletiva, para a demanda de regularização fundiária da população de baixa renda que ocupa terrenos privados. Em relação aos assentamentos ilegais existentes em imóveis

urbanos com mais de cinco anos até junho de 2001, a Medida Provisória 2.220 de 2001, criou o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, sendo que os assentamentos que foram constituídos posteriormente ainda podem se utilizar da concessão de direito real de uso previsto no Decreto-lei n. 271/1967, embora que neste caso, fica vedada a outorga graciosa do direito a utilização do imóvel de domínio público.

4.3.4 O combate a especulação imobiliária

A especulação é a razão de ser do mercado imobiliário urbano. Diferentemente da propriedade fundiária rural, o solo urbano em si não se trata de instrumento de produção de mercadorias e, portanto não constitui fonte primária de acumulação e riqueza para o capital. Quando muito a propriedade urbana pode ser considerada o substrato físico onde se instala e se deposita as máquinas, equipamentos, a matéria prima e os trabalhadores, o conjunto de elementos que compõe os meios de produção, integrando desta forma, o patrimônio da empresa capitalista. Lojkine, citando uma passagem de “O Capital” de Marx, afirma que o valor do solo urbano é reduzido a duas funções: “a de instrumento de produção (minas, quedas d’água, terreno agrícola) e o de simples suporte passivo de meios de produção (usina), de circulação (armazém, bancos) ou de consumo (moradias, etc.)”²⁹¹

A imbricação da renda fundiária urbana com a especulação imobiliária pode ser explicada a partir de duas características inerentes ao desenvolvimento urbano capitalista. A primeira delas é a segregação espacial que atua como um fator apreciativo/depreciativo do solo urbano, uma vez que as áreas destinadas à ocupação das classes sociais mais abastadas naturalmente sofrem uma grande valorização do preço de mercado, independentemente da sua localização, pois mesmo os terrenos localizados em bairros mais afastados do centro da cidade são mais valorizados, desde que sua destinação seja para a construção de moradias para os ricos. Tal contexto está nitidamente presente na proliferação dos chamados “condomínios fechados” que Souza define como

²⁹¹ LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 185.

“territorialização de autoproteção das camadas mais privilegiadas”²⁹². Cada vez mais as corporações imobiliárias investem neste tipo de empreendimento, sendo que a procura intensa de terrenos apropriados, implica na sobrevalorização imobiliária dos mesmos com o conseqüente aumento dos preços de imóveis que outrora localizados em áreas menos nobres das cidades e que passam a ser cobiçados na medida em que possam ser transformados em condomínios fechados.

Já o reverso da influência da segregação espacial no mercado imobiliário é a proximidade dos imóveis com as áreas destinadas a população pobre, que inversamente representa um fator de depreciação do preço dos terrenos. Inclusive é facilmente perceptível que os terrenos localizados vizinhos a denominada cidade ilegal, constituída principalmente por favelas e cortiços, são geralmente alvo de um ataque especulativo adverso, pois mesmo se geograficamente bem localizados, passam a ser desvalorizados no mercado imobiliário em decorrência da sua socialmente inconveniente vizinhança.

A segunda característica é o papel ativo do Estado no processo de acumulação do capital imobiliário, explicitada por Correia:

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.²⁹³

Como já constatado anteriormente, o Estado capitalista adota critérios discriminatórios no incremento de equipamentos e instrumentos urbanísticos, que levam em conta os padrões de desenvolvimento urbano estabelecido através do planejamento urbanístico, que reproduzem de forma explícita o processo de segregação espacial anteriormente referido. Segundo Correia o desempenho estatal “espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população”²⁹⁴ é marcado pelos “conflitos de interes dos diferentes membros da sociedade de classe, bem

²⁹² SOUZA, M. L. **Fobópole: o medo generalizado e militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 73.

²⁹³ CORREIA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2003. p. 26

²⁹⁴ Ibid., p. 25

como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder.”²⁹⁵

Um exemplo já citado, onde o Estado cumpre o duplo papel de reproduzir a segregação espacial inerente à cidade capitalista e ao mesmo tempo de incrementar os ganhos especulativos dos capitalistas imobiliários é a própria política habitacional voltada à classe trabalhadora. A lógica é a construção de conjuntos habitacionais localizados nas periferias das cidades, sem a instalação dos equipamentos urbanísticos minimamente necessários para o conforto das pessoas ali habitam, e que passam a reivindicar do Poder Público para obter, na maioria das vezes através do clientelismo político, a instalação destes extensores urbanos. Ao atender estas reivindicações o Estado por sua vez acaba por beneficiar diretamente as áreas vazias, localizadas no itinerário entre a região central e as novas regiões suburbanas da cidade, cujos proprietários, via de regra, pertencem àqueles segmentos da classe dominante instalados no poder municipal.

A definição de políticas públicas prioritárias e a própria possibilidade de legislar sobre a matéria urbanística de forma a privilegiar o mercado imobiliário não são estratégias específicas de eventual governo, que ocupa o aparelho do Estado. O importante é salientar que a construção desta ordem urbana capitalista, que permite a existência de grandes vazios urbanos - áreas destinadas exclusivamente para a especulação e o incremento da renda imobiliária - decorre diretamente e é uma das características essenciais da ação do Estado no desenvolvimento da cidade do capital e somente pode ser confrontado pelo enfrentamento concreto dos movimentos sociais urbanos e outras organizações das classes subalternas.

Somente neste cenário a aplicação da trinca de instrumentos destinados ao desenvolvimento urbano da cidade sustentável regulamentada no Estatuto da Cidade: o parcelamento ou edificação e construção compulsório do solo urbano, o IPTU progressivo e a desapropriação para fins de interesse social, poderia representar um significativo abalo a índole especulativa do mercado imobiliário.

²⁹⁵ CORREIA. R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2003. 26

Através de lei ordinária municipal o proprietário de área urbana não edificada, não utilizada ou subutilizada pode de forma compulsória ser induzido a edificar ou utilizar e parcelar os terrenos de maior dimensão. Desta forma aos proprietários de imóveis ou residências vazias seria dado um prazo de no máximo três anos para cumprirem a função social de suas propriedades. Dentro deste prazo, não cumprindo o proprietário a obrigação de edificar, utilizar ou parcelar a sua área, observadas as condições estabelecidas na lei, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota por cinco anos consecutivos, sendo que no final poderá ser aplicada a alíquota máxima de quinze por cento do valor venal do imóvel. Decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com o pagamento em títulos de dívida pública.

A aplicação efetiva destes instrumentos certamente diminuiria a prática especulativa que consiste na constituição de uma reserva de áreas urbanas vazias, que não são disponibilizadas no mercado imobiliário, aguardando uma maior valorização, o que ocorre ou pelo incremento do preço de venda no próprio mercado imobiliário ou pela implantação de equipamentos urbanos pelo Poder Público, que venham valorizá-las. Inviabilizando-se esta prática especulativa a oferta de imóveis iria aumentar de forma que parte da população atualmente excluída do mercado poderia ter acesso ao financiamento imobiliário em virtude da diminuição do valor de venda. Por outro lado, o próprio Estado teria melhores condições para aquisição de imóveis destinados a construção de moradias destinadas às populações de baixa renda, sendo que as cidades viveriam um período de aumento da densidade populacional decorrente de uma internalização do crescimento urbano, o que representaria uma significativa economia nos gastos públicos destinados ao financiamento dos extensores urbanos.

Desta forma, apesar de não ser possível anular totalmente o caráter especulativo do mercado imobiliário capitalista, pois como afirmado anteriormente é da sua própria essência, a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos, poderia atenuar seus aspectos mais nocivos e perversos, ou seja, de impedir que significativa parcela da população tenha acesso à propriedade do solo urbano, e por consequência ao direito de moradia digna.

4.3.5 A regularização fundiária urbana

Antes de discorrer sobre o tema, primordial para o equacionamento da problemática urbana que decorre da proliferação da cidade ilegal, devemos estabelecer a clara e precisa diferenciação entre regularização fundiária e urbanização de áreas informais. Vamos estabelecer para fins deste estudo que o termo regularização fundiária se refere “exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente”, sendo que a urbanização dos assentamentos urbanos informais seria o termo utilizado para definir a “implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos”²⁹⁶ nestas áreas. São termos que tratam de forma distinta, um sob o prisma jurídico e o outro do ponto de vista urbanístico, o mesmo problema social.

Apesar de considerar a validade da ressalva de Fernandes de que “os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse”²⁹⁷ dos moradores da cidade ilegal, entende-se que a urbanização das favelas e demais áreas informais prescindem da regularização fundiária, justamente pela importância que ocupa a segurança jurídica da posse da terra na sociedade capitalista. Não existe a contradição entre a busca da segurança jurídica da posse das áreas ilegais ocupadas pela população mais pobre da justa demanda pelas condições mínimas de infra-estrutura que vão configurar o direito à moradia digna. Neste sentido ressalta-se a lição de Souza:

Regularizar fundiariamente e dotar de infra-estrutura favelas e loteamentos irregulares são coisas essenciais para resgatar a dignidade e a auto-estima dos pobres urbanos, desde que isso seja realizado de modo sério, transparente, participativo e tecnicamente correto.²⁹⁸

²⁹⁶ FERNANDES, E. **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 15.

²⁹⁷ Ibid., p. 15.

²⁹⁸ SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 294.

E como afirma Maricato “o direito à cidade para todos passa tanto pelo acesso à urbanização como pelo acesso à condição habitacional legal”²⁹⁹, sendo que esta pesquisa enfatiza justamente o segundo aspecto.

Feitas tais considerações, primeiramente é importante salientar que a cidade ilegal, constituída pelas favelas e outros assentamentos irregulares, que dominam o cenário urbano das grandes cidades brasileiras, é fundada do ponto de vista jurídico na relação de posse.

Dentro das tipologias próprias do direito civil a posse, está situado no âmbito do direito real ou direito das coisas, denominação utilizada pelo ordenamento jurídico, que “regula o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica”³⁰⁰. Portanto a posse é ladeada pelo instituto jurídico da propriedade que “está na base de sustentação de um dos pilares do sistema jurídico espelhado no Direito Civil tradicional”³⁰¹. Na verdade o instituto da propriedade está no epicentro do ordenamento jurídico capitalista, sendo que as demais categorias jurídicas nele gravitam.

Estes institutos jurídicos, a posse e a propriedade, podem ser diferenciadas pelo fato de que o último é concebido como uma “noção” ou “idéia”, que segundo Coelho “antecede em muito a mais embrionária forma e organização social”³⁰², e a primeira é definida como uma relação de fato, onde o possuidor exerce de forma plena ou não, alguns dos poderes inerentes ao proprietário. Portanto, a propriedade é uma categoria jurídica abstrata enquanto a posse pressupõe uma relação real e concreta entre o possuidor e o objeto que deve ser corpóreo, pois juridicamente não se admite a posse de bem imaterial. No caso da propriedade imobiliária, esta abstração jurídica é levada a termo através de um título de propriedade, chancelado pelo Estado e que independe totalmente da posse direta do proprietário sobre o imóvel.

²⁹⁹ MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 229.

³⁰⁰ GOMES, O. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 7.

³⁰¹ Ibid., p. 2

³⁰² COELHO, F. U. **Curso de direito civil**, v. 4. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 56.

Quanto à natureza jurídica, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro agasalha a chamada Teoria Objetiva da posse, formulada pelo jurista alemão Rudolf Von Ihering, a posse e a propriedade tem os mesmo status de direito, por se tratar ambos de “interesses juridicamente protegidos”³⁰³. No entanto, esta igualdade de tratamento é meramente conceitual e situa-se apenas no campo do discurso jurídico hegemônico.

Segundo Gomes “o direito real de propriedade é o mais amplo dos direitos reais”³⁰⁴. Propriedade é domínio. É o pleno poder do sujeito sobre determinado bem. Mas do que isso, esta relação de domínio não envolve apenas o vínculo entre o objeto e o seu proprietário, mas também a relação deste com outros sujeitos. Uma relação que no sistema capitalista envolve proprietários e não-proprietários e, como esclarece Stefaniak, “numa dimensão que se configura a partir da idéia de classe social.”³⁰⁵ E acrescenta, em abordagem histórica da categoria jurídica da propriedade:

A compreensão de que a idéia de direito de propriedade e a de classe social estão intimamente ligadas como construção jurídica é essencial para se analisar o conceito de propriedade. Isso nos permite falar da propriedade como um instituto, fruto da mistificação dos pensadores ligados às classes dominantes, que tentavam com suas teorias justificar a exclusão da classe dos não proprietários.³⁰⁶

A propriedade na ordem jurídica brasileira “tem sido constitucionalmente protegida como direito fundamental desde a Constituição do Império”³⁰⁷ até os tempos hodiernos. Já a posse é tutelada no atual texto constitucional brasileiro apenas quanto requisito para a aquisição da propriedade pelo instituto da usucapião. A propriedade encabeça o rol dos direitos reais do artigo 1.225 do Código Civil de 2002, e a posse sequer está nele listada. A própria prática judiciária escancara esta diferenciação, pois nas chamadas ações possessórias, instrumentos criados para a tutela jurisdicional da posse, ao se deparar com o título de propriedade o juiz tende quase sempre a presumir a posse do bem, enquanto

³⁰³ IHERING, R. V. **Teoria simplificada da posse**. Campinas: Russell, 2009. p. 38.

³⁰⁴ GOMES, **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 109.

³⁰⁵ STEFANIAK, J. N. **Propriedade e função social**: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 38.

³⁰⁶ Ibid., p. 39.

³⁰⁷ COELHO, F. U. **Curso de direito civil**, v. 4. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 58.

que o possuidor sem título deve justificar a sua posse através de audiência específica prevista no rito processual especial dos interditos possessórios.

Estes são apenas alguns dos argumentos que demonstram claramente a segurança jurídica do instituto da propriedade e, em contrapartida, a insegurança existente em relação à posse. Contextualizada no âmbito de uma sociedade de classes, esta situação é extremamente dramática considerando o imenso contingente de possuidores moradores da cidade ilegal, e a total inclinação da ordem jurídica estatal de proteger os proprietários fundiários, que integram em sua maioria a classe hegemônica dos proprietários dos meios de produção.

Neste contexto, de dar segurança jurídica a posse das áreas ocupadas por favelas e outros assentamentos informais, é que emerge a função social da regularização fundiária. E o Estatuto da Cidade é prodigioso, pois além de incluir em suas diretrizes a regularização fundiária de imóveis urbanos ocupados pela população espacialmente excluída da chamada cidade legal, estabelece instrumentos destinados a este fim: a usucapião especial urbano, a usucapião coletiva e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Conforme afirma Fachin a “usucapião concretiza a função social da posse à medida que penaliza o proprietário que não cumpre a função social da sua propriedade”³⁰⁸. A usucapião especial urbana, conforme já frisado anteriormente, previsto no artigo 183 da Constituição de 1988 e regulamentado no artigo 10 do Estatuto da Cidade, tem a extensão de sua aplicação limitada, pois atinge a posse individualizada, sendo que em face da dimensão demográfica da cidade ilegal torna-se pouco viável a sua utilização em larga escala.

A grande novidade do Estatuto da Cidade, em relação a regularização fundiária, é sem dúvida a usucapião coletiva, prevista nos seus artigos 11 a 14. Stefaniak consegue sintetizar este instrumento de forma clara:

A usucapião é forma de aquisição originária da propriedade, permitindo que o possuidor de área particular, que cumpriu requisitos estabelecidos por lei, tais como posse mansa, pacífica, sem oposição e com a intenção de obter domínio, que também não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, que ainda utilize a área para sua moradia ou de sua família, requeira em juízo, após 5 anos a declaração de propriedade, cuja sentença será levada

³⁰⁸ FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião rural. Porto Alegre: Fabris, 1988., p. 97.

a registro no Cartório de Registro de Imóveis, transformando os assentamentos irregulares em assentamentos legais, permitindo que seus moradores, possa numa etapa posterior, organizados, exigir do poder público, ações no sentido de disponibilizar equipamentos urbanos para atendimento desta população.³⁰⁹

Outro aspecto importante deste instrumento introduzido pelo Estatuto da Cidade é que a partir da posse originária do assentamento ilegal, a lei permite a substituição processual dos ocupantes por associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, resultando após a declaração de propriedade a constituição de condomínio, que somente poderá ser extinto após a execução de urbanização do assentamento agora legalizado. Tal situação reforça os laços de unidade na comunidade regularizada e dificulta o ingresso das frações ideais que cabem a cada um dos moradores dentro do mercado imobiliário formal, o que por sua vez evita o desvirtuamento deste instituto.

“Na medida em que é vedada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião”, conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo 183 da Constituição de 1988, “a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda.”³¹⁰

O Estatuto da Cidade buscou regulamentar o direito a concessão de uso estabelecida no parágrafo primeiro de artigo 183 da Constituição de 1988, sendo que este instrumento tem natureza jurídica distinta da concessão de direito real de uso, instituto previsto no Decreto-lei n. 271/1967. Este trata-se de um ato discricionário do proprietário, que quando utilizado pelo Poder Público para concessão de terrenos de seu domínio se reveste de caráter oneroso e resolúvel. A sua utilização nas concessões destinadas à habitação popular passou a ser intensificada a partir da aprovação da Lei 8.666/93, que dispensou a necessidade de avaliação e concorrência pública da área concedida, embora mantivesse a exigência de autorização legislativa. Já a concessão de uso especial para fins de moradia, tanto na forma individual como a coletiva, tem a natureza jurídica de um direito subjetivo do ocupante de áreas públicas e independe da iniciativa do Poder Público.

³⁰⁹ STEFANIAK, J. N. **A busca da cidadania através do acesso à moradia**. In: Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. Campinas: Russel, 2010. p. 157

³¹⁰ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 174.

Por força do veto presidencial aos arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade, a regulamentação da concessão de uso especial para fins de moradia foi objeto da Medida Provisória n. 2.220/200, sendo que os requisitos para a sua concessão são idênticos aos ocupantes de áreas públicas é a mesma da usucapião especial urbana e da usucapião urbana coletiva. No entanto, em relação a concessão o ocupante não adquire o domínio do imóvel ocupado e sim o direito de uso do mesmo para fins de moradia. A concessão de uso especial é resolúvel nos casos em que o concessionário dar ao imóvel destinação diversa de moradia para si ou para sua família e se adquirir propriedade ou a concessão de outro imóvel. A Medida Provisória n. 2.220/2001 limitou a aplicação da concessão de uso especial para imóveis públicos ocupados por cinco anos ininterruptos até 30 de junho de 2001.

A inclusão destes instrumentos de regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro tornou possível vislumbrar a desconstrução da cidade ilegal. Com certeza a mera regularização fundiária dos assentamentos informais existentes em todo território não significa a efetividade do direito à moradia digna, muito menos do direito a cidade sustentável. Porém, pela primeira vez o Estado brasileiro tem ao seu dispor os mecanismos necessários para resgatar parcialmente a dignidade de ampla parcela da população brasileira que ocupam ilegalmente as suas moradias.

Além dos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, representa um novo marco normativo que permite aos municípios solucionar os problemas socioambientais resultantes das ocupações irregulares. No seu artigo 46 esta lei define regularização fundiária que “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.³¹¹

³¹¹ BRASIL. **Lei nº 11.977/2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso: 25 jul 2011.

A referida lei inova ao estabelecer a figura da demarcação urbanística, definido legalmente como procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. A partir da iniciativa dos próprios beneficiários individual ou coletivamente, através de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, ou do próprio Poder Público, a regularização fundiária através de demarcação urbanística permite a legitimação de posse, conferindo-se ao beneficiário título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

O parcelamento oriundo da demarcação urbanística será levado ao registro de imóveis, sendo que o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.

A Lei n. 11.977/2009 estabelece duas espécies de regularização fundiária: de interesse social, aplicada em assentamentos urbanos irregulares ocupados por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada pacificamente por mais de cinco anos, de imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse social, ou áreas de domínio público declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; de interesse específico, nos casos em que não se verificam os requisitos para a regularização fundiária por interesse social.

