

Denise Bittencourt Friedrich

**INCLUSÃO SOCIAL: UM DESAFIO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo

Santa Cruz do Sul, março de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UNISC, instituição que sempre primou pelo ensino de qualidade, e pela ética na arte de ensinar; a todos os mestres e funcionários que, ao longo destes vinte quatro meses, sempre estiveram à disposição do corpo discente para nos ajudar-nos.

Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo que, mesmo não tendo sido meu primeiro orientador, foi muito atencioso, didático e mostrou-se sempre à disposição para sanar dúvidas e discutir a cerca da dissertação.

Registro meu profundo agradecimento e pedido de desculpa ao Prof. Dr. João Telmo Vieira pela participação na orientação do projeto desta dissertação e pelos momentos dedicados a sua elaboração. Infelizmente, não pudemos continuar juntos na feitura da dissertação, mas certamente os poucos momentos que tivemos na fase do projeto de pesquisa, aqui se consolidaram.

De forma muito especial, agradeço aos meus três queridos filhos - Tiago, Rafael e Lucas - que me ensinam a cada dia que a vida é cheia de alegrias e realizações, e que, mesmo diante de dificuldades, como uma criança que começa a engatinhar, não podemos desistir, até que possamos correr.

Com carinho, agradeço ao meu marido Edson, companheiro maravilhoso durante o mestrado e durante todo o período que estamos

juntos. Sem cobranças, estive ao meu lado de braços abertos para me auxiliar.

Aos meus queridos pais, Anilson e Ivone, muito obrigada pelo auxílio, pelos conselhos, pelo colo nos momentos difíceis, quando a vontade de desistir batia a porta. Pai, até na doença tu me ensinaste a lidar com as dificuldades da vida...

Agradeço a todos os colegas pelo companheirismo que se consolidou entre nós e pelos ótimos momentos de descontração que tornaram o mestrado menos difícil.

Por último, agradeço a Deus, que me deu oportunidade e capacidade de chegar ao término da dissertação. Obrigada!

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
<i>RESUMEN</i>	8
INTRODUÇÃO.....	10
1 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	14
1.1 Urbanização e Industrialização.....	16
1.2 Da Cidade Industrial à Cidade da Atualidade.....	36
1.3 Histórico da Legislação Urbanística Brasileira.....	54
1.3.1 Código Civil de 1916 e Código Civil de 2002.....	67
1.3.2 Lei 6766 de 1979.....	70
1.3.3 Estatuto da Cidade.....	71
2 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	76
2.1 Usucapião Especial Urbano para Fins de Moradia	84
2.1.1 Usucapião Especial Urbano para Fins de Moradia Coletivo.....	95
2.1.2 Algumas Questões Processuais Referentes ao Usucapião Especial Urbano	103
2.2. Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia	108
2.2.1 Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia Coletiva.....	116
3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL	119
3.1 Políticas Públicas	119
3.1.1 Capital Social e Políticas Públicas: construindo um novo paradigma.....	128

3.1.2 Políticas Públicas Urbanísticas	132
3.2 Inclusão Social: desafio para as políticas públicas.....	135
3.2.1 Cidadania e Inclusão Social.....	143
3.3 Relação entre a regularização fundiária e inclusão social	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	168

RESUMO

O processo de urbanização brasileira foi impulsionado pela industrialização do setor produtor. A presente dissertação tem a finalidade de demonstrar a forma pela qual as cidades brasileiras reagiram a sua rápida e feroz ocupação, e como os instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade podem reverter a irregularidade/clandestinidade urbana e proporcionar a inclusão territorial, bem como a inclusão nos demais sistemas sociais. Ocorre que a exclusão territorial tem suas raízes na inércia do Estado em elaborar políticas públicas direcionadas ao campo e à equidade na ocupação do solo urbano. Não só como agente inerte o Poder Público contribui para a atual segregação espacial, mas também como seu fomentador, pois se pode observar que a exclusão territorial também foi fruto de políticas urbanas inadequadas que ignoraram os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, criando um ambiente adequado à expansão do sistema capitalista e à mercantilização/especulação do território urbano. Visando reverter o caos urbano, o presente trabalho propõe políticas públicas inovadoras no intuito de aumentar a regularização fundiária. Também é importante trazer a cidade informal ao conhecimento dos gestores públicos e acatá-la como fato concretizado, levando bens e serviços públicos capazes de lhe dar os mesmos benefícios que a cidade formal possui, e assim, incluí-la territorialmente e, por conseguinte, socialmente. Utilizou-se nesta pesquisa a abordagem do método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: urbanização – exclusão social- política pública – regularização fundiária- inclusão social

