

XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017

A ocupação do território e do planejamento habitacional – Uma nova perspectiva ou um processo de exclusão social?

The territorial occupation and the housing planning – A new perspective or a process of social exclusion?

Consuelo A. Gonçalves Gallego, doutoranda do PosUrb da PUC-Campinas – CEATEC, consuelo.gallego@yahoo.com.br

Jonathas Magalhães Pereira Silva, Professor Doutor PosUrb, PUC-Campinas – CEATEC, jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

RESUMO

O presente texto é parte das reflexões da pesquisa de doutorado em andamento, que desenvolve uma análise crítica das contradições existentes na forma de planejamento urbano adotada na última década referente à política habitacional e sua espacialização. Entende-se que a questão habitacional vai além da moradia e que tanto os acessos a equipamentos públicos como a relação com os espaços não construídos podem ser um termômetro das condições de inserção na cidade. Problematisa-se como a política de habitação de interesse social pode potencializar ou cercear o acesso a moradia e a cidade. Toma-se como recorte territorial as cidades do Alto Tietê Cabeceiras, aprofundando-se neste artigo nas dinâmicas do município de Suzano/ SP. Abordam-se os caminhos seguidos pela política habitacional local e, a forma como as áreas destinadas para produção habitacional se tornam espaços segregados nas cidades ao ponto de cercear os direitos constitucionais da população que ali reside.

Palavras Chave: direito à cidade; moradia digna; planejamento urbano; planejamento urbano regional; ocupação do solo;

ABSTRACT

The current text is part of the reflection about a research which intends to develop a critic analysis of the contradictions in the urban planning, the housing policy and its spatialization. The housing issue goes beyond the houses. On the other hand, the empty spaces can be a sign of insertion conditions in the city. I want to understand how the housing policies with a social interest can change the territory, making the access to habitation easier or harder. In order to find out the answer I the decided to study the cities located in Alto Tietê Cabeceiras, specifically Suzano. I intend to promote a debate about the way the local housing policy goes, why the housing production areas become segregated spaces in the cities and how it blocks the constitutionals rights of the people who live there.

Keywords: dignified house, urban planning; regional urban planning; land occupation;

RESUMEN

Este texto es parte de las reflexiones de la investigación doctoral, que tiene como objetivo desarrollar un análisis crítico de las contradicciones existentes en la forma de planificación urbana, política de vivienda y aprobó su espacialización. Se entiende que la cuestión va más allá de la vivienda y de vivienda que los espacios pueden ser una condiciones de inserción del termómetro en la ciudad. Busca entender cómo la política de vivienda puede transformar el territorio salvaguardando el acceso a una vivienda adecuada o escatima aún más, el derecho a vivir y a vivir en las ciudades. El recorte territorial es el municipio de Suzano en que pretende discutir los caminos seguidos por la política de vivienda local y cómo las áreas destinadas para la producción de viviendas se convierten en espacios segregados hasta el punto de reducir la derechos constitucionales de la población reside allí.

Palabras Clave: derecho a la ciudad; vivienda digna; planificación urbana; planeación urbana regional; ocupación del suelo

INTRODUÇÃO

O processo de produção do espaço urbano é cheio de contradições e tensões, como retrata Harvey (1982), no qual o solo urbano passa a ser um produto social e como tal, criado para ser usado e consumido.

O Estado, por sua vez, omite-se em promover a regulação do território em razão dos capitais interessados na produção da cidade, abstendo-se de regular ativamente a expansão da cidade e, confiando ao setor privado a possibilidade de estruturar o tecido urbano pela lógica de interesses individuais (Marques, 2005) e, assim, sobrepondo-se aos interesses coletivos.

Mautner (2004) relata que a expansão das cidades, no Brasil, é marcada pelos grandes loteamentos, destinados às camadas da população de maior rendimento e, pelo surgimento de áreas precárias de habitação denominadas “favelas”. A forma como o território foi ocupado ao longo dos tempos, legitima as políticas de solo desconexas do planejamento urbano.

De acordo com Rolnik (2003), a segregação como elemento estruturador da cidade foi uma das principais mudanças que ocorreram, sendo determinante para a fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais. Observa-se que, atualmente, a mancha urbana avança sobre os municípios vizinhos à capital paulista, exercendo grande pressão de expansão urbana e antrópica. Surge, portanto, áreas de tensão, reflexo da cidade real que é refém de uma urbanização segregadora e excludente.

A ocupação do território brasileiro retrata um processo histórico e estrutural de nossa sociedade marcado pelo patrimonialismo e exclusão da classe trabalhadora, refletindo na prática legislativa a forma de segregação sócio espacial que se tem.

A produção do espaço urbano foi se conformando à medida que a sociedade foi se apropriando do território e legitimando sua prática pela edição de normas legais e valorização da terra. O modelo atual da ocupação territorial vem sendo construído por um longo processo histórico que cabe, aqui, destacarmos seu contexto geográfico e logístico.