A regularização fundiária urbana prevista na Lei 11.977/2009 permite uma maior agilidade procedimental, uma vez que não ocorrendo a impugnação por parte dos proprietários das áreas regularizadas, todo o processo se resolve na via administrativa, evitando-se desta forma a sempre morosa intervenção do Poder Judiciário.

4.3.6 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é fruto do primeiro projeto de iniciativa popular patrocinado pelas organizações sociais que defendem a reforma urbana no Brasil. Neste processo foram coletadas mais de um milhão de assinaturas pelos movimentos de moradia, ONGs, entidades sindicais de trabalhadores, entidades acadêmicas, dentre outras que integram o Fórum Nacional da Reforma Urbana, para subscrever o projeto de lei. Conforme Cardoso o SNHIS tem como principal objetivo “articular as políticas de habitação social em sistema federativo que, de forma descentralizada e democrática, trabalhe na produção social de habitação para a população de baixa renda”³¹².

Através da Lei Federal n. 11.124/2005, regulamentada pelo Decreto n. 5.796/2006 o SNHIS emerge no ordenamento jurídico urbanístico como contraponto às políticas habitacionais até então promovidas pelo Estado brasileiro, que apesar do discurso de universalização do direito ao acesso a moradia, de fato atendeu basicamente a demanda das classes alta e média, uma vez que os programas desenvolvidos foram fundados no acesso ao crédito disponível pelo sistema financeiro, o que representou a exclusão das camadas de menor renda da população.

Um dado importante que deve ser ressaltado que o SNHIS é constituído tendo como parâmetro as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas no Estatuto da Cidade e promovem a integração da política habitacional à política urbana. Até então estas políticas sempre foram conduzidas de forma dissociada, sendo que, os programas habitacionais convencionais, na maioria das vezes executados nas regiões periféricas da cidade, propiciam a expansão da área urbana o que implica no aumento dos gastos públicos destinados a instalação de novos equipamentos urbanos para atender a população abrangida. Já a

³¹² CARDOSO, P. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco urbanístico**: subsídios para implementação nos Estados e Municípios: Lei Federal n. 11.124/05. São Paulo: Insituto Pólis, 2008. p. 8

implementação do SNHIS, conforme informa Cardoso, busca justamente “evitar a remoção de famílias dos locais em que tradicionalmente vivem”.³¹³

Neste sentido, o SNHIS está em sintonia com a diretriz prevista no inciso VIII do artigo 2º do Estatuto da Cidade que estabelece a adoção de “padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica” das áreas de influência dos programas habitacionais a serem desenvolvidos. Também, ao priorizar a gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade no processo de urbanização com ênfase ao interesse social o SNHIS dá cumprimento à diretriz prevista no inciso segundo, artigo 2º do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática da cidade.

Enfim, o SNHIS compreende uma política habitacional voltada a efetivação do direito à moradia digna e o direito à cidade sustentável verdadeiros princípios do Estado da Cidade. Apesar da política habitacional oficial - Programa Minha Casa Minha Vida – ainda estar inserida na lógica de reprodução da cidade capitalista, a implantação paulatina e gradual do SNHIS, que ocorre principalmente pela adoção dos Planos Municipais de Habitação, permite vislumbrar, ainda que de forma muito tênue, a perspectiva de finalmente se construir uma política alternativa para a questão da moradia popular no Brasil.

³¹³ CARDOSO, P. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco urbanístico**: subsídios para implementação nos Estados e Municípios: Lei Federal n. 11.124/05. São Paulo: Insitituto Pólis, 2008. p. 12

5 PONTA GROSSA

e no entanto hoje sou feliz
 fiz minha morada nos destroços
 da miragem
 (Adilson Reis dos Santos)

5.1 ASPECTOS CONJUNTURAIS

5.1.1 Contextualização histórico-espacial e sócio-econômico da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa.

O Município de Ponta Grossa está localizado no Segundo Planalto Paranaense e na Mesorregião Centro-Oriental do Estado, aproximadamente 118 km de Curitiba (figura abaixo), sob a altitude média de 975 metros do nível do mar, cobrindo uma superfície de 2.112,6 km², sendo que deste total, a área rural corresponde 1.195,4 km² (52,6%) e 917,2 km² (48,4%) representa a área urbana do município.³¹⁴

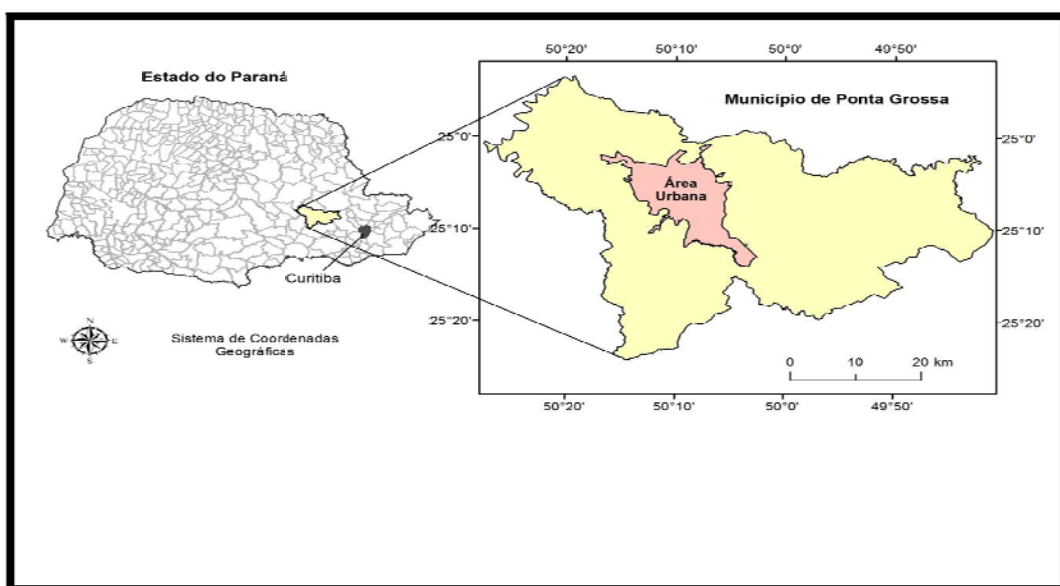


FIGURA 1 – Localização geográfica do município de Ponta Grossa.

Fonte: NASCIMENTO, E. (2010).

³¹⁴ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/2.4_aspectos_socioespaciais.pdf> Acesso em: 23 jul 2011.

Os primeiros dados do último censo demográfico do IBGE de 2010 estão representados no seguinte quadro:

TABELA 2 – Primeiros resultados do censo 2010 para Ponta Grossa.

Descrição	População
Total da população	311.697
Total de homens	151.429
Total de mulheres	160.268
Total da população urbana	304.841
Total da população rural	6.856
Total de domicílios particulares	105.739
Total de domicílios particulares ocupados	93.418
Total de domicílios particulares ociosos	12.321

Fonte: IBGE, Primeiros Resultados do Censo 2010.

O primeiro indicativo demográfico importante a partir da análise do último censo é a confirmação da tendência de queda da taxa de expansão demográfica, que pode ser observada através do quadro abaixo, onde verificamos que em 1991 o incremento demográfico absoluto em Ponta Grossa, corresponde a 25,3% naquele censo, sendo que em 2000, baixou para 16,95 e, para 13,9% no último censo, resultados que se explicam, entre o último censo e o anterior, principalmente pela redução do crescimento vegetativo.

TABELA 3 - Evolução demográfica de Ponta Grossa.

Ano	População urbana		População rural		População total		
	Absoluta	Crescimento relativo (%)	Absoluta	Crescimento relativo (%)	Absoluta	Crescimento relativo (%)	Urbanização (%)
1870	1.490	-	4.990	-	6.480	-	23,0
1900	3.550	138,3	4.785	- 2,4	8.335	28,6	42,6
1920	12.035	239,0	8.136	170,0	20.171	142,0	59,7
1940	30.220	151,1	11.021	35,45	40.608	101,3	74,4
1950	43.486	43,9	11.757	6,7	55.243	36,00	78,7
1960	78.557	80,6	12.332	4,9	90.889	64,6	86,4
1970	113.074	43,9	13.866	12,4	126.940	39,7	89,1
1980	172.946	52,9	13.701	-1,2	186.647	47,0	92,7
1991	221.671	28,2	12.313	-10,1	233.984	25,3	94,7
2000	266.684	20,3	6.933	-43,7	273.616	16,9	97,5
2010	304.841	14,3	6.856	-1,1	311.697	13,9	97,8

Fonte: IBGE

Também se verifica pela análise dos dados da evolução demográfica de Ponta Grossa que a partir de meados da década de 1960 o crescimento populacional urbano se eleva em relação ao decênio anterior devido ao êxodo rural impulsionado pela modernização agrícola no Paraná. Segundo Nascimento, este processo migratório veio a desencadear “profundas modificações na estrutura social da cidade, pois, diferentemente das migrações anteriores, empurrou um maciço contingente de pessoas empobrecidas para o espaço urbano, em busca de trabalho e de moradia.”³¹⁵

No entanto, a análise isolada do contexto geográfico e demográfico no qual se insere a cidade de Ponta Grossa não é suficiente para dar conta da problemática da segregação espacial e por consequência da questão da moradia irregular, situadas em áreas de ocupação informais existentes na cidade. Para tanto, devemos realizar o estudo da evolução histórica do processo de urbanização de Ponta Grossa.

O povoado que viria mais tarde receber a denominação de Ponta Grossa surgiu como uma encruzilhada dos caminhos dos tropeiros, como informam Ditzel e Neves “os Campos Gerais tornaram-se então passagem obrigatória na rota do comércio que levava gado e muares do Rio Grande para o abastecimento de São Paulo e das Minas Gerais”³¹⁶. Em 15 de setembro de 1823, foi criada a Freguesia de Estrela, primeira denominação de Ponta Grossa, e em 07 de abril de 1855, foi elevada à Vila e, pouco tempo depois, em 24 de março de 1862, à condição de Cidade. Neste período, a economia era fortemente calcada na área rural, onde se concentrava a maior parte da população.

Na última década do século XIX, dois fatos históricos foram cruciais para que Ponta Grossa assumisse a condição de cidade predominantemente urbana. Primeiramente destaca-se em 1888, a abolição da escravatura quando “instaurou-se uma escassez de mão-de-obra na pecuária e na pequena agricultura”³¹⁷ o que representou a decadência das atividades agrícolas tradicionais,

³¹⁵ NASCIMENTO, E. **Ponta Grossa (PR): expansão urbana e desigualdade socioespacial**. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1205>. Acesso: 14 abr. 2011.

³¹⁶ DITZEL, C. H.; CHAVEZ, N. B. **A história de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/historia>> Acesso: 18 abr. 2011.

³¹⁷ NASCIMENTO, E. **Espaço e desigualdade: mapeamento e dinâmica de exclusão/inclusão social na cidade de Ponta Grossa (PR)**. Disponível em: <http://www.bicentede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=159> Acesso: 18 abr. 2011.

que obrigou a burguesia rural a investir nas primeiras indústrias de beneficiamento de madeira e erva-mate. A partir de 1894, com a expansão da malha ferroviária, representou o declínio do mear como meio de transporte incentivando os “criadores e fazendeiros a investir nas promissoras atividades econômicas” urbanas, em especial na indústria e no comércio. Estes dois fatos foram determinantes para a transformação do perfil demográfico de Ponta Grossa, que como constado no Quadro 02, já em 1920 tinha a maior parte da sua população vivendo na área urbana do município. Neves destaca principalmente o papel da chegada da ferrovia na cidade:

“A chegada da ferrovia, no final do século XIX, resulta em uma dinamização dos rumos da cidade e traz uma nova dimensão social. A partir daí, o contato com os grandes centros políticos e culturais do país determina Ponta Grossa a modificar seu tradicional aspecto campestre e a ingressar num acelerado processo de modernização urbana, que se consolida na primeira metade do século XX.”³¹⁸

Ponta Grossa se transforma em pólo regional ao longo das primeiras quatro décadas do século passado, tendo destaque o processo de industrialização crescente que impulsiona a economia local e absorve “expressiva mão-de-obra ocasionando intenso processo de migração no interior do Paraná em sua direção”.³¹⁹ Neste período surgem os primeiros bairros operários a partir do final da segunda década do século XX, com destaque para Olarias, Uvaranas e Oficinas, sendo que este último concentra a significativa classe ferroviária.

Este processo de expansão econômica vai ser freado redução a partir do declínio das ferrovias, sendo que Ponta Grossa deixa de ser o principal entreposto comercial do interior do Estado, perdendo o posto para as novas fronteiras agrícolas que surgem na região Norte com a expansão da lavoura do café, e posteriormente ao Oeste, com a soja.

A partir do final dos anos sessenta do século passado, “em sintonia com os modelos estadual e nacional, com investimentos maciços na industrialização” e com o “Paraná assumindo um papel de destaque na produção, processamento e exportação do produto, projeta Ponta Grossa novamente no cenário econômico paranaense”³²⁰, principalmente com a instalação de um

³¹⁸ CHAVES, N. B. et al. **Visões de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2001, p. 10.

³¹⁹ DITZEL, C. H.; CHAVEZ, N. B. **A história de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/historia>> Acesso: 18 abr. 2011.

³²⁰ Ibid.

significativo parque industrial. Em 1970 Ponta Grossa ultrapassa a marca de cem mil habitantes, sendo que cerca de 90% da população residia na zona urbana.

Este quadro, de constante crescimento populacional, apesar de uma redução significativa de ritmo no final do século passado e na primeira década do atual, e a drástica redução da população rural, que hoje representa apenas 2% do total, está imbricado com o perfil sócio-econômico de Ponta Grossa, e somente com a análise destes aspectos estruturais é que se pode obter um diagnóstico, mesmo que sintético, do processo de urbanização do município.

Podemos realizar um diagnóstico do processo de urbanização de Ponta Grossa considerando os fatores estruturais que vão formar o cenário econômico e social do município, a partir das pesquisas quantitativas que tem-se a disposição a partir das estatísticas oficiais. Neste sentido destacamos o quadro a seguir, produzido pelo IPARDES:

TABELA 4 – Síntese dos dados estatísticos de Ponta Grossa

ÁREA SOCIAL				
INFORMAÇÃO	FONTE	DATA	ESTATÍSTICA	
População Censitária – Total	IBGE	2010	311.697	habitantes
Pessoas em Situação de Pobreza	IBGE/IPARDES	2000	59.349	
Famílias em Situação de Pobreza	IBGE/IPARDES	2000	15.075	
Número de Domicílios - Total	IBGE	2010	105.849	
Densidade Demográfica	IPARDES	2010	153,87	hab/km ²
Grau de Urbanização	IBGE	2010	97,80	%
Taxa de Crescimento Geométrico	IBGE	2010	1,31	%
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH-M	PNUD/IPEA/FJP	2000	0,804	
Índice IparDES de Desempenho Municipal – IPDM	IPARDES	2008	0,7022	
PIB Per Capita	IBGE/IPARDES	2008	16.137	R\$ 1,00
Índice de GINI	IBGE	2000	0,570	
Taxa de Pobreza	IBGE/IPARDES	2000	18,55	%

ECONOMIA				
INFORMAÇÃO	FONTE	DATA	ESTATÍSTICA	
População Economicamente Ativa	IBGE	2000	118.719	Pessoas
População Ocupada	IBGE	2000	100.862	Pessoas
Número de Estabelecimentos – RAIS	TEM	2009	7.235	
Número de Empregos – RAIS	TEM	2009	69.971	
Valor Adicionado Fiscal (VAF) – Total	SEFA	2009	4.107.115.635	R\$ 1,00 (P)
VAF - Produção Primária	SEFA	2009	265.107.276	R\$ 1,00 (P)

VAF – Indústria	SEFA	2009	2.521.914.934	R\$ 1,00 (P)
VAF - Comércio/Serviços	SEFA	2009	1.085.128.261	R\$ 1,00 (P)

Fonte: IPARDES

A estatística evidencia que no tocante a ponderação das atividades econômicas tipicamente urbanas, secundárias e terciárias, que representam 93,5% do PIB do município, e do peso do setor industrial na cidade. Já o peso da agricultura na economia pontagrossense guarda estreita relação com o peso demográfico da população urbana.

Esta conformação sócio-econômica associada ao crescimento populacional acelerado desde a década de vinte do século passado, vai refletir intensamente no processo de urbanização de Ponta Grossa, sendo que Ditzel e Neves apontam:

O rápido aumento populacional e a incapacidade do poder público em resolver os problemas decorrentes das crescentes demandas resultaram nas atuais formas de ocupação urbana, com pressão na área central e formação de diversos núcleos habitacionais periféricos, inclusive em áreas isoladas.³²¹

Outro fator econômico importante, que vai refletir na expansão urbana de Ponta Grossa é a especulação imobiliária, que esta imbricada com o processo de industrialização da cidade e também como a questão social da habitação, em face da demanda cada vez mais crescente de moradia para a população migrante da zona rural do município e de outras cidades do Paraná. Nascimento, citando Scheffer explica que:

Esta expansão do setor industrial, segundo Scheffer, “alterou o perfil da cidade na sua estrutura interna, com o investimento nas pavimentações asfálticas, construção de praças e melhorias da iluminação pública nos bairros”, o que acabou afetando a dinâmica de valorização da terra na cidade, contribuindo para a intensificação da especulação imobiliária.³²²

No entanto, o elemento principal da análise sócio-econômica está relacionado com o índice de concentração de renda da população. Apesar da renda per capita de R\$ 16.137, conforme dados de 2008, se consideramos a Taxa de Pobreza de 18,5%, que corresponde ao percentual de pessoas que vivem com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo, torna-se evidente o desequilíbrio na

³²¹ DITZEL, C. H.; CHAVEZ, N. B. **A história de Ponta Grossa**. Disponível em: <<<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/historia>> Acesso: 18 abr 2011.

³²² NASCIMENTO, E. **Ponta Grossa (PR): expansão urbana e desigualdade socioespacial**. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1205> Acesso: 14 abr 2011.

distribuição da renda da população de Ponta Grossa, o que repercute no índice Gini que mede o nível igualdade econômica do município de 0,570, considerado baixo.

Portanto, a evolução da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa vai ser influenciada pelos diversos elementos, demográficos, históricos e sócio-econômicos, que foram extraídos da análise das pesquisas quantitativas aqui estudadas, sendo que destes apontamentos apontam algumas características principais do processo de urbanização da cidade.

5.1.2 Principais aspectos da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa.

Ao analisar o processo de expansão urbana de Ponta Grossa, Nascimento ressalta o papel preponderante do setor imobiliário/especulativo:

Nas décadas de 1950 e 1960, no entanto, o tecido urbano ponta-grossense sofre expressiva ampliação, impulsionada por um forte processo de especulação fundiária empreendido a partir de então. A periferia urbana foi significativamente estendida com a produção de diversos loteamentos longínquos, alguns separados da malha urbana contínua por enormes glebas não loteadas.³²³

Este cenário pode ser perfeitamente observado através da análise dos dados estatísticos, conforme o quadro abaixo:

TABELA 5 - Área dos perímetros urbanos e crescimento relativo em Ponta Grossa (1940 a 2007)

Ano	Área (km ²)	Crescimento relativo (%)
1940	25,9	
1950	22,4	- 13,5
1960	50,3	124,5
1970	90,2	79,3
1980	149,3	65,5
1990	150,3	0,6
2000	200,3	33,3
2007	199,3	-0,5

Fonte: NASCIMENTO, E. (2010)

Este processo de expansão urbana calcado na especulação imobiliária decorreu principalmente da ausência de uma legislação reguladora dos loteamentos criados pela iniciativa privada, que não contemplavam a instalação dos

³²³ NASCIMENTO, E. **Ponta Grossa (PR):** expansão urbana e desigualdade socioespacial. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1205> Acesso: 14 abr. 2011.

equipamentos urbanos mínimos, sendo que em regra, tais loteamentos são destinados a população de baixa renda.

O crescimento urbano “planejado” sob a lógica da especulação imobiliária, tem como pressuposto a mercantilização do solo urbano e da habitação, o que traz significativas implicações com a chamada questão social da moradia, além de fomentar as ocupações informais de áreas urbanas, visto que parte da população mais pobre não tem acesso ao mercado imobiliário. Esta forma desordenada de ocupação do solo urbano da cidade cria contradições que, como afirma Scheffer, não são específicas de Ponta Grossa, pois todo “o país não é marcado somente por déficit, mas também por superávit habitacional.”³²⁴.