RESUMEN

El proceso de urbanización brasileña fue impulsado por la industrialización del sector productor. Esta disertación tiene la finalidad de demostrar la manera por la cual las ciudades brasileñas han reaccionado a esta rápida y feroz ocupación, y como los instrumentos de regulación fundaria inseridos en el Estatuto da Cidade pueden revertir la irregularidad/ clandestinidad urbana y proporcionar la inclusión territorial, así como la inclusión en los demás sistemas sociales. Ocurre que la exclusión territorial tiene sus raíces en la inercia del Estado en hacer políticas públicas dirigidas al campo y a la equidad en la ocupación del suelo urbano. No sólo como agente inerte el Poder Público contribuye para la actual segregación espacial, sino como su fomentador, una vez que se puede observar que la exclusión territorial también fue fruto de políticas urbanas inadecuadas que ignoran los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, creando un ambiente adecuado a la expansión del sistema capitalista y a la mercantilización/especulación del territorio urbano. Con la pretensión de revertir el caos urbano, el presente trabajo propone políticas públicas innovadoras con el intuito de aumentar la regularización fundaria. Además es importante traer la ciudad informal al conocimiento de los gestores públicos y acatarlas como hecho concreto, llevando bienes y servicios públicos capaces de darles los mismos beneficios que la ciudad formal posee, así incluirla territorialmente y por lo tanto socialmente. Se utilizó en esta investigación el método hipotético-deductivo.

Palabras-claves: urbanización, exclusión social, política pública, regularización fundaria y inclusión social

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma muito veloz e à revelia de políticas públicas habitacionais adequadas. Por conseguinte, a grande massa de cidadãos que migraram do campo para a cidade, atraídos pelo crescimento industrial, não teve acesso ao mercado formal de lotes urbanos, o que a obrigou a ocupar as piores áreas, muitas vezes no perímetro rural, distantes do centro urbano, sem pavimentação, saneamento básico, entre outras precariedades.

A dissertação tem por intento investigar as contribuições que a implementação de políticas públicas de regularização fundiária podem repercutir positivamente para reverter este quadro e promover a inclusão social de grande parte da população brasileira que vive na irregularidade/clandestinidade. De acordo com esta proposta, buscou-se conhecer profundamente os instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e como tais instrumentos colaboram na inclusão nos diversos sistemas sociais. As questões concernentes a este tema provavelmente possuem um alcance que ultrapassa a análise da segregação territorial, pois, certamente, contribuirão para que grande parte da população excluída da cidade legalizada e sem segurança na posse conquiste estes direitos e usufrua as benesses conseqüentes desta conquista.

O tema proposto apresenta relação com a linha de pesquisa “políticas públicas de inclusão social” pois oferece um estudo sobre as políticas públicas de regularização fundiária dando ênfase ao caráter inclusivo de tais instrumentos.

Os problemas que motivaram a pesquisa dizem respeito às seguintes questões: 1) de que forma a regularização urbana pode interferir na inclusão dos cidadãos que foram excluídos da cidade legal por meio do elevado preço dos lotes urbanos regulares e pela falta de políticas públicas eficientes

para a ocupação do espaço territorial urbano; 2) quais as conseqüências e impactos da falta de um planejamento urbano baseado no princípio da função social da cidade e da propriedade.

De forma preliminar, parece que os cidadãos ocupantes dos lotes irregulares/clandestinos provavelmente estão excluídos de bens e de serviços públicos essenciais, do mercado de trabalho formal, do sistema econômico formal, e convivem com a baixa auto-estima, pois a incapacidade financeira de conquistar um lugar adequado e seguro para morar repercute nas mais diversas questões da vida pessoal, como se esta impossibilidade fosse por culpa sua, e não do sistema que se instaurou nas cidades brasileiras.