A RMSP E O ALTO TIETÊ CABECEIRAS NA CONFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

A expansão do tecido urbano sofreu forte influência do sistema ferroviário, no entanto, as rodovias que seguiram por antigas trilhas e, interligaram a capital às outras regiões do estado de São Paulo potencializando e ampliando os limites da ocupação urbana, principalmente, na busca por áreas para a implantação de novas áreas industriais e valorização imobiliária. Monbeig (1998) ressalta que a rede de estradas, passa a concorrer com o sistema de transporte ferroviário incentivado pelo governo e pelo setor industrial e, aos poucos, passou a dominar o sistema de transporte.

Diversos bairros com característica operária são implantados neste período, cada vez mais distantes do centro da Capital¹. Todavia, há uma mudança de paradigmas no setor industrial, quanto à localização e processo industrial, desconexa das questões urbanas, ambientais e sociais a serem enfrentadas e, ainda, não resolvidas.

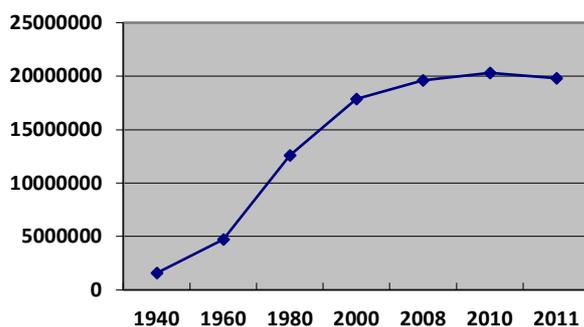
¹ Ver MEYER, Regina Maria Proserpi; GROSTEIN, Marta Dora, *A Leste do Centro – territórios do urbanismo*. São Paulo, Imprensa Oficial, 2007.

A Região Metropolitana de São Paulo - RMSP desempenha importante função de interligação com as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, sendo que durante o período de colonização de São Paulo, as rotas traçadas pelos colonizadores acompanhavam os rios que corriam para o interior do Estado (Tietê, Pinheiros, Tamanduateí etc.). Muitos dos municípios surgiram a partir das vilas que se formaram pelo pouso das expedições. As trilhas traçadas a partir do caminho aberto junto aos rios, muitas utilizadas pelos próprios índios da região, ligavam Santos e São Paulo a outras vilas de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Entre os cinco maiores aglomerados do mundo, a área urbana da Região Metropolitana de São Paulo triplicou sua configuração do tecido urbano em quatro décadas. Reflexo do incentivo ao sistema rodoviário que predominou na década de 1950 que criou eixos de mobilidade entre a metrópole paulista e outras cidades dentro e fora do Estado favorecendo a conformação de novas centralidades.

Embora, a Região Metropolitana de São Paulo tenha apresentando uma queda na taxa de crescimento anual da população², conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o grau de urbanização da RMSP em 2010 foi de 98,86%, ou seja, urbana em praticamente sua totalidade.

Evolução demográfica da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Observa-se que a urbanização avança sobre os municípios vizinhos à capital paulista em direção à nascente do Rio Tietê, surgindo regiões de tensão.

Especificamente, no caso da região do Alto Tietê Cabeceiras, há que considerar a consolidação de uma terra rica em recursos hídricos que, no entanto, sofre pressões antrópicas no processo de ocupação do território, inclusive em áreas com fragilidades ambientais consideráveis.

² De acordo com dados do IBGE, a taxa de crescimento demográfico da RMSP anual foi de 1980 a 1991 de 1,86%, de 1991 a 2000 a taxa de crescimento anual foi de 1,68%, de 2000 até 2005 foi de 1,39% a.a. e, de 2010 a 2012 a taxa de crescimento anual da população diminuiu para 0,77% a.a.

Este processo de ocupação territorial mascara um processo de segregação do espaço urbano e, propicia o surgimento de ocupações irregulares, aumento da densidade populacional, formas precárias da habitação e ausência de infraestrutura básica.

Villaça (2012) retrata a segregação sócio-espacial como elemento de controle social na produção do espaço, criando restrições para os mais pobres e vantagens para os mais ricos. Esta situação é comum não somente nos municípios integrantes da Bacia do Alto Tietê Cabeceiras, mas em diversos municípios do Brasil guardadas as devidas particularidade locais.

Observa-se que atualmente a urbanização avança em direção à nascente do Rio Tietê, surgindo regiões de tensão e, enfrentando um processo de conurbação das cidades. Este processo pode ser entendido como reflexo da cidade real, refém de uma urbanização predatória, segregadora e excludente, que serve aos interesses do mercado e, induz a ocupação do território por meio de planos urbanísticos ou pela sua própria ineficácia na regulação do território.