A proporção desta expansão urbana de Ponta Grossa pode ser mensurada comparando-se a dimensão da área urbana do Município “de 917,2 km², corresponde a 47,4% do espaço municipal”³²⁵ total, com a área do Município de Curitiba, que totaliza 435,4 km², ou seja, somente a extensão da área urbana de Ponta Grossa é o dobro da área total da capital do Estado, sendo que enquanto a população pontagrossense é de 311,1 mil, conforme censo de 2010 do IBGE, Curitiba tem 1,310 milhões de habitantes, o que corresponde a mais de quatro vezes a população de Ponta Grossa.

A baixa densidade demográfica urbana de Ponta Grossa implica no incremento da superfície da cidade com a existência de espaços ociosos, classificados como vazios urbanos e áreas não loteadas, que segundo dados levantados pela PROLAR somam 77,09 mil m², sendo que deste total 33,02 mil m² são considerados áreas próprias para construção de moradias.³²⁶

Em Ponta Grossa segundo dados do censo do IBGE realizado em 2010 um total de 12.321 domicílios particulares ociosos, enquanto o déficit habitacional, conforme dados estimativos a partir do censo de 2010, de 7.671 domicílios, que deve ser acrescida de 3.453 famílias com renda mensal de até três salários mínimos residentes em domicílios alugados.

³²⁴ SHEFFER, S. N. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre Ponta Grossa. Disponível em: <www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/download/82/80> Acesso: 18 abr 2011.

³²⁵ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/2.4_aspectos_socioespaciais.pdf> Acesso em: 23 jul 2011.

³²⁶ Ibid.

O diagnóstico realizado para fins de elaboração do atual Plano Diretor do Município aponta que cerca de 17% da população habita em áreas irregulares, sendo que:

O perfil genérico do morador em situação irregular é de baixa escolaridade e com reduzida condição de rentabilidade. As famílias são provenientes da área rural do município ou fruto de processos migratórios de outras regiões do estado. As edificações são predominantemente em madeira com condições precárias de acessibilidade. Estão localizadas principalmente em fundos de vales, em condições deficientes de saneamento.

Tal situação contribui decisivamente para a remoção da vegetação ciliar, perda da biodiversidade, erosão nas encostas, escorregamentos de terras ocupadas, inundações, enchentes, poluição e contaminação das águas, dentre outros problemas.³²⁷

Obviamente este perfil dos moradores de áreas irregulares não permite a aquisição da moradia através do mercado imobiliário especulativo, sendo que são totalmente dependentes das políticas habitacionais voltadas a moradia popular, que historicamente não deram conta da demanda habitacional das populações mais carentes.

Os dados quantitativos á respeito da população favelada de Ponta Grossa foram compilados por Nascimento, conforme quadro abaixo.³²⁸

TABELA 6 – Evolução da população favelada em Ponta Grossa no período de 1960 a 2006.

Ano	População urbana (A)	População favelada (B)	% de (B) em relação a (A)
1960	78.557	614	0,78
1970	113.074	2.194	1,94
1980	172.946	10.896	6,30
1991	221.671	30.709	13,85
1996	244.248	39.461	16,16
2006	300.125	51.845	17,27

Fonte: NASCIMENTO, E. (2008)

Já o levantamento realizado pela PROLAR, que será analisado de forma pormenorizada nos próximos capítulos aponta a existência de 8.769 domicílios localizados nas áreas de favelas na área urbana de Ponta Grossa.

A favelização de Ponta Grossa tem como principal fator o processo migratório da população da zona rural do município e de outras cidades da região,

³²⁷ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/2.4_aspectos_socioespaciais.pdf>. Acesso em: 23 jul 2011.

³²⁸ NASCIMENTO, E. **Espaço e desigualdade: mapeamento e dinâmica de exclusão/inclusão social na cidade de Ponta Grossa (PR)**. Disponível em: <http://www.bicentede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=159>. Acesso: 18 abr 2011.

sendo que, no entanto, outros fatores devem ser considerados, para que possamos compreender este fenômeno social. Destaca-se o processo de desenvolvimento econômico concentrador de renda, que representou no empobrecimento da maior parte da população, o favorecimento à especulação imobiliária e sua ação articulação com o Poder Público no sentido de reproduzir o processo de segregação espacial, e a ausência de uma efetiva política de urbanização de favelas pela Administração municipal.

5.1.3 Evolução da política habitacional em Ponta Grossa.

Em levantamento realizado por Sheffer dividiu-se a evolução histórica das políticas habitacionais implantadas em Ponta Grossa, tendo como critério o órgão gestor dos programas.

Assim, a primeira companhia a gerir a política habitacional em Ponta Grossa foi a Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná, entre 1952 a 1966, que teve sua atuação voltada para atender a demanda de duas categorias profissionais específicas, ou seja, os militares e ferroviários, construindo neste período pouco mais de uma centena de moradias.

Efetivamente a primeira companhia habitacional criada para atender as demandas por casas pelas classes mais populares foi a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – COHAB-PG, instalada pelo poder público, na gestão do Prefeito Plauto Miró Guimarães, de 1966-69.

TABELA 7 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PG

Conjuntos Habitacionais	Número de casas	Ano de entrega
31 de Março	1000	1967
Operários do DER	31	1967
Flávio C. Guimarães	72	1969
Luiz G. P. da Cunha	100	1969
Total de unidades	1203	

Fonte: Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

No entanto, com o estancamento dos recursos provenientes do governo federal, a COHAB-PG acabou sendo inviabilizada economicamente, sendo vendida para a COHAPAR – Companhia da Habitação do Paraná, que a partir de

1979, inicia uma terceira fase de construções de moradias populares, que se intensifica até 1982. Em decorrência da crise financeira que atingiu a capacidade de financiamento do Estado, somente em 1989 são entregues novas unidades habitacionais.

TABELA 8 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAPAR

Conjuntos Habitacionais	Número de casas	Ano de entrega
Santa Paula I	1467	1979
Santa Paula II	234	1981
Santa Maria	600	1981
Santa Terezinha	492	1981
Santa Luzia	576	1981
Rio Verde	770	1981
David Federman	197	1981
Santa Paula III	200	1982
Bortolo Borsato	353	1982
Jardim Conceição	328	1989
Conjunto Pimentel	387	1997
Quero Quero	206	1998
Vila Rural Guaragi	35	1997
Ouro Fino	121	1999
Lagoa Dourada	17	1999
Vila Rural Campos Verdes	17	2000
Vila Rural Princesa dos Campos	23	2002
Total de unidades	6.023	

Fonte: COHAPAR-PG

A partir de 1989 ocorreram financiamentos na área habitacional administrados pela Caixa Econômica Federal, que tiveram como beneficiários as cooperativas, sendo que a COHALAR - Cooperativa Habitacional dos Assalariados “realizou vários empreendimentos, contratando construtoras, e construiu dois conjuntos habitacionais e quatro conjuntos de condomínios fechados sob a forma de apartamentos.”³²⁹

TABELA 9 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHALAR

Conjuntos Habitacionais	Quantidade de unidades	Ano de entrega
Raul Pinheiro Machado	208	1988
Acácia I	144	1989
Acácia II	144	1990

³²⁹ SHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre Ponta Grossa. Disponível em: www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/download/82/80.> Acesso: 18 abr. 2011.

Conjuntos Habitacionais	Quantidade de unidades	Ano de entrega
Jardim Baraúna	244	1991
Antares	400	1994
Cristo Rei III	360	1995
Total de unidades	1470	

Fonte: COHAPAR-PG

Além da COHALAR, também Cooperativa Habitacional do Norte Pioneiro, iniciou em 1992 a construção do Conjunto Habitacional Santa Bárbara, com 500 casas, localizado nos fundos do parque industrial da cidade, que foi ocupado após denúncias de superfaturamento e paralisação das obras.

A PROLAR - Companhia de Habitação de Ponta Grossa, foi criada em 13 de setembro de 1989 através da Lei Municipal n.º 4.298, na gestão do prefeito municipal Pedro Wosgrau Filho, sendo que está em atuação até os dias atuais.

Conforme informa Scheffer a principal modalidade de programa habitacional adotado pela PROLAR foi o chamado loteamento urbanizado desenvolvido a partir de 1991, como “uma forma de atender a população de menor poder aquisitivo, como também de desenvolver projetos para atenuar os problemas habitacionais, devido aos cortes de recursos federais na área habitacional.”³³⁰ No programa de lotes urbanizados os recursos são aplicados apenas na compra da área e nos equipamentos urbanos, sendo que a moradia é obtida pela auto-construção dos próprios mutuários. Até 2003 cerca de dois terços dos programas entregues pela PROLAR eram lotes urbanizados. No quadro abaixo consta todos os programas habitacionais da PROLAR, entregues até 2003.

TABELA 10 – Programas habitacionais da PROLAR entregues até 2009

Nome	Quantidade de unidades	Ano de entrega
Nossa Senhora das Graças	511	1990
Santa Maria	503	1990
Rio Pitangui I	200	1991
Rio Pitangui II	500	1991
Araucária	129	1993
Rio Pitangui III	61	1993
Verona	360	1993

³³⁰ SHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre Ponta Grossa. Disponível em: www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/download/82/80.> Acesso: 18 abr. 2011.

Nome	Quantidade de unidades	Ano de entrega
Santa Mônica	958	1993
Rio Tibagi	440	1993
Parque das Castanheiras	530	1993
Condomínio Social Real I	32	1997
Condomínio Social Pai	20	1997
Santa Marta II	88	1997
Rio Pitangui IV	162	1997
Jardim Tropeiros I	100	1997
Jardim Tropeiros II	246	1997
Condomínio Social Anna Provellex	32	1998
Jardim Nossa S. das Graças	429	1998
Condomínio Rural Guaragi	20	1999
San Marino (não regularizado)	19	1999
Vila Raquel (não regularizado)	12	1999
Jardim Paraíso	21	1999
Jardim São Gabriel	224	1999
Dom Bosco I	40	2000
Condomínio Social do Ofício I	32	2000
Cidade Social	126	2000
Parque Dom Bosco	735	2000
Jardim Estrela do Norte	345	2001
Jardim Cachoeira	643	2001
Dom Bosco II	30	2002
Parque São Luiz	144	2003
Parque São José	160	2003
Jardim Estrela do Lago	392	2003
Residencial Parque São José (aptos)	160	2003
Residencial Parque São Luis (aptos)	144	2003
Residencial Barcelona	153	2005
Jardim Aroeira	363	2005
Jardim Três Rios	119	2006
Jardim São Miguel	19	2006
Jardim Manacás	251	2006
Jardim Jacarandá I	84	2007
Jardim Jacarandá II	66	2008
Jardim Jacarandá (lotes)	20	2008
Jardim Alto Alegre	198	2008
Jardim Alto Alegre (lotes)	6	2008
Jardim Gralha Azul	503	2008
Jardim Cerejeiras	310	2009
Jardim Cerejeiras (lotes)	22	2009
Jardim Porto Seguro	32	2009
Total de unidades	10.694	

Fonte: PROLAR

Da análise quantitativa de todos os programas de moradia popular implantados no município conclui-se que desde 1967 até 2009 foram construídas

12.268 unidades habitacionais e distribuídos 6.788 lotes urbanizados, totalizando 18.985 famílias de baixa renda atendidas pelos diversos programas habitacionais. O gráfico abaixo permite visualizar a evolução da oferta de unidades habitacionais em Ponta Grossa durante o período:

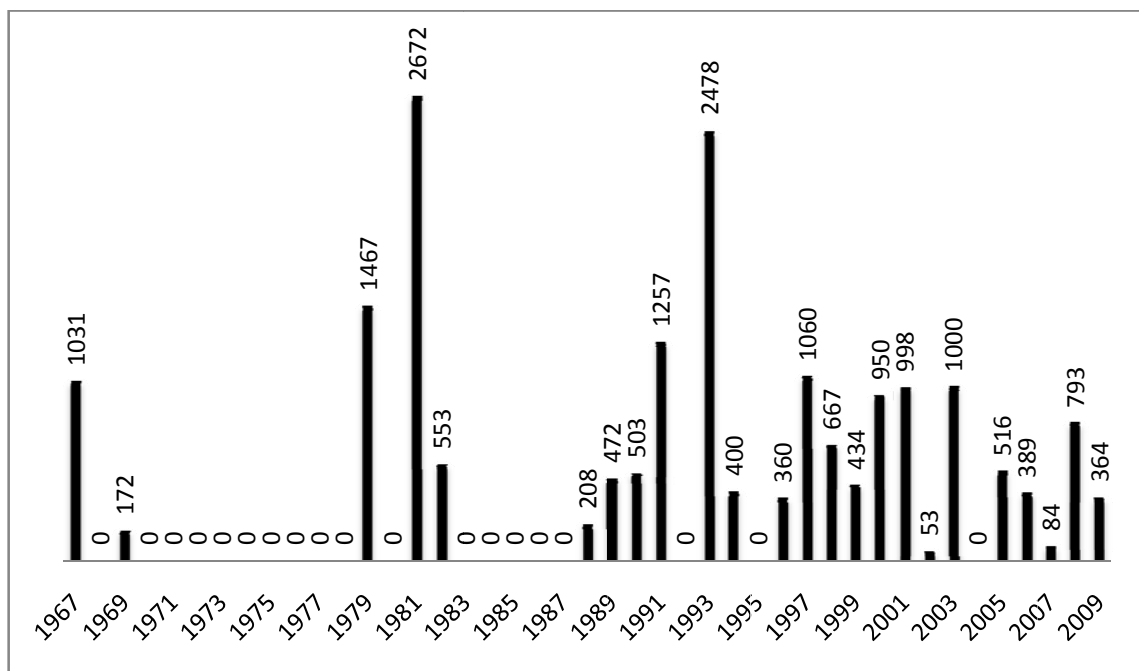


FIGURA 2 – Gráfico da evolução do número de unidades habitacionais em Ponta Grossa (1967-2009)

Fonte: O autor

Ocorre que se esta política habitacional estatal em um primeiro momento conseguiu cumprir parcialmente o papel de preencher os vazios urbanos produzidos pela explosão da especulação imobiliária, intensificada nos anos sessenta do século passado, mas, atualmente segue-se a lógica especulativa responsável pela expansão urbana horizontal e a reprodução de novas áreas ociosas.

Verifica-se a prática que associa os grupos econômicos imobiliários e o Estado capitalista, que acaba tendo o papel de indução do processo de sobrevalorização especulativa do solo urbano, através da aplicação de recursos públicos nos chamados extensores urbanos, constituídos pelos equipamentos urbanos que são fornecidos às comunidades que são impelidas para as regiões periféricas e acabam diretamente beneficiando os proprietários dos imóveis vizinhos.

Scheiffer descreve este processo ao comentar os programas habitacionais da PROLAR:

Em Ponta Grossa, a localização dos programas habitacionais da PROLAR, estão situados em área periférica, para os quais foram necessários implantar meio de transporte e toda a rede de recursos como escolas, correio, coleta de lixo, entre outros. Esses serviços não são implantados paralelamente a entrega do programa, pois conforme as empresas ou órgãos que administram cada recurso, é necessário uma determinada demanda pelo serviço para que este seja efetivado, o que acarreta maiores dificuldades para as primeiras famílias que se instalam principalmente nos loteamentos, onde devem construir suas casas.

Outra característica, é que os programas habitacionais da PROLAR colaboram para o crescimento horizontal da cidade, tornando-se uma cidade espalhada e necessitando-se levar toda uma rede de infra-estrutura para áreas mais longínquas e por outro lado, existem vários vazios urbanos que se beneficiam destes recursos, valorizando financeiramente suas áreas, alterando o mercado imobiliário.³³¹

Portanto, a segregação sócio-espacial, que expulsa para as regiões periféricas da cidade grande parte da população economicamente mais vulnerável, não é apenas consequência das práticas especulativas que dominam o “planejamento” privatista da cidade, mas também é utilizada, através dos programas habitacionais oficiais, como instrumento de fomento da própria especulação imobiliária. Em dissertação elaborada acerca do programa de lotes urbanizados implantados de forma intensiva pelo Município de Ponta Grossa, Scheffer conclui:

O programa de lotes urbanizados, ao ser implementado, reflete e reproduz as desigualdades sociais que se objetivam materialmente na estratificação das zonas residenciais. Ao estabelecer critérios de seleção acaba por gerar uma homogeneização entre os usuários do programa, portanto, uma segregação socioespacial, contribuindo, então, como um dos fatores, para a definição do perfil do espaço urbano de Ponta Grossa.³³²

O volume de moradias populares oferecidos pelos programas habitacionais governamentais em Ponta Grossa não foi capaz de dar conta da demanda cada vez mais crescente, principalmente das populações que residem nas ocupações irregulares, contribuindo, por outro lado, para o processo de expansão da área urbana do Município.

5.1.4 Programas municipais de regularização fundiária.

³³¹ SHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre Ponta Grossa. Disponível em: www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/download/82/80.> Acesso: 18 abr. 2011.

³³² Id. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da Prolar - Ponta Grossa. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 125. Dissertação - Curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

Atualmente o Município de Ponta Grossa desenvolve dois programas específicos de regularização fundiária urbana voltados à atender os moradores em assentamentos informais. O primeiro é o denominado Programa Papel Legal que foi instituído pelo Decreto Municipal nº 933, de 19/05/2006, e que visa atender as necessidades de regularização fundiária de lotes urbanizados e moradias populares irregulares.

Conforme informado no Plano Local de Habitação por Interesse Local, aprovado pela Lei Municipal nº 10.559, de 13/05/20011, o Projeto Papel Legal, foi desenvolvido para atender pessoas que moram em terrenos irregulares públicos e privados e “atendeu em sua primeira fase 128 famílias de oito localidades de Ponta Grossa. Dessas, 30 foram recolocadas por estarem em áreas de risco ou protegidas por lei ambiental”, sendo que na sua segunda fase o projeto iniciou “com as verificações de terrenos em outras 20 localidades do município.”³³³ O PLHIS informa sobre o procedimento adotado no Programa Papel Legal:

As famílias que participaram da primeira fase do Papel Legal foram identificadas logo depois da aprovação do decreto, em maio de 2006, e somente em outubro de 2007 é que elas puderam receber a documentação. Depois que os terrenos irregulares são identificados é feito o levantamento topográfico do local e em seguida segue o trabalho burocrático que depende de outros órgãos públicos não ligados à prefeitura. Somente depois disso é que o título pode ser entregue à família. Caso o morador esteja em área pública em terrenos até 250 m², com a comprovação de moradia há cinco anos (até junho de 2006) e sem outro imóvel em seu nome, obterá a documentação definitiva sem custos. O terreno, no entanto, não pode ser revendido. Em muitos terrenos selecionados a prefeitura não pode agir. É o que acontece em áreas que estão em faixas de preservação ambiental. Outra situação que a prefeitura não pode intervir é em terrenos situados embaixo de redes de alta tensão.³³⁴

O outro programa instituído pela Prefeitura de Ponta Grossa criado mais recentemente através do Decreto Municipal nº 4067 de 21/05/2011, foi denominado Projeto Casa Segura, que tem como “objetivo diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de riscos naturais em áreas próximas a arroios”³³⁵, que totalizam uma extensão de cerca de 150 km na área urbana de Ponta Grossa, com a realocação dos moradores para outras regiões seguras

³³³ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2011.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ Ibid.