Neste contexto, pode-se perceber a importância do presente trabalho, pois as cidades da atualidade são repletas de desigualdades sociais, de segregação espacial, de exclusão de vários segmentos sociais e de imensa agressão ambiental.

A Constituição Federal de 1988 foi o primeiro diploma legal que inseriu princípios de caráter social no âmbito do direito urbanístico. Até então, as questões referentes à ocupação do solo urbano eram meramente de caráter arquitetônico, sem levar em conta a importância que a cidade desempenha na vida de seus cidadãos. Por isso, é de extrema relevância que se estude detalhadamente esta nova ordem legal para poder maximizar os princípios nela contidas, tais como a função social da propriedade, a função social da cidade, a gestão democrática das cidades, os instrumentos de regularização, ou seja, para efetivar o caráter social atribuído a este ramo do direito.

A maioria das pessoas mora nas cidades, as quais se caracterizam pela irregularidade/clandestinidade na ocupação do solo. Dessa forma, é de extrema relevância que se conheça essa realidade, para diante dela avaliar a influência desse quadro na vida dos seus cidadãos e selecionar as políticas públicas adequadas para reverter esta triste realidade.

O espaço urbano, bem de todos, por muito tempo foi visto como objeto de consumo, regulado pelo interesse imobiliário. Por isso, há de se mudar a forma de olhar para as cidades com o objetivo de construir um lugar melhor para o exercício da cidadania ativa e inclusiva, e assim construir um novo paradigma.

Para melhor compreender esse novo paradigma que paira sobre os sistemas sociais urbanos, no primeiro capítulo analisar-se-á o processo de urbanização brasileiro e sua relação com a atual situação das nossas cidades. Da mesma forma, a relação entre industrialização e urbanização, até chegar à atualidade, na qual não é mais a atividade industrial que motiva a urbanização, mas os fluxos de informação e de comunicação.

Ainda no primeiro capítulo descrever-se-á a evolução da legislação pertinente à questão urbana e como o Estado tratou tais questões.

O segundo capítulo será dedicado ao estudo dos instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2002). São eles: usucapião especial urbano individual e coletivo, concessão de direito real de uso individual e coletivo e algumas especificidades processuais.

No terceiro capítulo, oferecer-se-á suporte para verificar como os mecanismos de regularização fundiária podem incluir, na cidade e na sociedade, a imensa massa de cidadãos excluídos. Para chegar a tal relação, serão pincelados alguns conceitos de políticas públicas e apresentadas novas teses de participação social nas fases que tal política percorre. Também parece importante apresentar o que a doutrina ensina sobre inclusão/exclusão social, dentre as quais se destaca a inclusão social através do fortalecimento da cidadania.

Finalizando o capítulo terceiro, apresentar-se-ão políticas urbanas de regularização fundiária como verdadeiro instrumento a serviço da inclusão territorial e, por conseguinte, social.

Para a construção e a realização da pesquisa adotou-se o método o pragmático-sistêmico, pois é o que melhor se adequou a proposta, tendo em vista que, como bem salienta Rocha, o direito, de acordo com a teoria luhmanniana, é dinâmico devido a relação que mantém com outras estruturas sociais redutoras da complexidade das possibilidades do ser no mundo.¹

O uso deste método possibilitou uma abordagem interdisciplinar do sistema do direito com os demais sistemas. Concomitantemente, foi utilizado-se o método histórico.

¹ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1998.

1 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

As cidades brasileiras, assim como as cidades da América Latina, tiveram seu desenvolvimento marcado pelo desprezo do Poder Público fato que, conseqüentemente, criou uma situação de irregularidade/clandestinidade na ocupação do solo, uma cidade segmentada, excludente das camadas menos favorecidas, entre tantas outras perversidades.

Durante um longo período de tempo, o Brasil teve, como principal atividade econômica, a agricultura. A grande extensão de terras, o clima adequado, a mão-de-obra em abundância e barata, entre outros fatores, colaboraram para o desenvolvimento de atividades dessa natureza.