De acordo com Ojima (2007), os modelos existentes de expansão territorial não são novidades, mas devemos observar as suas especificidades e, assim, buscar uma atuação mais efetiva.

É necessário compreender o dinamismo e o processo político de construção das cidades, ou estaremos fadados a simples reprodução de exemplos de planejamento urbano já conhecidos, contribuindo significativamente para uma cidade segregada na sua forma e concepção.

Especificamente, os municípios que compõe a sub-bacia do Alto Tietê Cabeceiras apresentam similaridades em alguns aspectos e grandes diferenças em outros. Enquanto Guarulhos assume proporções metropolitanas, Salesópolis limita-se às características ruralistas. Faz parte deste contexto, a legislação que regula o Sistema Integrado de Recursos Hídricos que elegeu, por natureza, uma fonte importante para o desenvolvimento de toda a região metropolitana de São Paulo.

De notar, pode ser observado um grande lapso entre os municípios de uma mesma região, isto em razão da oferta de emprego, do grau de industrialização e/ou incentivo ao comércio cuja oferta de mecanismos de preservação, ainda, se apresenta de forma tímida.



Fonte: Fundação SEADE DAEE

A intervenção do Estado, para desenvolver políticas econômicas regionais teria por objetivo (I) reduzir as disparidades regionais reorientando a distribuição espacial das atividades econômicas e (II) promover de políticas econômicas em escala regional. No entanto, não atingiu um nível mínimo de investimentos que possibilitasse equilíbrio econômico entre as cidades de modo a conter as desigualdades regionais.

O quadro abaixo demonstra que há municípios na Região do Alto Tietê Cabeceiras com alta densidade demográfica (Guarulhos, Itaquaquecetuba e Ferraz de Vasconcelos). Isto se justifica pelo fato de que os municípios com índices de menor densidade demográfica apresentarem características quase que exclusivamente rurais e de extração minerária. Enquanto, os que possuem alta densidade configuram um processo de conurbação local, de modo a terem características muito próximas quanto ao fornecimento de serviços, comércio e indústria.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	TERRITÓRIO (Km ²)	DENSIDADE	URBANIZAÇÃO (%)
Arujá	73.101	96,17	761	96,19
Biritiba-Mirim	28.760	317,41	69	86,69
Ferraz de Vasconcelos	171.278	29,56	6.851	95,51
Guarulhos	1.230.511	318,68	3.684	100,00
Itaquaquecetuba	340.881	82,62	4.107	100,00
Mogi das Cruzes	361.350	712,54	501	92,51
Poá	105.020	17,26	6.178	98,42
Salesópolis	15.953	425,00	38	65,29
Suzano	270.566	206,24	1.387	96,48

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

Do ponto de vista econômico, a região apresentou o seu desenvolvimento ancorado em empreendimentos múltiplos, caracterizados: por indústria de base diversificada, com especial atuação nas áreas metal - metalúrgica, química, têxtil, borracha/ plástico e móveis, atividade agrícola na produção de hortifrutigranjeiros, e importante participação do setor de serviços, especialmente em função do aeroporto internacional e do turismo. Por outro lado, caracterizou-se ainda na região uma multiplicidade de atividades econômicas de menor porte, tradicionais e emergentes, que ganham novas dimensões e importância na região, podendo como já ocorrido em alguns casos, se transformar em Arranjos Produtivos Locais.

A região do Alto Tietê Cabeceiras apresenta economia superior quando comparada a outras regiões no Estado de São Paulo e, até mesmo, no Brasil. Apesar disso, quando se analisa indicadores sociais e ambientais, depara-se com uma situação insatisfatória que relewa a desigualdade interna na região metropolitana, no sentido de universalizar os ganhos obtidos no processo econômico regional.

Essa situação indica que as estratégias de desenvolvimento econômico que vierem a ser implementadas na região, devem conter objetivos de inclusão sustentável dos amplos segmentos populacionais hoje submetidos a condições precárias de vida e exercício da cidadania.

A EXPRESSÃO DO CAOS

A cidade, por si só, é a clara expressão do caos.

Pedro Abramo (2001, p. 10), relata a existência de uma “mão invisível³ urbana” que se alimenta da desordem e da ineficácia da gestão das cidades, privilegiando porções do território em detrimento da coletividade. Este artifício especulativo imobiliário que se dá nas cidades, apropria-se da valorização de terras enquanto aguarda o melhor momento para coloca-las no mercado.

A especulação imobiliária é capaz de expulsar populações inteiras e, de acordo com Jaramillo, a grande parte dos planejadores urbanos contemporâneos pretende “recuperar para o Estado os incrementos dos preços dos terrenos nas cidades, partindo do pressuposto que o crescimento dos preços do solo urbano é uma expressão paradigmática de uma vantagem privada e unilateral que emerge de um processo coletivo, a urbanização”. (Jaramillo, 2001, p. 71).