Conforme informação divulgada pela Prefeitura Municipal de Ponta até o momento foi efetivado um projeto piloto do Programa Casa Segura margens do arroio Gertrudes, no bairro da Chapada, onde após trabalho de cinco meses, foram retiradas do local cinco famílias que estavam em situação de risco, sendo que “elas foram remanejadas para um local seguro, no mesmo bairro.” E acrescenta a notícia divulgada pela assessoria de imprensa da Prefeitura de Ponta Grossa, que “depois de desocupada, a área foi recuperada, com a retirada de lixo e plantio de grama. De acordo com o Departamento de Patrimônio esse trabalho é necessário para prevenir possíveis invasões.”³³⁶

Além destes programas de regularização fundiária urbana próprios da Prefeitura de Ponta Grossa, existem alguns projetos desenvolvidos pelo Município dentro do programa federal de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Em Ponta Grossa, o FNHIS além de beneficiar melhoria das condições de vida para as pessoas que estão em situação de risco, prevê a preservação e recuperação dos arroios e a urbanização dessas áreas.³³⁷

Encontra-se em fase de construção os conjuntos habitacionais Parque dos Sábias, no bairro de Uvaranas, para onde serão removidas as famílias que ocupam irregularmente terreno às margens do Arroio de Olarias, nas Vila Cel. Cláudio, e Parque das Andorinhas, próximo do Núcleo Pitangui, destinadas para os moradores das margens do Arroio Pilão de Pedra, na Vila Vilela. Ambos os empreendimentos terão 168 casas.

A política de regularização fundiária desenvolvida pela Prefeitura Municipal apesar de se revestir de uma formatação jurídica mais ambiciosa é marcada pela sua pouca efetividade, que se traduz nos resultados modestos obtidos. Na realidade as experiências desenvolvidas no âmbito local até o momento tratam-se de projetos pilotos que se não forem reproduzidos em escala maior acabam por desacreditar tais programas de regularização fundiária urbana perante a sociedade.

³³⁶ PONTA GROSSA. **Defesa Civil inicia projeto piloto em áreas degradadas.** Pub. em 08 out 2010. Disponível em: <<http://www.pg.pr.gov.br/node/9645>> Acesso em: 25 jul 2011.

³³⁷ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa.** Disponível em: <<http://www.prolarpmg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2011. PONTA GROSSA.

Os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade, bem como daquele estabelecido na Lei nº 11.977/2009, municiam o Poder Público do arcabouço técnico-jurídico necessário para a implantação de programas eficazes para a legalização dos assentamentos informais existentes na cidade. No entanto, a capacitação técnica dos executores dos programas não é suficiente. Como afirma Fernandes, é necessário o maior envolvimento das populações beneficiadas na preparação e execução destes programas, pois “em última análise, o sucesso dos programas de regularização de assentamentos informais requer a renovação dos processos de mobilização social e fortalecimento da capacidade de moradores e das ONGs”³³⁸ que devem estar efetivamente comprometidas com a execução dos programas de regularização fundiária.

5.1.5 A implantação das Zonas Especiais de Interesse Social

O zoneamento é um dos instrumentos de desenvolvimento urbano mais antigo, daqueles utilizados pelo Poder Público municipal, sendo que a inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no zoneamento da cidade é praticada em larga escala, tendo como principal finalidade facilitar a obtenção de recursos externos para o financiamento dos programas de habitação popular, desenvolvidos pela PROLAR.

No entanto, a análise realizada da estrutura fundiária, em especial da política habitacional desenvolvida pelo Município, leva a conclusão de que a definição das ZEIS pelo Poder Público, acaba por refletir de forma decisiva no espalhamento excessivo da zona urbana de Ponta Grossa.

Esta implicação é facilmente constatada pela análise da legislação municipal que instituiu as ZEIS no Município. Considerando apenas o ano de 2010, temos uma significativa amostragem de normas relativas a este tipo de zoneamento, onde fica evidenciada a deliberada política de expansão urbana adotada pelo Poder Municipal. Além dos conjuntos habitacionais e loteamentos urbanizados construídos em áreas adquiridas pela PROLAR, em 2010, foram definidas como ZEIS, através

³³⁸ FERNANDES, E. **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 25.

dos Decretos Municipais n. 4.600, n. 4.371, 4.363 e 4.274, respectivamente os loteamentos denominados Califórnia, Recanto Verde, Athenas e Roma, todos localizados nos extremos da periferia da cidade e de propriedade de tradicionais famílias pontagrossenses. Adquirindo a condição de ZEIS, através do beneplácito da legislação urbanística municipal, estes loteamentos da iniciativa privada, podem ter acesso facilitado aos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, através do financiamento para aquisição da casa própria destinado às pessoas com renda familiar de até três salários mínimos, ampliando-se significativamente o leque de potenciais clientes destes empreendimentos imobiliários.

Vale ressaltar que as ZEIS são previstas na alínea f, inciso V, do artigo 4º do Estatuto da Cidade como instrumento de regularização fundiária, sendo que a “por este instrumento fica reconhecida, pela ordem jurídica da cidade, que para atender à sua função social as áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social”³³⁹.

No entanto, pela política de desenvolvimento urbano aplicada em Ponta Grossa, a ZEIS se insere em uma lógica diferenciada. Além dos programas habitacionais oficiais, também os empreendimentos da iniciativa privada definidos como ZEIS tem como característica a sua localização nas regiões mais remotas da cidade. A Lei Municipal 10.634, aprovada em 07 de julho de 2011³⁴⁰, é significativamente emblemática deste fenômeno, pois inclui uma nova área a já extensa zona urbana de Ponta Grossa, estabelecendo ao mesmo tempo a sua condição de ZEIS, uma vez que é destinada a habitação popular.

Apesar de que a legislação municipal considerar as favelas existentes na cidade como ZEIS, efetivamente este instrumento urbanístico de regularização foi totalmente deturpado pela prática urbanística adotada pelo Poder Público. Fica evidente que as ZEIS são inseridas na estrutura urbana de Ponta Grossa como mecanismo de segregação espacial, onde os pobres são alojados para as regiões periféricas da cidade, e de incentivo a especulação imobiliária,

³³⁹ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 189.

³⁴⁰ PONTA GROSSA. **Lei n. 10.634/2011**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>> Acesso em: 09 ago 2011.

permitindo o incremento da renda fundiária por parte de grupos econômicos que, via de regra, está intimamente vinculada à elite política dominante.

As políticas habitacionais e de regularização fundiária desenvolvidas em Ponta Grossa dentro da perspectiva da efetividade do direito à moradia digna da parcela mais pobre da população não podem estar dissociadas de uma estratégia de desenvolvimento urbano que enfrente a reprodução social das causas dos graves problemas urbanísticos da cidade: a segregação espacial e a especulação imobiliária. Neste contexto se faz necessário a análise dos instrumentos previstos no Plano Diretor do Município de Ponta Grossa e das políticas desenvolvidas pelo Poder Público municipal para a sua implementação prática no desenvolvimento urbano da cidade.

5.2 PLANO DIRETOR DE PONTA GROSSA

5.2.1 Concepções de Plano Diretor

A partir da década de 70 do século passado com a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais disseminou-se a elaboração do então denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Esta concepção de planejamento urbano compreendia “a adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos” refletia uma visão tecnocrática do planejamento da cidade, na qual a legislação urbanística teria apenas a função de “estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento”³⁴¹. Esta tecnocracia urbanística não reconhecia a existência de conflitos sociais urbanos e estava associada à idéia de um Estado forte e centralizado capaz de impor aos cidadãos os planos concebidos pelos especialistas.

Tal concepção de Plano Diretor “teve alguma ressonância numa realidade de sociedade civil silenciada”³⁴² que vigorou durante o regime ditatorial instalado no país, sendo que, no entanto, não foi capaz de dar conta dos problemas

³⁴¹ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 38

³⁴² Ibid., p. 39

decorrentes da explosão do processo de urbanização que caracterizou este período histórico brasileiro.

A partir do processo de redemocratização brasileira, iniciado no final dos anos 70, a emergência dos movimentos sociais urbanos implica no questionamento desta política urbanística autoritária e excludente e na formulação de propostas capazes de viabilizar o direito à cidade para amplos setores da sociedade excluídos do acesso ao solo urbano. Deste amplo movimento aglutinado em torno da bandeira da Reforma Urbana surge uma nova concepção de planejamento urbano, que se contrapõe a concepção tecnocrática tradicional. Neste contexto o Plano Diretor ganha uma nova concepção que parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada e que corresponda ao interesse público da cidade.³⁴³ Dentro deste novo paradigma o Plano Diretor passa a ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”³⁴⁴

A partir da Constituição de 1988 o Plano Diretor passa a ser obrigatório para as cidades com população acima de vinte mil habitantes, constituindo o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo estabelecer os critérios objetivos para verificar se a propriedade urbana atende a sua função social e as condições do exercício deste direito, a fim de assegurar a efetividade das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e da garantia das condições de vida dos cidadãos, que segundo o texto constitucional integram os objetivos primordiais da política de desenvolvimento urbano.

Segundo Rech o Plano Diretor “tem que expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da administração municipal”³⁴⁵, sendo que suas normas são imperativas para toda a coletividade e obrigam também os particulares, além do Poder Público.

³⁴³ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 39

³⁴⁴ Ibid., p. 39

³⁴⁵ RECH, A. U. **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 84.

Com o advento do Estatuto da Cidade o Plano Diretor passa a encabeçar o rol de uma longa série de instrumentos de planejamento urbano municipal, sendo que, inclusive lhe foi destinado integralmente o capítulo terceiro desta lei, onde são destacadas as exigências fundamentais de ordenação da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana e a obrigatoriedade de que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município incorporem as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor.

5.2.2 Revisão do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa

O processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa foi impulsionado pelo Decreto Estadual nº. 2.581 de 17 de fevereiro de 2004, que determinou que, todos os municípios do Paraná deveriam executar com recursos próprios ou financiar a elaboração de seus Planos Diretores, dentro do prazo de cento e oitenta dias, para que garantissem o acesso aos investimentos disponibilizados pelo Governo do Estado para a execução de obras e investimentos municipais.

A iniciativa do governo do Estado do Paraná guardava consonância com o disposto no artigo 50 do Estatuto das Cidades que determinava o prazo de cinco anos, para que os Municípios aprovassem ou revisassem o Plano Diretor, sendo que inicialmente este prazo encerraria em outubro de 2006, depois prorrogado para 30 de junho de 2008, conforme estabeleceu a Lei n. 11.673/2008.

Em 22 de setembro de 2005, foi aprovada a Lei Municipal 8.225/2005, que criou a Coordenação Organizadora do Processo de Revisão e Elaboração do Plano Diretor no Município de Ponta Grossa, composta por representantes do Poder Executivo e Legislativo municipal e de representantes da sociedade civil organizada.

A audiência pública inaugural do processo de revisão do Plano Diretor ocorreu em 02 de maio de 2006, sendo que foram realizadas mais duas audiências públicas, em 19 de junho e 14 de agosto de 2006 respectivamente, todas realizadas nas dependências da Câmara Municipal. As atividades abertas a população em geral neste processo de revisão se restringiram a estes três eventos,

sendo que foram constituídas grupos de trabalho por áreas temáticas (meio-ambiente e saneamento; desenvolvimento agrícola e rural; desenvolvimento econômico e inclusão social; urbanismo e habitação; e mobilidade, trânsito e transporte) que contou basicamente com integrantes das entidades que compuseram a Coordenação Organizadora do processo de revisão do Plano Diretor.

É importante frisar que o cumprimento princípio da gestão democrática da cidade prevista nas diretrizes gerais da política urbana estabelecido no Estatuto da Cidade dentro do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa se limitou a realização das três audiências e da participação de algumas entidades na coordenação dos trabalhos e nos grupos de estudo. O perfil dos integrantes desta Coordenação Organizadora, considerando a sua composição final, também reflete a pequena participação dos setores populares. Além dos três representantes do movimento social urbano (Central de Movimentos Populares, União por Moradia Popular e União das Associações de Moradores de Ponta Grossa) integraram a coordenação, dois representantes de entidades empresariais (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ponta Grossa e Associação Comercial, Industrial e Empresarial de Ponta Grossa), quatro de entidades de profissionais liberais (Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Corretores de Imóveis, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Ponta Grossa), dois de entidades religiosas (Associação dos Ministros Evangélicos de Ponta Grossa e Mitra da Diocese de Ponta Grossa), um do movimento ecológico (Associação Planeta Azul), um da Universidade Estadual de Ponta Grossa e seis de clube de serviços (Lions Clube e Rotary Clube).³⁴⁶

A composição da Coordenação do processo de revisão do Plano Diretor expressou por um lado uma concepção elitista de sociedade civil organizada e uma bem sucedida articulação do governo municipal de buscar garantir uma maioria confortável na correlação de forças neste processo, e de outro, o ausência de mobilização das entidades do movimento popular em Ponta Grossa.

³⁴⁶ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/0_creditos_pmpg.pdf> Acesso em: 23 jul 2011.

No entanto, apesar da crítica ao caráter pouco participativo do processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa, deve-se salientar que os procedimentos adotados em seus pressupostos meramente formais não deixaram de cumprir os requisitos legais previstas no Estatuto da Cidade, que exige apenas “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”³⁴⁷ quando do processo de elaboração do plano diretor. Vale frisar que o Estatuto da Cidade estabelece que o Prefeito incorre em improbidade administrativa quando deixa de garantir a participação popular direta tanto no processo de elaboração como no acompanhamento e fiscalização da implementação do plano diretor.

Na realidade a crítica a ausência de instrumentos capazes de garantir a efetividade da participação popular direta na gestão da cidade implica na prática já costumeira da convocação de audiências públicas, quase sempre esvaziadas, com a única intenção do administrador municipal de cumprir formalmente as exigências estabelecidas no Estatuto da Cidade. Neste sentido é importante salientar a crítica de Souza:

Pode-se, em face de tudo isso, entre outras coisas, concordar em que o Estatuto, foi um avanço, enquanto marco jurídico formal. Contudo, é forçoso reconhecer que ele é bastante vago em quase todas as passagens em que se menciona a participação. A maneira que o Estatuto a esta se refere é, quase sempre, ou indefinida – admitindo-se uma interpretação que privilegie, a depender da Prefeitura, um processo deliberativo ou meramente consultivo -, ou então a tônica é claramente consultiva.³⁴⁸

Apesar do questionável caráter “participativo” do Plano Diretor de Ponta Grossa, para este estudo é importante a análise do seu conteúdo, especialmente no que concerne aos instrumentos de desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de gestão democrática da cidade, bem como a sua implementação que pode se traduzir em políticas públicas capazes de efetivar o direito à cidade sustentável e ao acesso à moradia digna.

³⁴⁷ BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 267.

³⁴⁸ SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 220.

5.2.3 Análise do Plano Diretor de Ponta Grossa

O Estatuto da Cidade estabelece no seu artigo 42 que o plano diretor deverá conter no mínimo: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; a previsão de disposições requeridas que regule os seguintes instrumentos de política urbana: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações consorciadas, transferência do direito de construir; além de estabelecer o sistema de acompanhamento e controle de execução das normas e diretrizes previstas no plano diretor.

A Lei Municipal nº 8663, de 09 de outubro de 2006 atualizou o Plano Diretor do Município de Ponta Grossa de acordo com as disposições previstas no Estatuto da Cidade. Da análise do texto da lei verifica-se a clara sintonia dos seus dispositivos programáticos, incluindo os princípios que lhe fundamentam, das finalidades e objetivos traçados entre o Plano Diretor de Ponta Grossa com aqueles estabelecidos no Estatuto, merecendo destaque a definição clara dos objetivos do Plano Diretor, previstos no seu artigo 9º:

Artigo 9º São objetivos específicos do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa:

I - promover programas de adequação da estrutura administrativa do Município, otimizando os recursos de modo a habilitar-se à gestão por qualidade;

II - organizar e disciplinar o uso e ocupação do solo urbano e rural, visando delimitar os respectivos usos, respeitando a vocação mais apropriada de cada um dos espaços, compatibilizando os diferentes interesses e propiciando o desenvolvimento do município e o equilíbrio ecológico;

III - incentivar e disciplinar através de ação pública e de normas especiais de urbanização, a oferta de lotes e unidades habitacionais para a população de baixa renda;

IV - os equipamentos sociais serão escalonados, articulando-se as políticas sócio-ambientais com as econômicas, tanto no planejamento quanto na execução das ações, de forma a potencializar o investimento público e compatibilizar o crescimento econômico com o desenvolvimento social, cultural e equilíbrio ambiental;

V - planejar e executar a estrutura viária buscando sua máxima eficiência, segurança e mobilidade;

VI - promover o desenvolvimento social, com vistas à inclusão de toda a população, eliminando o analfabetismo, diminuindo o desemprego, evitando a desnutrição e insalubridade e implementando o amplo acesso da população a atendimento de saúde de excelente qualidade;

VII - criar o Conselho Municipal da Cidade, de modo a propiciar a participação da população na discussão e gestão da cidade e na criação de instrumentos legais de decisão colegiada, considerando essa participação como produto legítimo da comunidade;

VIII - preservar as bacias hidrográficas de interesse para o abastecimento de água do município, tomando-se por base o planejamento das bacias

existentes, com ênfase numa visão integrada de sustentabilidade ambiental, econômica e social;

IX - o saneamento ambiental será feito de forma integrada, por mecanismos de gestão que contemplem o abastecimento de água potável, a coleta e tratamento do esgoto sanitário, a drenagem das águas pluviais, o manejo dos resíduos sólidos, o controle de vetores, de resíduos e da emissão de efluentes industriais, tendo-se como objetivos a melhoria das condições de saúde pública e o desenvolvimento sustentado do município;

X - preservar e recuperar o patrimônio natural, cultural, material e imaterial como elementos fundamentais da identidade histórica e cultural do município e ainda como fonte de desenvolvimento e de atividades produtivas, evitando qualquer forma de degradação;

XI - o sistema de informações geo-referenciadas será o suporte dos processos de planejamento, gestão e controle das ações decorrentes do Plano Diretor Municipal;

XII - promover a descentralização do desenvolvimento urbano do município, com a manutenção do equilíbrio nas relações entre os espaços urbanos e rurais, com o fortalecimento dos centros de bairros e a estruturação urbana dos distritos.³⁴⁹

Também os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana e a definição de solo urbano subutilizado, conforme determina o inciso I do § 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade foram disciplinados pelo Plano Diretor, sendo que a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsório foi delegada para a legislação municipal específica que regulamentará o instrumento.

Em relação aos instrumentos de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade todos foram incluídos no Plano Diretor de Ponta Grossa, incluindo o direito de superfície, que é auto-aplicável, não dependendo de previsão no Plano Diretor e o estudo de impacto de vizinhança e consórcio imobiliário que não estão elencados entre os instrumentos de inclusão obrigatória. Abaixo segue quadro comparativo destacando os instrumentos e seus artigos correspondentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Ponta Grossa:

TABELA 11 – Instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Ponta Grossa

Instrumento	Artigo no EC	Artigo no PDP
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	5º. e 6º.	27 a 29
IPTU progressivo no tempo	7º.	30 e 31
Desapropriação com pagamento em títulos	8º.	32
Direito de superfície	21 a 24	53 e 54
Direito de preempção	25 a 27	51 e 52

³⁴⁹ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/0_creditos_pmpg.pdf> Acesso em: 23 jul 2011.

Instrumento	Artigo no EC	Artigo no PDP
Outorga onerosa do direito de construir	28 a 31	33 a 37
Operações urbanas consorciadas	32 a 34	41 a 47
Transferência do direito de construir	35	38 a 40
Estudo de impacto de vizinhança	36 a 38	55 a 58
Consórcio imobiliário	46	48 a 50

Fonte: O autor

Os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade (usucapião especial de imóvel urbano, usucapião coletivo e zonas especiais de interesse social), na Medida Provisória 2.220/2001 (concessão de uso especial para fins de moradia) e no Decreto-lei 271/1967 (concessão de direito real de uso) igualmente foram elencados no artigo 69 do Plano Diretor, que trata dos instrumentos a serem utilizados pelo Município.

Além dos instrumentos estabelecidos pela legislação urbanística o Plano Diretor de Ponta Grossa também estabeleceu normas regulando outros institutos previstos preponderantemente nas normas ambientais tais como: o tombamento, a desapropriação, o termo de ajuste de conduta ambiental e o licenciamento ambiental.

O Plano Diretor de Ponta Grossa inova significativamente ao definir gestão democrática como “a atuação de instâncias de participação dos cidadãos nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas por meio de espaços institucionalizados onde o Poder Público constituído compartilha o seu poder decisório”³⁵⁰, sendo que a concepção compartilhada não está explicitamente prevista no próprio Estatuto da Cidade. Foram estabelecidas as seguintes instâncias, de participação direta da população e das organizações da sociedade civil: órgãos colegiados municipais; debates, audiências, consultas públicas; conferências municipais; iniciativa popular de propostas de projetos de leis, planos, programas e projetos; e o Conselho Municipal da Cidade (que em conjunto com o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano foi definido como mecanismo de co-gestão de desenvolvimento urbano) e demais conselhos municipais.