Nesta perspectiva, pode-se dizer que o caos existente nas cidades é a clara expressão da ação invisível sobre o urbano, no qual, prevalece a desordem. Ou, em outras palavras, a ordem por interesses unilaterais.

É preciso avançar na análise da dinâmica do mercado imobiliário e, assim, compreender a dinâmica de produção do espaço urbano, de tal modo, que seria possível aplicar instrumentos urbanísticos e fiscais buscando cidades menos injustas.

A resolução efetiva dos conflitos urbanos e ambientais existentes abarcam direitos cerceados há tempos em razão da valorização da propriedade que despreza a função urbana, social e ambiental, além do direito a uma cidade mais equânime. Espera-se conseguir demonstrar a necessidade de despir de pré-conceitos e desconstruir a ideia de que a cidade simplesmente cresce de forma desordenada, ao contrário, reflete exatamente a forma de planejamento adotado.

A ocupação do território se dá a partir de uma lógica pensada de acordo com os interesses de diferentes agentes, com diferentes poderes de intervenção sobre o território face sua inserção política e econômica (SILVA, 2009). A regulação urbanística e fundiária raramente aparece como prioridade a fazer valer o direito à cidade e a função social da propriedade de fato. Estes princípios adotados pela Constituição Federal, ainda necessitam avançar na busca de formulação de políticas públicas efetivas, a fim de garantir uma cidade acessível a todos, respeitando as diversidades, sejam elas de ordem geográfica, ambiental, urbanística, econômica, política ou social (SILVA, 2011).

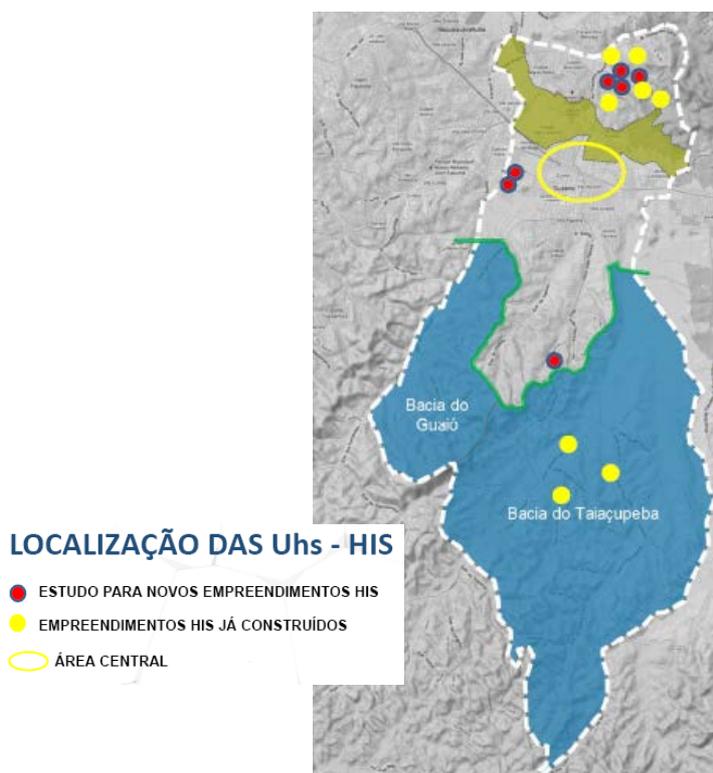
Sem a intervenção do poder público com seus mecanismos de controle, prevalece a desordem. No entanto o controle e as regras urbanísticas só existem para partes de cidade. (Abramo, 2001, p. 10).

A política habitacional discorre sobre o direito à moradia, contudo, o que se observa é a obediência às regras impostas pelo mercado, se não em sua essência, ao menos, na sua prática.

³ **Mão invisível** é um conceito introduzido por Adam Smith para descrever como, numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos parece resultar numa determinada ordem. Abramo traz este conceito para a análise da política fundiária e de solo, indicando a existência de uma “mão invisível” que nortearia o planejamento urbano e a produção da cidade de acordo do interesse unilateral. No caso o processo especulativo.

Não é a toa que os empreendimentos habitacionais de interesse social estão localizados em regiões periféricas.

Pode-se observar que corroborando com a lógica do mercado, os empreendimentos habitacionais de interesse social estão localizados em áreas periféricas, como demonstrado no mapa de empreendimentos do município de Suzano.



Mapa 1: Localização das Unidades Habitacionais de Interesse Social em Suzano/ SP

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, elaborado pela autora

A implantação de empreendimentos habitacionais em áreas periféricas reflete um processo de exclusão e segregação da camada mais pobre da população em detrimento de um processo de valorização do solo urbano, onde poucos se favorecem do poder político e econômico exercido.

“Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada a mercê da lei de mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem” (SANTOS, 1987. P. 116).

A tentativa de regular a ocupação do território estabelecendo mecanismos de controle social que possam normatizar a forma de ocupação do território e mediar conflitos existentes. Sobretudo, a atuação do Estado nas questões urbanas e na regulação do território geram conflitos entre os interesses coletivos e os interesses individuais, contudo, observa-se a busca pelo máximo aproveitamento de terras, seja para a edificação de prédios, para o parcelamento do solo ou especulação imobiliária, e assim obter o maior lucro possível, "numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto" (SILVA, 2008).

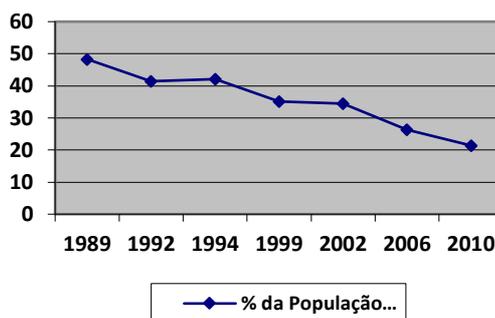
A formulação de políticas públicas deve compreender o processo de produção do espaço, suas limitações e contradições, a fim de traçar diretrizes que atendam as necessidades reais da cidade. Há de se buscar alternativas que equilibrem as ações de política urbana em conjunto às ações de meio ambiente, de forma a garantir o direito à cidade.

Por conseguinte, a valorização da terra urbana, esta associada à localização e a infraestrutura são fatores importantes agregados ao valor imobiliário do solo.

POLÍTICA HABITACIONAL E O PROCESSO DE EXCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL

É evidente que o Brasil vem avançando no campo das políticas públicas sociais, visto que de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, reduziu-se o índice de extrema pobreza da população com a implementação de programas sociais como “Bolsa Família⁴”, incentivo ao aumento da oferta de emprego formal, aumento do salário mínimo entre outros.

Evolução da porcentagem da população pobre no Brasil



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

No entanto, nas questões de política urbana pouco se tem efetivado, embora seja inegável a contribuição dos programas de desenvolvimento urbano para a promoção de políticas públicas. Atualmente, a política de habitação na região se volta para o programa Minha Casa Minha Vida, que, por sua vez, estabelece regras para a aprovação dos empreendimentos no que se refere a implantação de infraestrutura urbana, acessibilidade e propriedade da terra. Esperava-se que o programa federal, enquanto política pública pudesse democratizar o solo urbano e coibir o déficit habitacional, no entanto, em muitas cidades observa-se a imposição do mercado imobiliário sobre a gestão do território, elevando o valor da terra urbana infraestruturada e reproduzindo modelos sem identidade nas franjas das cidades.

⁴ O Programa Bolsa Família considera extremamente pobre as famílias com renda domiciliar per capita de até R\$ 77,00 e pobres, aquelas com até R\$ 154,00. Há também o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS) que beneficiam idosos e deficientes com rendimento domiciliar per capita inferior a ¼ de salário mínimo. O Plano Brasil Sem Miséria combina a linha de R\$ 77,00 de rendimento domiciliar per capita com outras dimensões, como falta de saneamento básico.

Não obstante, o “Programa Minha Casa Minha Vida⁵” veio como uma aposta em um momento de crise mundial, pois incentivou a construção de unidades habitacionais, buscando diminuir o déficit habitacional e, estimular a criação de empregos, aquecendo a economia na área da construção civil. Não obstante, o programa Minha Casa Minha Vida, apresenta questões atinentes à lógica do mercado imobiliário, pois, enfrenta dificuldades na obtenção de terras para a construção dos empreendimentos habitacionais. Essa dificuldade se dá, não pela simples falta de área disponível, mas pelo preço da terra, resultando na aquisição de lotes situados nas periferias das cidades em função do custo e reproduz modelos sem identidade com a área ou com a população do entorno. Além de não atender prioritariamente a população de 1 a 3 salários mínimos, base da pirâmide de demanda habitacional.



Foto de empreendimento habitacional de interesse social descontextualizado da realidade local

Fotografia do acervo pessoal da autora

A possibilidade de acesso à moradia, principalmente a uma camada social excluída dos mercados formais impulsiona a busca por inclusão nos programas governamentais, contudo, a chamada economia de mercado se faz presente no processo de produção social do espaço urbano.

“... A dinâmica do mercado permite que exista uma especulação com os preços fundiários, provocando uma valorização fundiária em determinadas partes da cidade... Esta valorização aliada aos investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, provoca uma segregação no espaço urbano.” (BALTRUSIS, 2000. p.14)

⁵ Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br

Não obstante a contribuição do Programa Minha Casa Minha Vida para a diminuição do déficit habitacional, há de se considerar que a exigência de implantação de unidades habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura é um fato benéfico para a produção da cidade, mas antagonicamente dificultou o acesso à terra urbana infraestruturada. A exigência de edificação em terra munida de infraestrutura urbana e documentação cartorária legalmente regular para a inserção no Programa MCMV pode ter contribuído para a elevação do custo do solo disponível, inviabilizando muitos dos projetos apresentados, visto que se aumenta a procura de imóveis nestas condições, consequentemente o preço da terra eleva-se.