³⁵⁰ PONTA GROSSA. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/0_creditos_pmpg.pdf> Acesso em: 23 jul 2011.

Apesar da previsão de revisão decenal estabelecida no próprio Estatuto da Cidade e de reavaliações periódicas sempre que fatos significativos o requeiram, a grande omissão do Plano Diretor de Ponta Grossa foi a ausência de previsão de um sistema de acompanhamento e controle por parte da sociedade civil organizada no que concerne a aplicação das diretrizes, objetivos, bem como dos instrumentos no Plano. Também merece destaque a ausência de qualquer menção acerca da gestão orçamentária participativa incluída entre os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Ressalvadas estas importantes falhas, após uma análise minuciosa do texto legal, pode-se perfeitamente afirmar que o Plano Diretor de Ponta Grossa está em sintonia com os princípios e diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Constituição Federal e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. Desta forma, a partir da aplicação concreta e efetiva dos objetivos, diretrizes e instrumentos previstos neste Plano seria lógico vislumbrar a garantia do pleno direito à cidade sustentável e de acesso à moradia digna, a partir da superação da ordem urbanística excludente que atualmente vigora na cidade.

No entanto, a análise positiva do texto do Plano Diretor não guarda consonância com a gestão da cidade e com a política de desenvolvimento urbano adotadas pela administração municipal.

5.2.4 A efetividade do Plano Diretor de Ponta Grossa

Passado quase cinco anos após a aprovação da lei municipal que revisou o Plano Diretor de Ponta Grossa se constata que os instrumentos de desenvolvimento urbano nele previstos não foram aplicados pela administração municipal.

Ocorre que para a aplicação dos instrumentos previstos no artigo 183 da Constituição Federal – parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos – o Município deve aprovar lei específica, observados as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e os critérios previstos no Plano Diretor. Também o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas

consorciadas, transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança, conforme determinação expressa do Estatuto da Cidade, além de estarem previstos no Plano Diretor, igualmente necessitam de aprovação de lei municipal específica para serem aplicadas.

No processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa foi ao final apresentado a proposta de uma série de anteprojetos dentre os quais: do Perímetro Urbano; do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo; do Sistema Viário Básico; do Parcelamento do Solo; da Transferência do Direito de Construir; do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória e da Progressividade no Tempo do Imposto Predial e Territorial Urbano; do Direito de Preempção; das Operações Urbanas Consorciadas³⁵¹, além do próprio projeto de lei do Plano Diretor, que foi aprovado sem mudanças substanciais pela Câmara Municipal.

Apesar da existência destes anteprojetos prontos, inclusive com a definição de áreas de aplicação e demais dados técnicos definidos, tanto o Poder Executivo municipal, bem como os vereadores, não os encaminharam para discussão e aprovação do Poder Legislativo. Somente em 04 de maio de 2011, por iniciativa dos vereadores Julio Küller e Walter José de Souza foi apresentado o Projeto de Lei 111/2011 que institui, nos termos do artigo 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana, no âmbito do Município de Ponta Grossa, sendo que este projeto encontra-se em trâmite na Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal aguardando parecer.

Aliás, após a aprovação do novo Plano Diretor de Ponta Grossa, nenhum dos instrumentos gerais de política urbana relacionados no Estatuto da Cidade foram revisados e atualizados pelo Poder Legislativo, ressalvadas aqueles relacionados ao orçamento municipal. A exceção foi o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo que alterou a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Rural do Município onde a única alteração em relação ao zoneamento proposta no anteprojeto acima referido foi a mudança de Zona de Proteção de Manancial para Zona de Expansão Industrial de uma área de propriedade da empresa

³⁵¹ Os textos destes ante-projetos estão disponíveis para acesso público através do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/plano_diretor>

permissionária da coleta de resíduos da cidade estaria instalando um aterro sanitário.

Esta iniciativa do Prefeito Municipal mereceu a censura do Ministério Público Federal, pois restou evidenciado o caráter casuístico do projeto de lei, que tinha por finalidade unicamente atender a demanda de uma empresa privada em detrimento do interesse ambiental da coletividade. O assunto mereceu destaque da imprensa local:

O procurador da República, Osvaldo Soweck Junior, entregou, ontem, recomendação ao prefeito de Ponta Grossa, Pedro Wosgrau Filho, para que anule as licenças concedidas para o início das obras do aterro sanitário da empresa Ponta Grossa Ambiental (PGA), oficialmente denominado de Centro de Tratamento de Resíduos (CTR). A Prefeitura tem 72 horas para dar resposta à recomendação.

“Entregamos essa recomendação para que haja o cancelamento dessas permissões, uma vez que o projeto que transforma o terreno, que abriga o aterro, em Zona de Expansão Industrial ainda não foi aprovado pela Câmara. Dessa forma, a área onde o empreendimento está sendo construído permanece considerada como de preservação ambiental (formalmente chamada de Zona de Proteção de Manancial)”, justifica o procurador.

Soweck também pediu que seja feita revisão do Projeto de Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Rural, que prevê a alteração da área. “Quando houve a aprovação do Plano Diretor (que inclui a lei de zoneamento), a área que sedia o aterro da PGA não estava contemplada na lei de zoneamento para ser transformada em zona industrial. O espaço foi acrescentado pela Prefeitura posteriormente. Pedimos para que o projeto retorne ao modelo original”.³⁵²

Também os instrumentos de gestão democrática previstos no Plano Diretor de Ponta Grossa não foram colocados em prática. O Conselho Municipal da Cidade foi instituído pela Lei Municipal 93º 47/2007, que também criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, no entanto, a administração municipal jamais instalou este conselho, bem como não alocou qualquer recurso no fundo destinado originariamente para custeio da aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor.

Após a aprovação do novo Plano Diretor de Ponta Grossa foram realizadas duas Conferências Municipais da Cidade - etapa preliminar da Conferência Nacional das Cidades - sendo que, no entanto, as propostas aprovadas não foram incorporadas pela política de desenvolvimento urbano da administração

³⁵² ALMEIDA, L. Wosgrau tem 72 horas para responder ao MPF. **Diário dos Campos**. Ponta Grossa, 02 de Set. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodoscamos.com.br/cidades/noticias/6882/?noticia=wosgrau-tem-72-horas-para-responder-ao-mpf>>. Acesso em 29 jul. 2011

municipal. Em relação às audiências públicas constata-se que, dentre aquelas poucas convocadas pelo Município, a grande maioria versou sobre prestação de contas e discussão orçamentária dando-se cumprimento formal da obrigação estabelecida na Lei Complementar 101/2000. Apenas a audiência realizada em 27 de janeiro de 2011, para debater a proposta da Prefeitura Municipal de instalação de uma usina de reciclagem de resíduos sólidos no Município contou com uma maior participação da população, ganhando grande repercussão na mídia.

Diante deste quadro pode-se afirmar que a gestão municipal compartilhada prevista no Plano Diretor de Ponta Grossa jamais foi concretizada, permanecendo como uma norma de natureza programática que não guarda qualquer sintonia com as políticas de gestão pública desenvolvidas pela administração municipal.

Em relação aos programas de regularização fundiária desenvolvidos pelo Município de Ponta Grossa verificamos que existe convergência entre as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor de Ponta Grossa, sendo que, no entanto, diante do pequeno número de terrenos regularizados, conclui-se que tais programas não alcançaram um mínimo de efetividade para serem considerados implementados.

Feita a análise acerca do Plano Diretor de Ponta Grossa conclui-se que o Poder Público, ao deixar de encaminhar a regulamentação dos instrumentos nele estabelecidos, transformou esta importante norma urbanística em um texto completamente inócuo e incapaz de repercutir sobre as políticas de desenvolvimento urbano da cidade.

5.3 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE PONTA GROSSA (PLHIS-PR)

5.3.1 PLHIS-PG: requisito para inclusão do município no SNHIS.

Aprovado através da Lei Municipal Nº 10.559, de 13 de maio de 2011 o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Ponta Grossa (PLHIS-PG) constitui um importante instrumento de planejamento habitacional voltada prioritariamente à população de baixa renda de Ponta Grossa.

O PLHIS-PG foi elaborado por uma equipe coordenada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa (PROLAR) a partir do levantamento das demandas e carências identificadas no município, através do diagnóstico sobre a situação habitacional da cidade, considerando “a inserção regional e características do município, a oferta habitacional, o desenho da política habitacional, a elaboração de estratégias de ação, as fontes de financiamento”³⁵³, além de indicar um sistema de monitoramento e avaliação da política habitacional de interesse social.

Buscando efetivar o direito à moradia digna, consagrado como direito social fundamental na Constituição Federal, através da Lei Nº 11.124/2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que tem como principal objetivo “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável”³⁵⁴. Além do SNHIS a lei cria também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que centraliza e gerencia os recursos destinados aos programas vinculados ao SNHIS.

Conforme determina a Resolução Nº 13/2007 do Conselho Gestor do FNHIS para que os Estados e Municípios tenham acesso aos recursos devem preencher os seguintes requisitos:

- Constituir um fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
- Constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área da habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de ¼ das vagas aos representantes dos movimentos populares;
- Apresentar o Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;
- Firmar termo de adesão ao SNHIS;
- Elaborar relatórios de gestão;
- Observar os parâmetros e diretrizes para a concessão de subsídios no âmbito do SNHIS.³⁵⁵

³⁵³ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

³⁵⁴ BRASIL. **Lei Nº 11.124/ 2005**. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/lei-11124.html>> Acesso: 01 Ago 2011.

³⁵⁵ CARDOSO, P. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco urbanístico**: subsídios para implementação nos Estados e Municípios: Lei Federal n. 11.124/05. São Paulo: Insituto Pólis, 2008. p. 15.

Em Ponta Grossa, foram constituídos o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, através da Lei Municipal Nº 9305, de 27 de dezembro de 2007.

Portanto, com a aprovação do PLHIS-PG o Município de Ponta Grossa passou a contemplar os requisitos legais, sendo que oficializou a sua adesão ao SNHIS, vislumbrando-se a partir de agora o acesso a recursos destinados ao desenvolvimento de uma política habitacional capaz de atender a demanda de regulamentação fundiária e acesso à moradia digna da população menos favorecida economicamente.

5.3.2 Diagnóstico da estrutura fundiária de Ponta Grossa.

A análise do PLHIS-PG revela um diagnóstico bastante minucioso das áreas da cidade ocupadas por moradores e assentamentos informais, além de outros dados relevantes da estrutura fundiária de Ponta Grossa.

Inicialmente, partindo dos dados do censo do IBGE de 2000 e tomando da metodologia empregada pela Fundação João Pinheiro (FJP), foi realizada a projeção do déficit habitacional quantitativo que consiste na “refere-se à quantificação de necessidade de reposição de unidades habitacionais precárias e o atendimento às famílias que não dispõem de moradia em condições adequadas”³⁵⁶ da cidade, para 2010 até 2021. Conforme já citado anteriormente, o déficit habitacional era de 7.671 domicílios, acrescidos de 3.453 famílias com renda mensal de até três salários mínimos residentes em domicílios alugados, estimados para 2010.³⁵⁷

Em relação às ocupações irregulares a PROLAR realizou entre os meses de maio a julho de 2010, um levantamento que apresentou o total de 8.769 famílias em 36 áreas subnormais, das quais, 6.631 em áreas de preservação

³⁵⁶ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

³⁵⁷ Ibid.

permanente (APP)³⁵⁸, sendo que este número foi superior as estimativas feitas pela FJP.

Além do déficit habitacional quantitativo que envolve a demanda por moradia, o diagnóstico apresentado no PLHIS-PG também apresentou dados sobre e projeções sobre o déficit qualitativo que tem como parâmetro a chamada inadequação habitacional, “composta das seguintes situações: ‘adensamento excessivo’, ‘inadequação fundiária urbana’, ‘carência de serviços de infraestrutura’ e ‘inexistência de unidade sanitária domiciliar interna’”³⁵⁹. O diagnóstico revela o seguinte quadro:

TABELA 12 - Déficit habitacional qualitativo para as faixas de renda até 5 sm

	2000	2010
Inadequação fundiária urbana	6.390	8.769
Adensamento urbano excessivo	3.994	5.192
Domicílios urbanos sem banheiro	5.825	7.572
Carência de infraestrutura urbana	17.587	22.860

Fonte: PLHIS-PG

Também foi efetuada a projeção da demanda habitacional futura para Ponta Grossa, que corresponde a demanda demográfica, ou seja, a “uma quantidade de moradias que deve ser acrescida ao estoque para acomodar o crescimento populacional projetado”³⁶⁰. A tabela abaixo apresenta as projeções referentes ao período de 2010 até 2021:

TABELA 13 – Projeção da demanda de domicílios para PONTA GROSSA (2010-2021)

	2010	2011	2012	2013	2017	2021
Domicilio total	99.086	101.084	102.955	104.788	112.659	122.117
Demanda acumulada	2.222	4.219	6.090	7.923	15.794	25.252
Demanda de 0-3 SM (37,86%)	841	1.597	2.306	3.000	5.980	9.561
Demanda 3-5 SM (21,16%)	470	893	1.289	1.677	3.342	5.343
Demanda de 5-10 SM (22,83%)	507	963	1.390	1.809	3.606	5.765

Fonte: PLHIS-PG

³⁵⁸ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Ibid.

Outro indicador importante foi a classificação dos assentamentos informais mapeados, denominadas de ocupações subnormais, usando-se das seguintes variáveis: aspectos de infraestrutura, condições ambientais, condições da moradia e condições sócio-espaciais. Para cada uma das variáveis foram atribuídos valores de acordo com o grau de inadequação que as mesmas apresentavam, numa escala de Baixo até Muito Alto. A partir dos quatro graus de inadequação apresentados acima, foi estabelecido o Grau de Inadequação Síntese, baseado na mesma metodologia utilizada.

A partir do Grau de Inadequação Síntese o PLHIS-PG estabeleceu o nível de prioridade de intervenção de cada assentamento. Foram considerados prioridade 1 os classificados com o grau de inadequação muito alto; prioridade 2 os de grau de inadequação alto; prioridade 3 os grau de inadequação médio; e, prioridade 4 os grau de inadequação baixo. Considerando que o horizonte do PLHIS é de 13 anos (2010-2023), a programação das intervenções foi dividida entre os intervalos de 2010 a 2013 = Prioridade 1; 2013 a 2017 = Prioridade 2; 2017 a 2021 = Prioridade 3; e, 2021 a 2023 = Prioridade 4.³⁶¹

Integra o diagnóstico realizado pelo PLHIS-PG um quadro sintético das necessidades habitacionais apresentadas pela população feita através de consultas realizadas em oito oficinas, que balizaram a elaboração das propostas. Nestas oficinas a população teve oportunidade de apontar as principais reivindicações das comunidades de cada região envolvida e discutiram sobre a implantação do PLHIS-PG e apresentaram suas dúvidas e questionamentos.

5.3.3 Linhas programáticas definidas pelo PLHIS-PG.

Antes da apresentação das linhas programáticas a serem desenvolvidas na implementação da política habitacional municipal foram expostos quatro eixos estruturais para nortear as ações do poder público e iniciativa privada na área habitacional em Ponta Grossa: a) Regularização urbanística e fundiária; b)

³⁶¹ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

Produção de unidades habitacionais; c) Melhoria da qualidade habitacional; d) Estruturação de lotes urbanizados.

Esses eixos estão vinculados aos princípios, objetivos e às diretrizes do PLHIS. Os princípios definidos: função social da cidade e da propriedade, direito à moradia digna, sustentabilidade ambiental, dignidade humana, gestão democrática e participativa, integração com a política habitacional nacional e estadual, e transversalidade setorial, estão em consonância com os princípios urbanísticos constitucionais e com os que regem o SNHIS. Também os objetivos e às diretrizes estão em consonância com as políticas de habitação de interesse social e de desenvolvimento urbano definidas na legislação urbanística.

Definidos esta base estruturante, são esplanadas as quatro linhas programáticas principais, sendo que estas vão se desdobrar em diversos programas específicos, todos vinculados ao cumprimento dos objetivos e diretrizes estabelecidos no PLHIS-PG.

LPA 1 - Linha Programática e de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais, que tem como objetivo o atendimento das necessidades existentes no universo dos assentamentos precários e irregulares, compreendendo a abertura e/ou consolidação do sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando necessário), viabilização da regularização fundiária, execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas objeto de intervenção;

LPA 2 – Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição da Habitação, que tem como objetivo ampliar a oferta de novas unidades habitacionais para reduzir o déficit habitacional e para responder a demanda habitacional futura, por meio da promoção pública, privada e por autogestão popular;

LPA 3 – Linha Programática de Atendimento para Melhoria da Unidade Habitacional, que tem como objetivo viabilizar o acesso a materiais de construção para execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais promovidas pela população, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado de materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada.

LPA 4 – Linha Programática de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional, que objetiva promover ações estratégicas para o desenvolvimento institucional dos componentes do Sistema Nacional de Habitação para exercer suas atribuições com autonomia técnica, administrativa e de gestão na formulação, implementação, monitoramento,

avaliação e revisão da política, planos, programas e projetos habitacionais.³⁶²

Para o desenvolvimento da Linha Programática e de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais foram estabelecidos os seguintes programas: a) Programa para Regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários e Subnormais; b) Programa para contenção de Novas Ocupações; c) Programa para Eliminação e Gerenciamento de Situações de Risco; d) Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos na Área Rural; e) Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários.

Em relação a Linha Programática de Atendimento para Produção e Aquisição da Habitação estão previstos os seguintes programas: a) Programa para Promoção Pública ou Privada ou Por Autogestão de Novas Unidades Habitacionais Urbanas e Rurais; b) Programa para Promoção Pública de Locação Social Temporária de Moradias em Situações Emergenciais; c) Programa para Promoção Pública e Privada de Loteamentos Urbanos com Oferta de Materiais de Construção.

Foi definido apenas o Programa para Construção de Sanitários para a implementação da Linha Programática de Atendimento para Melhoria Habitacional.

Os programas previstos dentro da Linha Programática de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional foram os seguintes: a) Programa para capacitação profissional de técnicos dirigentes para gestão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa; b) Programa para revisão dos marcos regulatórios; c) Programa para realização de estudos e pesquisas sobre o Déficit Habitacional; d) Programa para elaboração de outros planos com os quais o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa deve se articular: Plano de Prevenção de Risco, Plano de Drenagem e Plano de Preservação do Patrimônio Histórico.

³⁶² PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

5.3.4 Metas normativas, institucionais e financeiras do PLHIS-PG

Depois de definidos os eixos, princípios, objetivos, diretrizes, linhas programáticas e programas a serem desenvolvidos quando da implementação do PLHIS-PG, também foram definidas metas normativas e institucionais imprescindíveis para o seu pleno desenvolvimentos. Estas metas estão relacionadas com a revisão e adequação da legislação urbanística municipal (Plano Diretor e Zonas Especiais de Interesse Social), regulamentação legal e instituição do Programa de Assistência Técnica e da participação das associações e cooperativas habitacionais; a revisão do PLHIS-PG a partir dos dados consolidados do censo de 2010; estruturação do Cadastro Universal e Unificado da Demanda Habitacional do Município; e a realização periódica de audiências públicas e conferências.