Conforme dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, menos de 10% das propostas apresentadas foram efetivamente contratadas, conforme demonstrado acima. Estes dados são confirmados pelo Ministério das Cidades, que atribui a desistência das empresas e municípios em prosseguir com o encaminhamento das propostas apresentadas por razões inúmeras, que vão desde dificuldades em viabilizar a contrapartida, quando exigida no programa, à falta de capacidade técnica dos diretamente envolvidos.

Em muitos dos casos, o valor da terra inviabilizou a contratação de projetos, visto que o valor da terra infraestruturada se elevou consideradamente em função da grande procura após o início do PMCMV. As questões ambientais, também, foi um fator determinante da não efetivação da proposta, pois em um país com a riqueza hídrica e em considerável.

A política de habitação busca a inserção do projeto arquitetônico na cidade, propõe espaços de lazer, convivência e, manter relações de vizinhança existente, mas ainda de maneira bastante tímida.

O Programa Minha Casa Minha Vida, em curso desde 2009, gestado no âmbito do governo federal conta com a colaboração de diversos atores sociais, mesmo que hoje se reconheça que a sua efetividade não foi completa no quesito da reforma urbana e erradicação do déficit habitacional. Inicialmente, serviu como resposta à crise econômica que se avizinhava.

Por mais que se tenham ressalvas em relação à gestão do programa MCMV, há de se considerar que o programa habitacional atentou para a população com renda familiar de até três salários mínimos e moradores de áreas de risco, fornecendo subsídios para a aquisição da moradia. No entanto, a pretensão de que os empreendimentos fossem construídos em terra dotada de infraestrutura resultou na reprodução de modelos em áreas periféricas, visto que não foi normatizada a localização dos empreendimentos. E embora o programa tenha criado um capítulo específico para a regularização fundiária, não se democratizou a terra, nem tão pouco se efetivaram ações de regularização de assentamentos precários. Há de se observar, ainda, que a grande maioria dos projetos apresentados e contratados pela Caixa Econômica Federal foram destinados às famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos e não a população de baixa renda como se anunciava.



Foto de empreendimento habitacional de interesse social descontextualizado da realidade local

Fotografia do acervo pessoal da autora

Cabe, portanto aos municípios exercerem sua competência legislativa no tocante as questões de interesse local, observando a legislação federal e estadual e assim, buscar alternativas que possam viabilizar programas de democratização da cidade.

A ação do Estado aliada à legislação e a um mercado imobiliário excludente possibilita a clandestinidade urbana que resulta na conformação das cidades à margem da legalidade, sendo a concretização de políticas públicas fundamental para o desenvolvimento urbano, garantindo o direito de todos à cidade e a moradia.

A PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE

O planejamento urbano deve ser um processo permanente, no qual devemos almejar a transformação de uma determinada situação. Esquadrinhando perspectivas e melhoria da situação vivenciada.

“A cidade é o lugar em que o Mundo se move mais; e os homens também. A co-presença ensina aos homens a diferença. Por isso, a cidade é o lugar da educação e da reeducação. Quanto maior a cidade, mais numeroso e significativo o movimento, mais vasta e densa a co-presença e também maiores as lições e o aprendizado.” (SANTOS, Milton. Técnica, Espaço e Tempo. 1997:83)

Sabe-se que o planejamento urbano nasceu em resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto os não resolvidos pelo urbanismo moderno, quanto àqueles causados por ele. A cidade é o resultado de sua própria história, é um processo dialético e, evolui de acordo com as interferências que recebe.

Cidade Ideal Hegemônica na forma de ocupação territorial e de sociedade. É para poucos. É parte, não totalidade.	Cidade Real Repleta de contradições. Habitações precárias, trânsito caótico, espaço urbano deficiente.
	

Fotografia do acervo pessoal da autora (2014)

Não há de se falar em **cidade ideal**, em cidade utópica. Uma vez que a **cidade real**, cheia de contradições, necessita de alternativas para questões concretas, estabelecendo mecanismos de controle dos processos urbanos e garantia no processo de democratização da cidade.

No Brasil, o Planejamento Urbano foi moldado a partir de Instrumentos Urbanísticos. No entanto, as normativas construídas a partir de Planos Diretores e/ ou Leis de Uso e Ocupação do Solo não enfrentam as questões sociais existentes nas cidades e, limita-se à regulação do solo e sua forma de ocupação, por vezes, incentivando processos especulativos de produção do espaço urbano.

Ao considerarmos a cidade em toda a sua complexidade, não se é possível delinear preceitos sem antes estabelecer algumas questões:

1. Qual a função social da cidade e da propriedade urbana?
2. Como garantir equidade social e territorial?

Não se pode dissociar a questão urbana do fomento de políticas públicas, nem tão pouco, ansiar cidades mais justas com a simples reorganização do espaço habitado. Há de se considerar que a cidade deve ser um espaço de perspectivas, um espaço democrático e, nela devemos considerar não somente a agilidade em se deslocar ou estabelecer zonas habitáveis, mas, também, considerar as oportunidades de desenvolvimento econômico, social e cultural. Efetivamente, a forma de viver.

Não se trata de ter ou não um Plano Urbanístico, uma legislação vanguardista, trata-se de como a questão urbana se apresenta e quais são as estratégias de enfrentamento para a materialização do direito à cidade. É isso que está em jogo, o quanto o Poder Público, por meio de seus Planos Urbanísticos e Programas Sociais, e a própria sociedade irão, efetivamente, enfrentar as questões de segregação urbana, especulação imobiliária e capitalismo feroz.

A cidade deve ser mais que um plano ilustrado, deve ser formatada de acordo com as expectativas da sociedade como um todo.

Não há forma sem conteúdo. Não há conteúdo sem forma. Aquilo que se oferece à análise é sempre uma unidade entre forma e conteúdo.

A “cidade ideal” ilustrada em planos utópicos desenvolvidos por poucos e para poucos, vem recriando cidades, instituindo centros de consumo, estabelecendo as formas de como morar ou locomover estabelecendo formas de viver que não corresponde a cidade real.

“Lutar pelo direito à cidade é romper com a sociedade da indiferença e caminhar para um modo diferencial de produção do espaço urbano, marcado pelo florescimento e interação igualitária de diversos ritmos de vida, expressão das diferentes formas de apropriação do espaço. Averso às “impecáveis matemáticas”, ao planejamento metafísico que pretende resolver em definitivo os problemas sociais e declarar o fim da história, a intervenção transformadora desse espaço é ciente de sua historicidade, procurando no tempo sua reconstrução cotidiana pelas tensões entre as experiências do real e as utopias construídas a partir delas.” (LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. 2008:126)



Foto de área ocupada em crista de morro em Suzano/ SP.

Fotografia do acervo pessoal da autora (2013)

O processo de construção de políticas públicas, que não é isento de atender as demandas do mercado, parece ser um caminho repleto de contradições, entretanto, quando se considera a realidade sócio territorial, este caminho tem potencial para transformar a realidade e incluir sujeitos destituídos do direito a cidade.

Não há política territorial sem política de capital.

Nenhum caminho é certo, nenhum processo garante o produto, mas pode equilibrar forças.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Por meio de uma urbanização precária, carente de infraestrutura urbana, a população sem recurso econômico para entrar no mercado formal, encontra uma oportunidade de ficar na cidade, sem, contudo, usufruir dos benefícios da cidade legal. O resultado é uma terra de todos e ao mesmo tempo de ninguém, onde podemos identificar vários agentes interessados no processo de ocupação: proprietários de glebas, comerciantes de material de construção, corretores de imóveis, líderes comunitários, cabos eleitorais e políticos. Todos em busca de seus próprios interesses, procurando o bem individual.

“[...]temos assistido a uma valorização dos recursos naturais e de sua conservação sem precedentes na história. Há valorização de produtos naturais e orgânicos e a busca de um contato mais intenso com a natureza em atividades de lazer e recreação, assim como na própria escolha de locais para moradia. A origem desta tendência encontra-se, entre outros fatores, na constatação quase consensual de que o meio ambiente em nosso planeta está piorando, constatação esta que se baseia tanto na sensibilidade quanto em evidências científicas. A demanda por produtos imobiliários de lazer que tenham como foco ambientes naturais preservados – tais como condomínios de lazer, resorts e empreendimentos ecoturísticos – tem crescido bastante nos últimos anos, em função da tendência de busca de um maior contato com a natureza.” (MARTINS, 1998:66)

Como intervir nesse processo? Quando essas ocupações afligem a sociedade, seja pela desvalorização das terras ou pelos riscos sociais envolvidos, as políticas públicas têm conseguido, apenas, reforçar a exclusão daqueles que deveriam ser parte beneficiária no princípio do direito à cidade.

Assim, se a cidade é um espaço precípuo de luta de classe, uma produção dialética entre vários atores... , por que continuamos a buscar e reproduzir modelos que segregam, excluem e cerceiam direitos constitucionais, arduamente, conquistados? E, até que ponto o planejamento urbano tem sido um discurso vazio e um instrumento, apenas, de controle social e não de política urbana e democratização do território?

Neste momento, não há uma finalização deste texto ou, ainda, um parecer conclusivo. O que se tem? Apenas indagações e angústias sobre que cidades estamos produzindo e para quem?