Partindo de uma minuciosa estimativa de custos o PLHIS-PG apresenta um quadro sintético dos investimentos necessários para a execução dos programas propostos, conforme tabela abaixo:

TABELA 14 - Síntese dos investimentos habitacionais em Ponta Grossa (2011/2021)

	PROGRAMAS	DOMICÍLIOS	CUSTO R\$
Dentro dos assentamentos informais	Reassentamentos	3.705	162.330.842,90
	Regularização	3.840	1.005.563,00
	Regularização na Zona Rural	200	2.975.574,00
	Sub total	7.745	166.311.980
Fora dos assentamentos informais	Melhoria Habitacional (construção de bwcs)	6.167	17.390.940,00
	Produção habitação (lotes + casas)	9.454	352.398.700,00
	Domicílios com Carência de Infraestrutura	22860	163.753.163,00
	Sub total	38.481	533.542.803,00
Demanda futura	Produção de novas moradias	14.904	72.413.021,52
	Sub total	14.904	72.413.021,52
	Total (déficit + demanda futura)	61.130	772.267.804,42

Fonte: PLHIS-PG

Ao final são formulados as propostas de gestão democrática, e o Sistema e Informação e Monitoramento da execução do PLHIS-PG, tendo como principal objetivo “ampliar e consolidar os canais de participação e mecanismos de controle social da ação pública, (...) buscando ampliar a participação dos setores excluídos”, bem como “garantir informação clara e amplamente acessível sobre o funcionamento da máquina administrativa, dos serviços prestados e dos programas

e projetos de interesse da população”.³⁶³ Dentro deste contexto foram enfatizados o papel dos Conselhos e as Conferências Municipais como fórum privilegiados de participação popular.

Em relação aos sistemas de informação e monitoramento da implantação PLHIS-PG foi ressaltada a importância da estruturação do Cadastro Universal e Unificado da Demanda Habitacional do Município.

5.3.5. Perspectivas quanto a efetividade do PLHIS-PG

Não obstante a necessidade de reconhecer a excelência, principalmente em relação aos aspectos técnicos e conceituais, recorrente na formulação do plano, se considerar a recente postura do Poder Público Municipal em relação à efetividade do Plano Diretor de Ponta Grossa, não se vislumbra a aplicação concreta do PLHIS-PG, sem que ocorra uma grande mobilização, envolvendo inclusive os setores da sociedade diretamente beneficiados, ou seja, a população favelada de Ponta Grossa.

Apesar do levantamento criterioso das ocupações informais e a definição de programas e metas objetivas de execução previstos no PLHIS-PG a sua efetividade deve ser considerada a partir da política global de desenvolvimento urbano da cidade.

A previsão detalhada dos investimentos necessários para a execução do programa de atendimento aos assentamentos informais da cidade aponta, por exemplo, o valor de cerca de R\$ 1 milhão para a regularização fundiária de 3.840 domicílios, que pode ser considerado irrisório se compararmos com o volume de receita líquida de R\$ 450 milhões, prevista na Lei do Orçamento Municipal de 2011. Neste caso, o programa de regularização fundiária dependeria unicamente da mobilização dos recursos humanos necessários para a sua execução, pois os custos financeiros poderiam perfeitamente ser arcados pelo próprio orçamento municipal.

³⁶³ PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso em: 23 jul 2011.

Por outro lado, se considerarmos os 3.705 domicílios, que segundo o diagnóstico apresentado no PLHIS-PG, estão localizados em áreas de risco, o valor do investimento orçado para reassentar estas famílias em áreas adequadas para moradia já é mais significativo, cerca de R\$ 162 milhões, que exige a arrecadação de recursos de outros agentes financeiros, especialmente através de convênios com programas federais de regularização fundiária.

Todavia, mesmo que se considerar o levantamento destes recursos financeiros pelo Município, a execução deste programas de reassentamento das famílias que moram em área de risco prescinde de uma alteração substancial nos rumos da política de desenvolvimento urbano municipal.

Se considerar a prática adotada sistematicamente pelo Poder Municipal, de construir conjuntos habitacionais e instalar loteamentos nas regiões mais periféricas da cidade, que induziu a uma desmesurada ampliação da área urbana de Ponta Grossa, pode-se concluir que o deslocamento destas 3.705 famílias mais pobres, que vivem nas áreas de risco, iria apenas agravar este quadro.

Somente a adoção de medidas concretas de combate a segregação espacial e a especulação imobiliária com a conseqüente redução dos vazios urbanos existentes na cidade é que permitiria a execução de um programa de reassentamento sem o aumento do limite da zona urbana do Município. Neste contexto, a efetividade dos instrumentos urbanísticos que já estão previstos no Plano Diretor de Ponta Grossa é condição necessária para a adequada execução do PLHIS-PG.

De qualquer forma o PLHIS-PG, normatizado através de lei municipal, tem o mérito de representar o reconhecimento oficial pela sociedade e o Poder Público da existência de uma parcela considerável da população de Ponta Grossa que vive nos assentamentos irregulares, em precárias habitações e em situação de total ilegalidade fundiária. Apesar da frieza dos dados estatísticos que expressam esta realidade no texto do PLHIS-PG, este reconhecimento formal da existência das favelas da cidade permite se vislumbrar que as pessoas que nelas habitam possam emergir da invisibilidade social que lhe é imposta e, através da implementação de uma nova política de desenvolvimento urbano socialmente incluyente, conquistar a efetividade do direito à moradia digna e o direito à cidade.

5.4 O MOVIMENTO SOCIAL URBANO EM PONTA GROSSA

5.4.1 As vozes das lideranças

Para a análise do movimento social urbano em Ponta Grossa optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas como instrumento de coletas de dados. A escolha dos sujeitos a serem entrevistados se pautou em critérios objetivos, considerando principalmente a representatividade política dos militantes do movimento social urbano e a inserção destes na questão urbana e habitacional da cidade. Atendendo a estes critérios optou-se definir dois entrevistados entre os representantes do movimento social urbano que compõe o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa (CMHIS-PG), um indicado pela União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG) e outro indicado pela União por Moradia Popular de Ponta Grossa (UMP-PG).

Após a análise do perfil dos possíveis entrevistados, em um universo de quatro sujeitos, foram escolhidas uma das conselheiras da UAMPG e uma conselheira representante da UMP-PG no CMHIS-PG. Em seguida foi elaborado um roteiro para balizar as entrevistas, considerando os aspectos mais relevantes da pesquisa.

A entrevista da representante da UAMPG foi realizada na sua residência e a outra ocorreu na sede da UMP-PG. Foram gravados os depoimentos com prévia autorização das entrevistadas e posteriormente transcritos, preservando as expressões da linguagem dos depoentes.

Os sujeitos na análise que segue, são identificados pela sigla da entidade que representam no CMHIS-PG, sendo que estão destacados os trechos mais elucidativos dos depoimentos para a compreensão do papel desempenhado pelo movimento social urbano na luta pela efetivação do acesso ao direito à moradia em Ponta Grossa.

5.4.2 Crítica da política habitacional e do desenvolvimento urbano da cidade

O primeiro aspecto relevante nas entrevistas está relacionado a crítica da política habitacional desenvolvida pelo Poder Público municipal, sendo que

em ambos os depoimentos se destaca o fato de que os conjuntos habitacionais e loteamentos destinados para a moradia popular são instalados nas regiões periféricas da cidade, bem como enfatizam a ausência de equipamentos urbanos na proximidade destes assentamentos. Neste sentido, destacamos as seguintes falas:

“Esses núcleos habitacionais [são construídos] em áreas muito distantes e isso requer daí uma condução, requer um saneamento básico, requer escolas, unidade de saúde, aonde não tem de imediato. Então eles são construídos lá do outro lado da cidade, só que sem infra-estrutura. Nesta parte, então o povo reclama muito.” (UAMPG)

“A reivindicação é que seja uma moradia digna e que não seja tão longe da cidade, e que eles tenham estrutura para que possam ir até o centro, para que possam pegar um ônibus, porque nós temos locais hoje que ônibus não chegam, não descem, não chega uma ambulância. Então a reivindicação dessas famílias é que elas morem mais próximas do centro para que eles possam ter acesso ao que a cidade pode oferecer.” (UMP-PG)

Merece destaque a percepção da liderança representante da UAMPG aos gastos públicos com a instalação de extensores urbanos nestes novos conjuntos habitacionais e loteamentos localizados distantes do centro da cidade:

“Porque você veja, quanto mais longe a pessoa for morar, menos a infra-estrutura ela tiver, mais o governo gasta em saúde, não é verdade! No geral, ele gasta em tudo. Requer condução para a criança ir para o colégio, vai ter que pagar, vai ter que dar ajuda de custo e a saúde fica tudo mais difícil”. (UAMPG)

E ainda, deste depoimento pode-se constatar a política deliberada de segregação espacial patrocinada pela administração municipal, quando se refere a oposição pessoal do atual prefeito Pedro Wosgral Filho a um projeto de auto-construção patrocinado pelo movimento social urbano pelo fato de que o terreno doado pela União estaria localizado em uma área valorizada pelo mercado imobiliário, em um bairro próximo ao centro. Eis a fala que descreve esta situação:

“Porque veja bem, melhor para o prefeito por o povo longe da cidade, do centro urbano. Ele pode até gastar mais, que nem eu falei, na saúde, na educação, mas para ele é melhor que o pobre esteja mais longe. Nós tivemos uma área dentro da União por Moradia. Nós ganhamos do governo federal uma área na Vila Burrinho, que fica atrás do Operário, e o que aconteceu? O prefeito fez de tudo

para que isso não acontecesse. Não aconteceu, porque (...) eu fui saber pelo Sandro Alex que ele é um deputado federal, nos representa em Brasília (...) tem uma certa imobiliária em cima desse terreno. E veja como que ele foi documentado, foi doado pra uma Instituição que é a União por Moradia, um movimento social. (...) O prefeito - eu falo essas são as palavras dele na mesa, sentada lá com ele - ele disse: 'Pobre não pode morar em área nobre. Se eles hoje fazem negociata com terreninhos que coloca eles lá do outro lado da cidade, eles já fazem isso. Imagina com terreno que vale 300 mil reais.' Então esses é um dos motivos aonde não é colocado uma moradia popular muito perto do centro.” (UAMPG)

Apesar da menção do interesse do mercado imobiliário privado no trecho acima referido, o qual interveio politicamente para impedir a efetividade do projeto de auto-construção patrocinado pelo movimento social urbano, no tocante a identificação das causas dos problemas suscitados na entrevista, os entrevistados relevaram aspectos superestruturais. É o que observamos a partir dos seguintes trechos das entrevistas:

“Porque tem interesses. Esses interesses políticos que atrapalha muito. A maioria é interesse político, veja pelo caso que eu acabei de relatar, da construção dessas casas. Então há um interesse político muito grande e aquela gana de eu sou melhor, eu venço, mas eu piso por cima de todo mundo para chegar lá. Então eu acho que o porquê de não funcionar: a lei existe, mas ela não funciona. A lei é burlada por vários interesses, então é onde não acontece nada na prática. Uma pena, porque é que nem eu digo, se tudo acontece como está no papel, nos teremos um Brasil, um país, uma cidade, um bairro maravilhoso,- não é verdade?” (UAMPG)

“Na verdade começa [as causas] um pouco pelas famílias que muitas (...) lá não correm atrás, ficam, se acomodam, muitos problemas são delas também e do governo. Um pouco por as famílias não cobrarem o governo, não irem atrás. Então a reivindicação é de que as famílias vão atrás de seus direitos, todos têm direito de morar em um lugar habitável e que eles corram atrás.” (UMP-PG)

A análise destes trechos dos depoimentos das lideranças entrevistadas aponta como causas dos problemas urbanísticos da cidade a prática política, marcada pela primazia dos interesses individuais somada ao não cumprimento da legislação existente. E a falta de iniciativa das próprias comunidades atingidas pelos problemas de pressionarem o Poder Público pelo

cumprimento de seus direitos à moradia digna. Vale registrar que o comodismo da população está relacionado com a inexistência de conflitos fundiários, pois segundo a conselheira representante da UMP-PG:

“Eles [os moradores em terrenos irregulares] só se incomodam quando vai alguém pressionar. [Quando] o proprietário vai lá pressionar para saírem. Isso acontece direto. Agora se você faz reuniões, você chama as famílias, elas não participam (...) Se existir um conflito aí sim elas se mobilizam.” (UMP-PG)

A análise das entrevistas das lideranças de duas representativas entidades do movimento social urbano de Ponta Grossa permite se esboçar algumas considerações sobre a percepção destes movimentos acerca da questão da moradia. Ficou evidenciado que os movimentos têm a noção de que os problemas sociais vivenciados pelas comunidades periféricas decorrem da política de segregação espacial imposta pelo Poder Público, ao apontarem a construção de novos conjuntos habitacionais e loteamentos populares nas regiões mais afastadas do centro da cidade como principal causa da falta de infra-estrutura e melhores condições de moradia.

Por outro lado, ainda partindo da análise das entrevistas, constata-se que estas lideranças não conseguem enxergar uma causa de natureza estrutural na origem da problemática urbana, pois acreditam que os fatores determinantes da questão habitacional em Ponta Grossa são de natureza política, expressos nos escusos “interesses políticos” ou na falta de iniciativa e mobilização popular que somente se dá quando surge algum conflito fundiário.

A imbricação dos interesses políticos dos governantes com os interesses dos setores econômicos vinculados a especulação imobiliária, apesar de percebidos e citados nas entrevistas, não foram relevados, podendo-se afirmar que foram subestimados em um segundo plano. A compreensão da questão urbana pelas lideranças do movimento social urbano de Ponta Grossa se mostrou superficial, reproduzindo em certo grau o imediatismo das reivindicações das comunidades que buscam representar. Este aspecto vai influenciar a visão desses movimentos quanto à importância e centralidade dos instrumentos previsto no Plano Diretor da cidade.

5.4.3 Impressões sobre o Plano Diretor de Ponta Grossa

Em relação às impressões das entrevistadas quanto ao processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa, temos duas situações, pois apenas a representante da UMP-PG no CMHIS participou desta atividade como integrante da Comissão de Organização. A entrevistada representante da UAMPG não estava o par da atuação da entidade, que também integrou a Comissão de Organização do processo de revisão do Plano Diretor. De qualquer maneira na avaliação sobre a efetividade do Plano Diretor as opiniões são coincidentes. É o que podemos constatar a partir destas falas:

“Foi feita revisão [do Plano Diretor], mas está no papel. Dentro da cidade o plano diretor não é aplicado. Não existe um plano diretor em Ponta Grossa sendo posto em prática, eles deixam no papel.” (UMP-PG)

“A gente sabe que não acontece o plano diretor da cidade em si. (...) Eu não sei se eles elaboram uma coisa muito artificial, sem conteúdo que daí não conseguem por em prática ou o que está faltando (...) participei de um seminário (...) e ele [o ex-vereador Geverson Tramontin Silveira] teve lá uma tarde todinha falando sobre o plano (...) é que nem eu falei para ele: ‘Geverson se isso aí fosse uma realidade nos estaríamos no paraíso. É um sonho, tudo o que você acabou de falar. Se pusesse em prática, nos estaríamos assim num paraíso tranquilo, sossegado e no entanto não é nada disso.’” (UAMPG)

As lideranças entrevistadas mostraram um conhecimento superficial do Plano Diretor de Ponta Grossa. Mesmo a conselheira que participou do processo de revisão ao ser indagada sobre os instrumentos urbanísticos existentes no Plano Diretor falou sobre *“aquela parte que acabe com os lotes vazios da cidade, e que venham a ser ocupados por famílias, por casas, por apartamentos”* (UMP-PG), provavelmente se referindo ao parcelamento e edificação compulsórios, sem saber, no entanto, a denominação do instrumento.

Ficou evidente a dificuldade de compreensão por parte dos militantes do movimento social urbano acerca do conteúdo do Plano Diretor, que lhes parece muito técnico, abstrato ou “artificial”, como afirmou uma das entrevistadas. Esta debilidade técnica é estendida para a administração municipal, onde *“falta de uma equipe que ficasse disponível só para o Plano Diretor”* (UMP-PG). Interessante é a comparação realizada entre o processo de revisão do Plano

Diretor e da elaboração do PLHIS-PG junto a população, feita pela conselheira da UMP-PG:

“Pelo menos todos os lugares que eu fui, a participação foi interessante. Achei diferente da questão do Plano Diretor. Você fala direto para a família e ela não que saber o que é isso [do Plano Diretor]. Até você explica para elas... É mais complicado participar de um Plano Diretor, do que fazer explicação que fala de habitação. A pessoa já se interessa, é mais concreto. Agora você fala de um Plano Diretor... que é isso? Eles não tem conhecimento.” (UMP-PG)

Indagada se o processo de discussão da revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa foi democrático e participativo a conselheira que dele participou respondeu enfaticamente que não.

“Eu acho que foi sim falho. Teria que ter mais participação de outros órgãos dentro do processo Plano Diretor. E também participação das famílias, da cidade na construção desse Plano Diretor (...) Acho que a próxima que tiver tem que ter mais gente, pessoas mais qualificadas também, para discutir o Plano Diretor. E a participação da comunidade que não houve. Não foi democrático e participativo.”

Esta última fala da entrevistada que efetivamente participou da revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa, vai de encontro à análise realizada anteriormente nesta pesquisa, onde foi descrita a hegemonia de representante de clubes de serviços e entidades empresariais na Comissão de Coordenação deste processo. A ausência de participação de representantes das comunidades da periferia de Ponta Grossa cidade no processo de discussão do Plano Diretor refletiu no seu caráter pouco democrático e participativo, observado pela liderança entrevistada.

Este aspecto parece ser determinante para a falta de identificação do movimento social urbano com o Plano Diretor de Ponta Grossa. No entanto, restou demonstrado a partir da análise das falas, que as lideranças entrevistadas desconhecem o conteúdo do Plano Diretor, bem como a existência dos instrumentos nele incorporados.

A percepção superficial das causas estruturais da ordem urbanística existente em Ponta Grossa, que decorre, entre outros fatores, da segregação

espacial e da especulação imobiliária, fomentada inclusive pela política de habitação popular implementada pelo Poder Público, por certo, foi um fator determinante para que o movimento social urbano não conseguisse assimilar a importância da efetividade do Plano Diretor na elaboração de suas estratégias de luta. Aliás, o ativismo calcado no imediatismo, impede que as lideranças assimilem a imbricação entre as reivindicações mais concretas, como o acesso a moradia ou a segurança da posse, com aquelas que lhes parecem mais “abstratas”, vinculada à luta por um novo modelo desenvolvimento urbano, que coloque em cheque os fundamentos da cidade capitalista.

5.4.4 Perspectivas acerca do PLHIS-PG

As entrevistadas mostraram uma visão bastante positiva em relação ao PLHIS-PG, da qual como integrantes do CMHIS-PG, também participaram da elaboração, inclusive valorizando sobremaneira esta participação:

“Chamaram nós para uma reunião e expuseram todas as exigências do governo [federal], da Caixa, mostraram para nós tudo. Nos mostraram todo o plano deles de trabalho, a meta de trabalho deles. Quais os pontos onde o Conselho tinha que estar fazendo parte. Porque a caixa está exigindo toda documentação que vai, que a gente assina as atas. Tudo o que a gente faz ali, está indo para a Caixa, porque foi uma exigência do governo implantar um conselho dentro do sistema habitacional. Então eles chamam a gente a hora que precisa. A gente está ali, eles expõem tudo. Hoje eu posso dizer para você que a gente sabe tudo o que está acontecendo dentro da área habitacional municipal de Ponta Grossa, porque eles contam tudo, eles expõem tudo e discutem.” (UAMPG)

“Faço parte do conselho. Olha a discussão é boa e tem saído muitas coisas boas do papel. Pelo menos do conselho tem saído várias coisas boas que são da habitação, de construções de casas, liberação de verbas, da participação até mesmo da comunidade que foi interessante. Muita gente participou! Eles [moradores em assentamentos informais] colocavam em papel qual era a dificuldade da cidade. Nas reuniões mesmo a gente fazia as perguntas e eles falavam das dificuldades que era da cidade.” (UMP-PG)

Nos trechos acima, além de enfatizar a interação do movimento social urbano, através da sua representação no CMHIS-PG, acerca das discussões acerca do PLHIS-PG, também ficou evidenciada a participação direta das populações interessadas, moradores dos assentamentos informais da cidade, quando do processo de levantamento dos problemas e reivindicações das comunidades.

As perspectivas acerca da efetividade do PLHIS-PG são grandes por parte das entrevistadas, como fica claro neste trecho, onde é respondida indagação acerca da possibilidade do plano vir atender as reivindicações das comunidades representadas pelas entidades do movimento social urbano.

“Está atendendo e eu acredito que vai. Claro que a gente não vai suprir toda a necessidade de habitação, de falta de moradia em Ponta Grossa. Mais pelo menos vai dar um bom amparo para essas famílias que estão precisando.”
(UMP-PG)

Em contraste com o otimismo em relação ao PLHIS-PG, se constata uma avaliação negativa em relação ao programa de regularização fundiária Papel Legal desenvolvido pela Prefeitura Municipal, salientado os entraves burocráticos impostos pelos cartórios de registro de imóveis.

“Tem algum problema na questão dos cartórios. Os cartórios não estão preparados para este tipo de documentação. Tem feito sua parte [a Prefeitura Municipal]. Tem feito visitas, tem todo levantamento das famílias, o cadastro está tudo certo, tem a planta em memorial. Mais na hora que chega na questão do registro a gente encontra dificuldade no cartório. Pelo menos essa é a minha visão. Não sei se vai ser a mesma da Zenaide [coordenadora do programa]. (UMP-PG)

E indagada se o programa Papel Legal tem atendido a demanda das comunidades interessadas, a entrevistada afirma que: *“Não atende. Está em falta”*
(UMP-PG)

Ante ao questionamento sobre a questão habitacional específica das favelas as entrevistadas se posicionaram de forma semelhante. Da entrevista com a representante da UMP-PG destacamos a seguinte fala:

“A questão de habitação é um problema muito sério aqui em Ponta Grossa. Enquanto a gente não retirar essas famílias de áreas de riscos e nesse espaço construir uma área de lazer ou uma praça, qualquer coisa, a gente vai continuar tendo esses problemas. Se não houver uma política, por exemplo, você tira a família do local, e já tem lá um programa para colocar, alguma coisa assim, para outras famílias não virem a ocupar o lugar.” (UMP-PG)

Interessante que ambas as entrevistadas associarão as favelas aos moradores em área de risco, como se todos os assentamentos irregulares da cidade estivessem localizados em áreas inadequadas. A representante da UAMPG chega a ser enfática, manifestando sua contrariedade à regularização fundiária destas comunidades, ao defender a remoção da maioria dos moradores das favelas existentes na cidade.

“Eu acho que a maioria devia de ser readequada em outro lugar. Porque o local que elas estão é um local que não é adequado. (...) São onde futuramente vai abrir uma rua. Então são locais que não são adequados para elas continuarem ali. Então eu acho que essas pessoas têm que ser tiradas do local, tem que ser levadas pelas condições de moradia, pelas condições que eles moram nesses locais. Porque não pense que... Porque é nem sempre o local onde ela mora é adequado para morar (...) não dá uma infra-estrutura para a família morar ali.” (UAMPG)

Pela análise dos depoimentos parece transparecer que as entidades das entrevistadas, não se identificam como representantes dos moradores de favelas da cidade. Em relação à representante da UMP-PG, parece que a vinculação que ela faz dos assentamentos informais com as áreas de risco, impróprias para construção de moradia, exclui esses moradores da abrangência da atuação da entidade, que teria como foco principal a defesa dos moradores das de outras áreas irregulares, que não constituem favelas.

5.4.5 Apontamentos acerca do movimento social urbano em Ponta Grossa

O perfil das lideranças entrevistadas, representantes de entidades bastante representativas de segmentos diferenciados do movimento social urbano

de Ponta Grossa, permite o esboço de um cenário da luta pela efetivação do direito à moradia na cidade.

Inicialmente, confrontando os dados quantitativos obtidos através da pesquisa documental e a avaliação dos aspectos qualitativamente aferidos a partir das entrevistas realizadas, torna-se possível a compreensão da correlação de força entre os atores protagonistas da questão urbana local. De um lado temos o Poder Público municipal que articula de forma explícita políticas de desenvolvimento urbano que implicaram na conformação de uma ordem urbanística excludente e caótica. A política habitacional levada a cabo pela Prefeitura Municipal, que teve no programa de loteamentos urbanizados o seu carro chefe, contribuiu para a expansão desmesurada da zona urbana da cidade, combinando o acelerado processo de segregação espacial das camadas mais pobres da população com o incremento da renda dos especuladores imobiliários, sendo que esta constatação é corroborada com o estudo de Scheffer e Nascimento, citados anteriormente.

Além destes aspectos estruturais, o movimento social urbano, organizado a partir das demandas dos moradores - cada vez mais empurrados para as áreas suburbanas da cidade - por serviços e equipamentos urbanos inexistentes nos novos loteamentos e conjuntos habitacionais, acabou por propiciar a otimização do lucro dos proprietários de imóveis vazios vizinhos destes empreendimentos imobiliários, que decorre da instalação dos extensores urbanos nestas áreas.

Soma-se a este círculo nada virtuoso a cooptação das próprias lideranças comunitárias e da população em geral através da prática clientelista da chamada classe política, que se efetiva através de pontuais concessões de serviços e equipamentos urbanísticos, que atendem geralmente apenas a demanda individual dos correligionários e aliados de determinado vereador ou outro chefe político. Esta prática desmobiliza as iniciativas em torno das reivindicações mais gerais da comunidade, pois a satisfação atomizada destas mesmas reivindicações implica na constituição de laços de afinidade entre o morador e o político clientelista, calcados na concessão de supostos privilégios individuais, que na realidade deveriam ser considerados elementos constitutivos do direito à cidade sustentável por parte de toda a população.

As lideranças entrevistadas demonstraram uma clara percepção destes fatores superestruturais, inclusive em relação a relação promiscua do Poder Público com os especuladores imobiliários e os líderes políticos clientelistas, posicionando de forma inequívoca a contrariedade com esta realidade. Por outro lado, a compreensão dos mecanismos incutidos no processo de desenvolvimento urbano mostrou-se débil. As práticas políticas clientelistas e os supostos “interesses políticos” foram apontados como as causas da ordem urbanística e social injusta, não percebendo as entrevistadas, que de fato, elas decorrem de fatores estruturais que são as verdadeiras causas da questão urbana em Ponta Grossa. Os interesses que são classificados como “políticos” pelas lideranças do movimento social urbano não são vistos como interesses de uma determinada classe social e as determinações econômicas das políticas urbanísticas impostas pelo Poder Público não foram por elas integralmente consideradas. E apesar da percepção acerca da segregação espacial imposta por estas políticas e do conseqüente aumento dos gastos públicos que decorrem da construção dos loteamentos em locais distantes da região central da cidade, restou evidenciado a ausência de compreensão das entrevistadas, da vinculação desta prática com a lógica da produção e reprodução do modo de produção capitalista.

Em parte esta incompreensão da questão urbana tem haver com a militância das entrevistadas, vinculadas a satisfação das reivindicações imediatas das suas comunidades. Esta forma de ativismo representa uma prática militante empiricamente comprometida com as lutas e reivindicações populares, mas impede a adoção de uma práxis mais consistente das lideranças, pois o tempo e o esforço despendidos no encaminhamento das reivindicações imediatas, muitas vezes não permitem o acesso ao conhecimento teórico necessário para a compreensão das causas determinantes destas demandas sociais.

Neste contexto, a percepção da relevância da luta pela efetividade dos instrumentos urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor de Ponta Grossa é dificultada pela aparente complexidade de sua aplicação prática, visto que o resultado da concretização de uma nova ordem urbanística não corresponde ao atendimento imediato das reivindicações por moradia ou por melhores condições de vida dos moradores das comunidades representadas pelas entrevistadas. O combate à especulação imobiliária que decorre da efetividade das normas

urbanísticas somente apresenta resultados satisfatórios dentro de um prazo de tempo que pode ser considerado longo, em face da emergência das reivindicações populares, que geralmente se radicalizam em situação de conflito fundiário ou de risco iminente da comunidade, vítima freqüente desastres ambientais.

No entanto, a constatação de uma percepção superficial das reais causas dos problemas urbanos por parte das lideranças entrevistadas é melhor que a visão distorcida desta mesma realidade. Desta forma é possível vislumbrar um novo cenário onde a práxis do movimento social urbano de Ponta Grossa ganhe uma maior consistência teórica, que passa pela construção de espaços de educação e formação técnica dos seus militantes. A maior capacitação dos militantes do movimento social urbano permitiria combinar o ativismo calcado nas reivindicações urgentes e imediatas dos moradores da periferia com a perspectiva de uma transformação qualitativa da estrutura urbanística, que exige uma práxis emancipatória embasada em um maior acúmulo teórico.

Outro elemento que merece ser apontado é a aparente ausência de identificação das lideranças entrevistadas com a população moradora das favelas de Ponta Grossa. Esta situação é evidenciada pela representante da UAMPG ao afirmar peremptoriamente que nenhuma das associações de moradores existentes na cidade representa as comunidades faveladas. De outro lado, as entrevistadas reiteradamente caracterizam as favelas como assentamentos localizados em áreas de risco, em especial os fundos de vale, e apontam como principal solução deste problema a remoção destes moradores para áreas mais seguras. Na verdade, implicitamente as lideranças acabam classificando os moradores da periferia em categorias distintas: de moradores em áreas habitáveis e os favelados.

Apesar de não existir elementos, a partir da análise das entrevistas, que permitam caracterizar esta postura como discriminatória por parte das lideranças – que até mostraram empatia com os moradores de favelas e suas reivindicações – não há dúvida que se trata de uma reprodução no interior das classes populares da ideologia da segregação espacial imposta pela concepção burguesa de cidade.

A constatação desse fenômeno implica em afirmar a necessidade premente de auto-organização da população favelada da cidade, na perspectiva de

que a emancipação deste segmento da classe trabalhadora implica na construção de uma base militante integrada pelos moradores em assentamentos informais. Os dados obtidos nas oficinas realizadas no processo de elaboração do PLHIS-PG informam que a regularização fundiária de suas posses precárias é uma das principais reivindicações das comunidades faveladas de Ponta Grossa. Portanto, urge a organização do movimento social urbano que centralize estas reivindicações dos moradores de áreas informais da cidade, inclusive utilizando dos instrumentos urbanísticos - principalmente a usucapião coletiva urbana e a demarcação urbanística - que permitem a iniciativa autônoma das associações de moradores e de ONGs no processo de regularização fundiária.

Apesar do momento de crise dos movimentos sociais, que com certeza reflete sobre os ativismos do movimento social urbano de Ponta Grossa, os apontamentos acima expostos, permitem apostar em um novo assenso das lutas populares urbanas, uma vez que mesmo neste período de grande refluxo, onde prevalece uma política agressiva de cooptação e criminalização dos movimentos sociais, as suas lideranças ainda guardam em si a perspectiva de que a participação e a mobilização da classe trabalhadora podem mudar esta conjuntura. Neste contexto a compreensão pelas lideranças populares da dimensão emancipatória dos instrumentos urbanísticos, que através de muita luta, foram inseridas no ordenamento jurídico do Estado capitalista, assumem um papel fundamental.

6 SÍNTESE

Os habitantes da Utopia aplicam aqui o princípio da posse comum. Para abolir a idéia da propriedade individual e absoluta, trocam de casa todos os dez anos e tiram a sorte da que lhes deve caber na partilha.

(Thomas Morus)

Coerente com o método adotado, ao final desta pesquisa não se pode ter a pretensão de apresentar conclusões definitivas sobre o tema abordado, pois como afirma Konder se para a dialética marxista o “conhecimento é totalizante” a atividade humana de buscar o conhecimento “é um processo de totalização, que nunca alcança uma etapa definitiva e acabada”³⁶⁴. Por outro lado, não se trata de expor considerações abstratas a partir de uma reflexão contemplativa do objeto da pesquisa. Portanto, este momento constitui o termo final da investigação desenvolvida, a partir do confronto das múltiplas determinações e das contradições sobre o objeto do estudo, e ao mesmo tempo é o prelúdio de uma nova etapa da eterna reflexão em busca do conhecimento verdadeiro da sociedade como totalidade. Agora a pesquisa apresenta a sua síntese: “a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta”.³⁶⁵

Porém, antes se faz necessário uma reflexão de natureza epistemológica sobre os percalços encontrados na aplicação do método em relação ao objeto do estudo. Ao definir como objeto desta pesquisa a efetividade do direito à moradia a luz da legislação urbanística brasileira, destacam-se dois elementos epistemologicamente distintos, de um lado a norma, que contém um significado teleológico, e de outro a moradia e a estrutura fundiária urbana, de natureza ontológica. Fiel ao enfoque interdisciplinar proposto, no desenvolvimento da pesquisa buscou-se projetar sob o objeto definido o olhar a partir de múltiplas ciências ontológicas, como a história, a geografia, a sociologia urbana e a economia, e também a partir do direito, conhecimento teleológico por excelência, que tem na norma seu principal objeto.

A dificuldade encontrada foi o de justificar o objeto da pesquisa, que buscou situar a contradição entre a norma urbanística, que estabelece o acesso à

³⁶⁴ KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 36.

³⁶⁵ Ibid., p. 37.

moradia como um direito cuja efetividade exige uma conduta positiva do Estado, e a cidade capitalista, onde este mesmo Estado promove a segregação espacial e a mercantilização do solo urbano. Acontece que esta contradição entre norma e realidade social, entre dever-ser e ser, como objeto de pesquisa, não é um objeto comum da pesquisa do cientista social.

De um lado, as ciências ontológicas, quando munidas de um arsenal teórico crítico, conseguem desvelar a estrutura urbana capitalista, inclusive no que tange o papel do Estado na sua manutenção. No entanto, a questão urbana é algo concreto, um aspecto inerente ao ser do objeto estudado, sendo que a ausência de efetividade do dever-ser, escrito na norma, quase nunca integra o objeto estudado. Portanto, a contradição entre o ser e o que deveria-ser não aparece na pesquisa. Já para o jurista, mesmo para o adepto de um normativismo crítico, na pesquisa que tem por objeto norma que não é socialmente efetivada, quase sempre é alvo de uma veemente denúncia, e no máximo a omissão do Estado é criticamente questionada. A contradição do por que não-ser e o dever-ser também não se faz presente na pesquisa. Portanto, tanto o jurista como para os demais cientistas sociais, o objeto do presente estudo soa estranho, considerando as compreensões antagônicas da relação realidade e norma, entre o ser e dever-ser. Segundo Alves “tais conceitos definem categorias pelas quais se podem pensar o mundo real e o mundo jurídico” e as contradições que decorrem da oposição destes conceitos não podem ser resolvidas “se se compreenderem essas categorias apenas de forma abstrata e como meras idéias acabadas”³⁶⁶, pois é necessária situá-las no âmbito concreto das relações sociais. Ao enfrentar o paradoxo entre a legislação vigente, que contemplam diretrizes e instrumentos que buscam reformar a ordem urbanística capitalista, com a antagônica política de desenvolvimento urbano desenvolvida pelo Estado capitalista, que reproduz os mecanismos de segregação espacial e especulação imobiliária, esta pesquisa tem como por objeto justamente esta contradição entre a realidade e a norma. Neste sentido, o mérito deste estudo no aspecto metodológico, talvez seja a persistência na defesa do objeto proposto, apesar das várias incompreensões manifestas, contribuindo assim para uma visão interdisciplinar que contemple a dimensão teleológica do direito e ontológica das

³⁶⁶ ALVES, A. C. **Dialética e direito: linguagem, sentido e realidade**: fundamentos a uma teoria crítica da interpretação do direito. Barueri: Manole, 2010.p. 179.

demais ciências sociais, sem que um enfoque que enfatize um aspecto acabe por eclipsar o outro.

Feita esta ressalva, segue a síntese.

A epígrafe do capítulo anterior, inspirada nos versos do poeta pontagrossense, traz a luz um conceito que ajuda a entender a importância do método aplicado nesta pesquisa: a miragem.

A miragem é uma imagem causada pelo desvio da luz refletida por um determinado objeto, ou seja, é um fenômeno físico real e não apenas uma ilusão de óptica. Portanto, a alegoria do viajante perdido no deserto, que alucinado enxerga um oásis inexistente no horizonte, é parcialmente falso. De fato, este viajante vê a miragem, que é um fenômeno óptico real, mas as suas condições subjetivas o induzem a imaginar a existência do oásis no lugar onde ocorre o desvio da luz refletida.

A cidade é um fenômeno concreto. Mas é vista pela maioria como uma miragem, que não é provocada por um fenômeno óptico, mas por um conjunto de mecanismos ou aparelhos ideológicos, utilizados pelo Estado capitalista, na sua precípua missão de perpetuar a dominação de classe. A miragem na cidade capitalista também é um fenômeno real e objetivo, que se traduz na concretude destes instrumentos ideológicos, mas que conta com o fator subjetivo para alcançar o efeito almejado: a ausência da auto-consciência da realidade por parte da maioria dos cidadãos. O morador confinado em um determinado espaço da urbe, pode até sentir-se vítima desta segregação, mas nem sempre compreende as razões que determinam esta realidade.

O materialismo dialético é o método que permite revelar a cidade capitalista e fazer emergir as contradições que lhe são inerentes, uma vez que possibilita enxergar para além desta miragem ideologicamente construída. E ao se alcançar a realidade urbana são expostos os mecanismos estruturais da dominação burguesa. Este domínio de uma classe sobre outra guarda ainda uma dimensão social, cultural e histórica que está imbricada com a primordial divisão social do trabalho, que originou a cidade como sede da classe dominante que expropriou o excedente produzido do campo. Porém, o desenvolvimento histórico da cidade,

apesar das miragens criadas pelas classes dominantes, sempre foi marcado pelo antagonismo de classes. A hodierna cidade capitalista foi precedida por formas de organização urbana que refletiam diferentes modos de produção. No ocidente a cidade antiga foi palco das rebeliões de escravos e plebeus e os muros da cidadela medieval testemunharam as rebeliões camponesas contra o regime feudal. Além da revolta contra a dominação a que eram submetidos, outro sentimento mobilizavam os explorados, especialmente nos momentos que estes conflitos atingiram seu ápice revolucionário: a aspiração de construir uma nova cidade, livre da opressão e das injustiças.

A epígrafe desta síntese, um trecho da obra do santo padroeiro dos políticos, que tornou-se um termo sinônimo deste sentimento, também permite alcançar toda a extensão do método adotado nesta pesquisa. Trata-se da utopia.

Bastante conhecida é a crítica contundente de Marx e Engels aos chamados socialistas utópicos que lhe eram contemporâneos, apesar de enaltecer os escritos dos fundadores destas correntes, destacando Saint-Simon, Fourier e Owen, que “aparecem no primeiro período da luta entre o proletariado e a burguesia”³⁶⁷. A oposição marxiana decorre da “descrição fantasista da sociedade futura”³⁶⁸ e pela aversão a ação revolucionária e ao protagonismo da classe operária das correntes utopistas do socialismo. No entanto, a obra de Marx e Engels não se restringe a análise da sociedade capitalista, pois resulta na formulação da práxis emancipadora do proletariado, que libertos das amarras da dominação burguesa, iriam construir uma nova sociedade onde seria abolida a propriedade privada dos meios de produção.

Apesar de fundamentada em um arsenal metodológico poderoso, que permitiu formular a mais consistente crítica ao capitalismo, a nova sociedade prognosticada por Marx e Engels etimologicamente guarda similitude com a Utopia de Morus, pois contemporaneamente aos jovens escritores do Manifesto Comunista, o socialismo era um Não-Lugar, pois não existia no mundo real. A diferença desta

³⁶⁷ MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>> Acesso: 21 ago. 2011.

³⁶⁸ Ibid.

utopia marxiana com os seus antecessores é justamente a existência de um embasamento teórico, capaz de revelar as contradições inerentes à sociedade capitalista, que aliado a práxis emancipadora do proletariado, classe protagonista da revolução social, permite em um primeiro momento alcançar o poder do Estado e, em seguida, construir sob novas bases estruturais, a utopia almejada. Neste contexto, o método adotado nesta pesquisa não pode prescindir de uma postura engajada do sujeito em relação ao objeto do estudo, sendo que o conhecimento da realidade que dele resulta deve ser posto a serviço da transformação desta mesma realidade. Este engajamento se traduz no compromisso com construção desta utopia concreta.

A pesquisa partiu da conceituação das categorias que integram o objeto de estudo: a moradia e o direito à moradia. Esta definição correspondeu ao caminho definido metodologicamente por Marx (da categoria mais simples e abstrata para a mais complexa e concreta) considerando ainda a preocupação de se enfatizar a contradição entre a realidade e a norma, que integra o objeto. O conceito de moradia digna e do direito humano e fundamental à moradia decorre da leitura dos documentos produzidos pelas organizações internacionais e inseridos no ordenamento jurídico brasileiro.