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMO, Pedro (2001) “Mercado e Ordem Urbana. Do caos à teoria da localização residencial”. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- ACSELRAD, H. et all. **O que é justiça ambiental**. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2008.
- ALVES, Alaôr Caffé, **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro** – Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal – setembro 1998.
- BALTRUSIS, Nelson, **A dinâmica do mercado imobiliário informal na RMSP: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista**. Dissertação de mestrado apresentada à PUC Campinas. Campinas, 2000, capítulo I, p. 16-52.
- BONDUKI, **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo, Estação Liberdade.
- GALLEGO, Consuelo A. G. **Conflitos entre Ocupação Urbana e Legislação Ambiental: a configuração territorial atual do município de Suzano (SP)**. Dissertação de mestrado apresentada à PUC Campinas. Campinas, 2012.
- GOHN, Maria da Glória, **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. 1a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991. v. 1. 191 p.
- HARVEY, David, **O Trabalho, O Capital e o Conflito de Classes em Torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas** – in revista espaço e debates nº 6, São Paulo, 1982. - trad. de Flávio Villaça, p. 6 a 34
- HARVEY, David, **A produção capitalista do espaço**, São Paulo: Annablume, 2005
- JARAMILLO, Samuel (2001) “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalía” in Smolka, Martin e Furtado, Fernanda (ed.) (2001) “Recuperación de plusvalía em América Latina – alternativas para el desarrollo urbano” PUC CHILE, Eurelibros e Lincoln Institute of Land Policy.
- LIMA, Zeuler. **Enclaves Globais em São Paulo: Urbanização sem Urbanismo?** Arqtextos, São Paulo, 059.02, Vitruvius, abr 2005. Disponível em: www.mackenzie.br/mestrado_fau_mutacoes_urbanas.98.html
- LEFEBVRE, Henri, **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008 – 2ª reimpressão 2010.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução Sergio Martins. Belo Horizonte. UFMG.1999.
- MARTINS, José de Souza, **O Cativo da Terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.
- MARICATO, Ermínia, **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis/ RJ, Editora Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. **Limitações ao Planejamento Urbano Democrático**. In FREITAS, J.C. (Coord.) Temas de Direito Urbanístico 3. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 2001.

- MARQUES, Eduardo, Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado, p. 19 – 56, in MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo, (orgs.), São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdades sociais – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p.336
- MAUTNER, Yvonne, **A periferia como fronteira da expansão do capital**, páginas 247 – 258, in Csaba Déak, & Sueli Ramos Schiffer, (orgs.) O Processo de Urbanização no Brasil – São Paulo: Editora São Paulo:FUPAM-EDUSP, 2004, pags.352
- MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora, **A Leste do Centro – territórios do urbanismo**. São Paulo, Imprensa Oficial, 2007.
- MONBEIG, Pierre. Pioneiros e fazendeiros de São Paulo. Editora Hucitec – Polis. São Paulo, 1998.
- MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. **Do Urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In COSTA. Geraldo M. Mendonça, Jupira M. (org) Planejamento urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas . Belo Horizonte, Editora C/ Arte 2008.
- OJIMA, Ricardo. **Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982007000200007&script=sci_arttext
- OLIVEIRA, Francisco de, **O Estado e o Urbano no Brasil**. São Paulo, Revista Espaço e Debates nº6, jun.-set 1982, p. 36 – 54.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz C. (coord.) **Novas Governanças para as áreas metropolitanas o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Elaboração Joeren J. Klink Observatório das Metrôpoles – IPPUR/ Fase Rio de Janeiro, 2008.
- ROLNIK, Raquel, (coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo, Polis, 1999.
- ROLNIK, Raquel, **A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 2003.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sérgio Buarque de Holanda e essa tal de "cordialidade"**. Ide (São Paulo) [online]. 2008, vol.31, n.46, pp. 83-89. ISSN 0101-3106.
- SILVA, Jonathas M. P. **Esfera de vida pública e sua relação com a esfera privada na qualificação dos sistemas de espaços livres de edificação**. In: TÂNGARI, Vera R.; ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B.. (Org.). **Sistemas de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PROARQ UFRJ, 2009, v. 1, p. 114-124.
- _____. **Habitação de Interesse Social e as Legislações Municipais da Região Metropolitana de Campinas**. Ambiente Construído, v. 11, p. 55-71, 2011.
- SILVA, José Afonso da, **Direito Urbanístico Brasileiro** – Editoração Eletrônica Letra por Letra Studio – Janeiro/2008 – 5ª edição revista e atualizada.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil** – São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Sítios consultados:

www.cidades.gov.br

www.forumreformaurbana.org.br

www.ibge.gov.br

www.observatoriodasmetropoles.org.br

www.planejamento.sp.gov.br

www.seade.gov.br