Destacam-se os atores que vão protagonizar a chamada questão da moradia. De um lado, o Estado capitalista que cumpre o papel de produzir e reproduzir o modo de produção e acumulação capitalista, garantido o incremento da renda fundiária urbana, que se opera entre outros mecanismos pela segregação espacial e pelo incentivo à especulação imobiliária. De outro, aparece a classe trabalhadora, organizada principalmente através do movimento social urbano, na luta pela efetivação do direito à moradia e pela emancipação da cidade.

Já em um primeiro momento se explicita a incongruência decorrente da ausência de efetividade do direito à moradia, que integra o ordenamento jurídico burguês, e a política habitacional adotada pelo Estado capitalista, que sob o pretexto de atender a demanda popular por moradia, promove a segregação urbana e incentiva a especulação imobiliária. Este aspecto vai ser reiterado durante o desenrolar da pesquisa, sempre buscando ampliar o enfoque da questão a luz de novos elementos. Este procedimento constituiu em um recurso que busca evidenciar

o caráter contraditório do Estado capitalista, que diante da sua incapacidade de conciliar os antagônicos interesses de classe, acaba por revelar a sua instrumentalização pela classe dominante.

Considerando o seu lócus principal na sociedade capitalista, as categorias moradia e direito à moradia estão relacionadas com a cidade e direito à cidade (mais complexas e concretas). Cidade é conceituada como local de concentração dos múltiplos determinantes, contrastada com o campo, local de dispersão e isolamento. Historicamente, a cidade surge concomitante a divisão social do trabalho e com a própria civilização, sendo que no período histórico pré-capitalista o espaço urbano vai servir de sede para a classe dominante, que se apodera do excedente produzido no campo. O processo de industrialização e de urbanização na Europa vai marcar a emergência da cidade capitalista, caracterizada pela mercantilização do solo urbano e pela segregação espacial entre classes sociais. Este processo todo vai estar imbricado com o surgimento do Estado-nação criado pela burguesia para garantir sua hegemonia política e econômica.

Também no âmbito da cidade se revela a contradição entre a política de desenvolvimento urbano do Estado capitalista e a legislação urbanística vigente. As categorias jurídicas da função social da cidade e da propriedade urbana alçadas a princípios constitucionais formadores da política urbana do Estado brasileiro por mais de uma década figuraram como meras referências programáticas, e apesar do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estabelecer o direito à cidade sustentável e as diretrizes gerais capazes de induzir a reforma da estrutura fundiária urbana brasileira, até o presente momento tais normas não foram colocadas em prática de forma sistemática.

A cidade ilegal, que decorre do desenvolvimento urbano desigual e combinado em escala global, trata-se de um fenômeno marcante das cidades da periferia do mundo globalizado. Apesar da ausência de dados estatísticos precisos, existem projeções que apontam que metade da população brasileira habita assentamentos ilegais. Dentre os diversos processos informais de habitação a favela é sem dúvida o de maior visibilidade social, uma vez que este tipo de assentamento ocorre em áreas de maior vulnerabilidade ambiental (morros, mangues, beira de córregos, etc.), tomando proporções dramáticas em face das calamidades climáticas

intensamente noticiadas na imprensa. Por essas razões as favelas constituem o elemento principal da questão urbana, que envolve o debate acerca dos problemas estruturais da cidade, e esta inserida na proposta de reforma urbana, defendida pelo movimento social urbano, que compreende: a) o combate a mercantilização do solo e a especulação imobiliária urbana; b) a promoção da democratização das cidades; c) da sustentabilidade social e ecológica da cidade; e d) garanta a segurança da posse e a regularização fundiária e urbanização da cidade ilegal.

O direito à moradia digna está totalmente imbricado com o direito à cidade sustentável. Neste contexto a efetividade desse direito humano e fundamental está vinculada a luta pela reforma urbana no Brasil. A implantação generalizada dos instrumentos de desenvolvimento urbano, gestão democrática das cidades e de regularização fundiária, previstos no Estatuto da Cidade, podem ser utilizados com a finalidade de induzir a reforma urbana. Em relação ao direito à moradia digna, o Estatuto da Cidade não estabelece instrumentos específicos de política habitacional, mas a adoção de seus instrumentos implica no combate a especulação imobiliária e na regularização fundiária de assentamentos informais, fatores que incidem de forma direta na efetividade deste direito.

A análise da estrutura fundiária urbana de Ponta Grossa permite a constatação empírica das principais hipóteses formuladas durante o desenvolvimento desta pesquisa. A desmesurada extensão da sua área urbana decorre de uma política de desenvolvimento urbano atrelada à lógica especulativa do mercado imobiliário e à ideologia de segregação espacial imposta por uma elite política e econômica extremamente conservadora. Os programas habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura municipal e voltados à demanda por moradia popular, centrados no chamado loteamento urbanizado, é um prodígio em termos de alocação da população mais pobre para as regiões afastadas do perímetro urbano e da utilização dos extensores urbanos para privilegiar os grupos econômicos ligados a especulação imobiliária. Os assentamentos ilegais, em especial as favelas, estão estrategicamente situados nos fundos de vales, nos grotões que caracterizam o relevo acidentado da cidade, sendo que seus moradores permanecem invisíveis

para a maioria da população, em especial as classes sociais mais abastadas, que ocuparam as “verdejantes colinas”³⁶⁹, a parte mais alta da cidade.

Também no Município de Ponta Grossa a contradição existente entre a legislação urbanística e a política urbana desenvolvida pelo Poder Público é evidente. Ao analisar o conteúdo do seu Programa Diretor Participativo, aprovado em 2006, constatou-se que todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade nele estão contemplados. Porém, como a efetividade destes instrumentos depende da aprovação de lei municipal ordinária, até o presente momento, nenhum deles foi colocado em prática. O desenvolvimento urbano da cidade é ditado por uma gestão conservadora e centralizada, sendo que os mecanismos de participação popular, quando estabelecidos em lei, não são instalados e as reivindicações da população não guardam ressonância com as práticas administrativas do governo municipal. Os programas de regularização fundiária até agora desenvolvidos pelo Poder municipal tiveram resultados inexpressivos e inócuos, considerando as quase nove mil famílias que habitam as favelas da cidade. O PLHIS-PG recentemente aprovado, apesar de constituir um importante instrumento, que permite vislumbrar a desconstrução da cidade ilegal, através da regularização fundiária e urbanização das favelas da cidade, tende a seguir o mesmo caminho de outras normas urbanísticas, ou seja, a gaveta dos gestores públicos.

Quanto ao movimento social urbano, que em Ponta Grossa já não tem tradição de mobilização e combatividade, sofre com o refluxo que marca o período de crise de mobilização que atravessa os movimentos sociais em geral. No entanto, mesmo considerando o cenário até certo ponto pessimista, a partir da pesquisa qualitativa realizada neste estudo, se observa uma postura afirmativa das lideranças comunitárias da cidade, que se expressa na perspectiva de uma nova ascensão das lutas sociais, principalmente em torno das reivindicações populares por moradia e melhor qualidade de vida nas cidades. A aposta destas lideranças gira em torno da maior participação direta da população, uma vez que as instituições políticas tradicionais sofrem um grande desgaste.

³⁶⁹ Trata-se de um trocadilho com a letra da Marcha de Ponta Grossa, que no seu refrão exalta suas “verdejantes campinas” e “vibrando em suas colinas”. Para acessar a letra integral da música: <<http://www.pg.pr.gov.br/acidade?q=marcha>>

Um dos aspectos importantes suscitados nesta pesquisa, no que concerne a contradição entre a avançada legislação urbanística escrita no ordenamento jurídico e a política de desenvolvimento urbano excludente do Estado capitalista, que desconsidera o conteúdo progressista destas normas, trata-se justamente do desconhecimento por parte das lideranças do movimento popular urbano da própria existência dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e em outras leis esparsas, capazes de induzir a um processo de reforma urbana que coloque em evidência as reivindicações populares. A identificação das lideranças comunitárias com a aplicação prática desta legislação – que a rigor somente foi possível a partir de um acúmulo das lutas que precederam a sua inclusão no ordenamento jurídico do Estado capitalista – passa necessariamente pela vinculação das reivindicações populares imediatas com a perspectiva de uma transformação qualitativamente superior da estrutura urbana.

Este salto qualitativo dos movimentos sociais urbanos, que é expressão de um estágio superior da consciência coletiva da própria classe trabalhadora, é condição necessária para a constituição de uma nova práxis. Esta práxis permitiria a explicitação desta contradição, que esteve presente como um bordão durante o desenrolar da pesquisa. E a resposta possível a este verdadeiro paradoxo é que o Estado capitalista, que administra as crises do sistema, não pode dar uma resposta adequada a questão, pois se os direitos à moradia digna e à cidade sustentável, puderam ser escritos no ordenamento jurídico burguês, a possibilidade de sua efetividade na atual fase de desenvolvimento do capitalismo torna-se inviável.

Marx já alertava em uma passagem que aparece no prefácio de sua obra “Para a crítica da economia política” que:

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com a relações de produção existentes ou, que nada mais é do que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social.³⁷⁰

³⁷⁰ MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 25

Portanto, o Estado capitalista forja os seus próprios grilhões quando escreve em suas normas, direitos fundamentais que não poderão ser efetivados em decorrência das crises em que está constantemente mergulhado. E mesmo que se afirme a natureza ainda cíclica, negando seu caráter estrutural, das atuais crises do sistema, a velocidade que elas se sucedem e a amplitude global de seus efeitos torna improvável que o Estado capitalista ganhe o fôlego necessário para a efetivar a reforma das suas estruturas fundiárias nos curtos períodos de reduzido crescimento econômico. Resta ao Estado capitalista a velha tática da adoção de políticas paliativas e pontuais buscando arrefecer as demandas populares nas frentes mais críticas, mas ela não dá mais conta da dimensão destas questões sociais, que se tornam mais agudas, inclusive nos países ditos desenvolvidos cujas populações vêm desmoronar o “Welfare State” tão penosamente construído. À medida que os movimentos sociais urbanos conseguem mobilizar os cidadãos em torno das reivindicações que buscam efetivar os seus direitos já consagrados na lei, esta tática se revelará cada vez mais como um ardil, uma miragem que visa acobertar a incapacidade do Estado capitalista das demandas populares.

A forma que se responde o problema suscitado pode até parecer contraditório. Afinal o que se propõe é mobilizar os movimentos sociais urbanos em torno da efetivação da legislação urbanística consolidada nos diplomas legais do Estado capitalista, sendo que este, afinal de contas, mal consegue dar resposta satisfatória, às questões estruturais que acompanham as crises econômicas, cada vez mais freqüentes e intensas, e que ameaçam cada vez mais a própria forma de produção e reprodução do sistema. No entanto, esta contradição é apenas aparente. A formulação de uma práxis emancipadora decorre da capacidade de associar as reivindicações mais imediatas com a perspectiva histórica da superação do modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção. A universalização do direito à moradia digna e a construção da cidade social e ambientalmente sustentável não se dará mais enquanto reforma dentro da ordem estabelecida. Aliás, as reformas das estruturas fundiárias do campo e da cidade não estão mais na ordem do dia do Estado burguês, como ocorreu em outras fases do desenvolvimento do capitalismo. Neste contexto as lutas pelas reivindicações populares mais elementares colocam em cheque a ordem estabelecida e de forma

pedagógica vão desvelando a incapacidade do Estado capitalista em responder satisfatoriamente a estas demandas.

Assim a miragem construída para ocultar os mecanismos de exploração e opressão de classe será paulatinamente destruída. O desafio está posto. Cabe aos trabalhadores protagonizar a sua emancipação histórica. A tarefa é construir a utopia nos destroços da miragem.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. Wosgrau tem 72 horas para responder ao MPF. **Diário dos Campos**. Ponta Grossa, 02 de Set. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodoscamos.com.br/cidades/noticias/6882/?noticia=vosgrau-tem-72-horas-para-responder-ao-mpf>> Acesso: 29 jul. 2011
- ALVES, A. C. **Dialética e direito: linguagem, sentido e realidade**: fundamentos a uma teoria crítica da interpretação do direito. Barueri: Manole, 2010.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. **'Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula**. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3580/9/>> Acesso: 17 mar. 2011.
- AZEVEDO, A. **O cortiço**. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm> Acesso: 03 fev. 2011.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 03 fev. 2011.
- _____. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- _____. **Estatuto da Terra**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>> Acesso: 3 fev. 2011.
- _____. **Lei nº 11.977/2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso: 25 jul. 2011.
- _____. **Lei Nº 11.124/ 2005**. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/lei-11124.html>> Acesso: 01 ago. 2011.
- BREMAEKER, F. E. J. **O papel do Município na política habitacional**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- CANEPA, C. **Cidades sustentáveis**: o município como locus da sustentabilidade. São Paulo: RCS, 2007.
- CARDOSO, P. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco urbanístico**: subsídios para implementação nos Estados e Municípios: Lei Federal n. 11.124/05. São Paulo: Insituto Pólis, 2008.
- CARLOS, A. F. A. **A reprodução da cidade como “negócio”**. In: O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- _____. **Lutas urbanas e poder político**. Porto: Afrontamento, 1976.
- CEPAL. **Urbanização na América Latina**. 1966. In: Urbanização e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.

CHAVES, N. B. et al. **Visões de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2001.

COELHO, F. U. **Curso de direito civil**. V. 4. São Paulo: Saraiva, 2006.

CORREIA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2003.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, R. **Direito ambiental das cidades**: questões teórico-metodológicas. In: O direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DITZEL, C. H.; CHAVEZ, N. B. **A história de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.pontagrossa.pr.gov.br/historia>> Acesso: 18 abr. 2011.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1981.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

_____. **Para a questão da habitação**. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>> Acesso: 12 mar. de 2011.

FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

_____. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2006.

FAGNANI, E. **População e bem-estar social no Brasil**: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002). Disponível em: <http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_06/a_05_6.pdf> Acesso: 12 mar. 2011

FERNANDES, E. **A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002.

FERNANDES, F. **O que é revolução?** 1981. In: Clássicos sobre a revolução brasileira. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

FERRARI, T. **Fabricalização da cidade e ideologia da circulação**. São Paulo: Coletivo Editorial, 2008.

FIORILLO, C. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.

FRANK, A. G. **Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano**. 1966. In: Urbanização e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.

FREITAG, B. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2008**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso: 12 mar. 2011.

GAGLIANO, P. S.; PAPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, O. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Introdução ao direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**. V. 5. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direito civil brasileiro: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRÜNER, E. **Leituras culpadas: marx(ismos) e a práxis do conhecimento**. In: A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Wall Street e o direito à cidade. **Le Monde Diplomatique**: Março de 2009. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>> Acesso: 01 mar. 2011.

HORKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostragem de domicílios 2009**, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab5_4.pdf> Acesso: 12 mar. 2011.

IHERING, R. V. **Teoria simplificada da posse**. Campinas: Russell, 2009.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2004.

LEIS, H. R. **Sobre o conceito de interdisciplinaridade**. Disponível em: <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/2176>> Acesso: 15 Ago. 2011.

LIMA, T. S.; MIOTO R. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso> Acesso: 01 abr 2011.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOVELOCK, J. **A vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

LÖWY, M. **Ecologia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Cortez, 2009.

LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MACHADO, A. A. **Ensino jurídico e mudança social**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo. 2001.

MARINS, P. C. G. **História da vida privada no Brasil 3**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>> Acesso: 21 ago. 2011.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. V. I. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993.

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito**. Lisboa: Estampa, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1994.

MORE, T. **A Utopia**. São Paulo: Martin Claret. 2005.

MTST. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.mtst.info/?q=quem_somos> Acesso: 18 mar. 2011.

NAKANO, K. **David Harvey: A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo**. Disponível em: <<http://davidharveyemportugues.blogspot.com/2010/02/david-harvey-luta-pelo-direito-cidade-e.html>> Acesso: 14 mar. 2011.

NASCIMENTO, E. **Espaço e desigualdade:** mapeamento e dinâmica de exclusão/inclusão social na cidade de Ponta Grossa (PR). Disponível em: <http://www.bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=159> Acesso: 18 abr. 2011.

_____. **Ponta Grossa (PR): expansão urbana e desigualdade socioespacial.** Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1205> Acesso: 14 abr. 2011.

ONU. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

_____. Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21.** Curitiba: IPARDES, 2001.

_____. **Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso: 15 ago. 2011

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos.** Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradiaadequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>> Acesso: 15 ago. 2011.

_____. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>> Acesso: 15 ago. 2011.

OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia adequada na América Latina.** 2004. In: Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PASUKANIS, E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PEREIRA, L. **Urbanização e subdesenvolvimento.** In: Urbanização e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.

POCHMANN, M. **Outra cidade é possível:** alternativas de inclusão social em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2003.

PONTA GROSSA. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social – Município de Ponta Grossa.** Disponível em: <<http://www.prolarpmpg.com.br/plhis/plhis.pdf>> Acesso: 23 jul. 2011.

_____. **Lei n. 10.634/2011.** Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>> Acesso: 09 ago 2011.

_____. **Plano Diretor do Município de Ponta Grossa.** Disponível em: <http://geo.pontagrossa.pr.gov.br/portal/planodiretor/2.4_aspectos_socioespaciais.pdf> Acesso: 23 jul. 2011.

_____. **Defesa Civil inicia projeto piloto em áreas degradadas.** Pub. em 08 out 2010. Disponível em: <<http://www.pg.pr.gov.br/node/9645>> Acesso em: 25 jul. 2011.

PRADO JR. C. **Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista.** Disponível em: <<http://200.211.196.47:81/ebook/libv000012.pdf>> Acesso: 31 mar. 2011.

QUADROS, J. S. **Novo dicionário prático da língua portuguesa.** São Paulo: Rideel, 1976.

RECH, A. U. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: Educs, 2010.

RIBEIRO, W. C. **Cidades ou sociedade sustentáveis?** In: Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

ROLNIK, R. **Exclusão social e violência.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288391999000400011&script=sci_arttext> Acesso: 01 mar. 2011.

_____. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. **Só crédito não resolve habitação.** Entrevista para João Loes. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoe/edicoes/2053/artigo128346-1.htm>> Acesso: 23 jul. 2009.

ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92> Acesso: 23 jul. 2009.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro. Garamond, 2000.

SAMPAIO JUNIOR. P. A. **Brasil: as esperanças não vingaram.** Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal18/AC18Sampaio.pdf>> Acesso: 17 mar. 2011.

SANSON, C. **O caráter da criminalização dos movimentos sociais no Brasil.** Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal24/12sanson.pdf>> Acesso em 17 mar. 2011.

SANTOS, A. R. **Poesia reunida.** Ponta Grossa: UEPG, 2009.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: USP, 2009.

_____. **Pobreza urbana.** São Paulo: USP, 2009..

_____. **O espaço cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais:** na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SAULE JUNIOR, N.; OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia no Brasil.** Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2649&catid=491&typeid=3&subMenuId=0&AllContent=1>> Acesso: 23 jul. 2009.

SAULE JUNIOR, N. **Direito urbanístico:** vias jurídicas e das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007.

SHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional:** uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da Prolar - Ponta Grossa. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 125. Dissertação - Curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

_____. **Espaço urbano e política habitacional:** uma análise sobre Ponta Grossa. Disponível em: <www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/download/82/80> Acesso: 18 abr. 2011.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, J. C. A. **Favelas e meio ambiente urbano.** In: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SILVA, J. R. **Paradigma biocêntrico:** do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista,** 1978. In: A produção capitalista da casa e (da Cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa ômega, 1982.

_____. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Contexto, 2002.

SOJA, E. W. **Geografias pós modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Fobópole:** o medo generalizado e militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **O desafio metropolitano:** um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

STEFANIAK, J. N. **A busca da cidadania através do acesso à moradia.** In: Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. Campinas: Russel, 2010.

_____. **Propriedade e função social:** perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003.

UEPG. **Manual de normalização bibliográfica para trabalhos científicos.** Ponta Grossa: UEPG, 2010.

VARELLA, M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária:** o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de Direito, 1998.