Num primeiro momento de urbanização brasileira, o Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste foram as localidades que deram os primeiros passos em direção à urbanização. Salvador assumiu posição de destaque, pois comandou a primeira rede urbana das Américas. Mas, nesse período, o que se observa é muito mais a geração de cidade do que um processo de urbanização, sem a devida preocupação com questões ambientais, parcelamento do solo adequado, função social da cidade e da propriedade, etc. A criação de cidades estava subordinada a uma economia natural, e ainda eram muito fracas as relações entre os lugares, conseqüência da grande extensão de terras que o país possuía. A expansão da agricultura comercial e a exploração mineral serviram de base para a ampliação das relações entre as localidades e impulsionaram o surgimento de cidades litorâneas e no interior do país. O processo de

urbanização recebeu uma nova lógica com a mecanização da produção de cana-de-açúcar, e com a mecanização do território.²

Por muitos séculos, não havia, no território brasileiro, uma efetiva preocupação em criar relações entre os espaços que faziam parte do território nacional. São Paulo, num processo que impulsionou o ciclo do ouro no século XVIII, foi a única cidade a preocupar-se com o comércio interno, o que gerou um crescimento na aglomeração de moradores, sem planejamento, tampouco aprovação oficial. É a partir desse período que a urbanização brasileira cresceu, a ponto de os fazendeiros e senhores de engenhos virem morar na cidade, porém a maturidade veio um século depois.³

A chegada da família real ao Rio de Janeiro, em 1808, e a abertura dos portos ao comércio externo impulsionaram um crescimento mais acelerado das cidades brasileiras. Isso ocasionou obras de melhoramento do espaço urbano, tais como pavimentação, fornecimento de água, entre outras. Essa atenção dirigida às cidades, embora fosse chamada de urbanismo, não se interessava pelas suas complexidades, apenas dizia respeito à arte de decorar e planejar as cidades. Dessa forma a palavra *urbis*, derivada do latim, que significa cidade, surgiu como “a arte de tornar as cidades belas e harmoniosas. É, então, disciplina complementar à arquitetura; se preferirmos, uma arquitetura de conjunto.”⁴

A partir da segunda metade do século XIX, quando esta geografia começou a ser substituída, favorecida pela produção de café, o Estado de São Paulo se tornou o pólo dinâmico de vasta área que abrangia os estados mais ao sul e incluía, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Segundo Santos, este fato teve como consequência profundas modificações materiais e estruturais:

² SANTOS, Milon. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1983

³ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁴ LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 56

De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é aí também onde se instalam sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez.⁵

Porém a integração entre espaço e mercado era limitada, pois apenas uma parcela do território nacional participava. Nas áreas onde ocorreu essa integração, acentuou-se a divisão do trabalho, fato que contribuiu para o crescimento dos subespaços envolvidos nesse processo e na crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro. Foi nesse cenário que a industrialização se desenvolveu, atribuindo ao Estado de São Paulo o pólo dinâmico industrial, fato que permanece nos dias de hoje. Este primeiro momento durou até a década de 30, quando o Poder Público impulsionou a industrialização de maneira inaugural, e o mercado interno iniciou um papel crescente na elaboração de uma lógica econômica e territorial.⁶

1.1 Urbanização e Industrialização

A partir de 1940-1950, o termo industrialização deixou de ser meramente criação de atividade industrial nos lugares e passou a assumir um sentido mais amplo “como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas”⁷, fato que impulsionou a tercerização e ativou o próprio processo de urbanização. Esse novo processo instalou-se em escala nacional e, assim, estabeleceu-se uma urbanização sustentada nas cidades médias e maiores, principalmente nas capitais de estados.

⁵ SANTOS. A urbanização brasileira. Op. cit. p. 25-26.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem. p. 27.

A urbanização associada com a industrialização, ambas entendidas como fenômeno social, provocaram profundas modificações na estrutura do emprego na América Latina, mas como bem destaca Castells, esta mudança se originou mais “pela integração de uma parte da população agrícola no setor terciário”⁸ do que pelo processo de industrialização. É assim, porque a prestação de serviços nos países latino-americanos significa, na maioria dos casos, desempregados disfarçados que passam, para garantir a sobrevivência, a fazer tudo o que estiver ao alcance (vendedor ambulante, pintor, pedreiro, sapateiro, etc.)

A relação entre o processo de industrialização e o processo de urbanização verificou-se em todo o mundo capital e foi tão significativa que Henry Lefebvre afirma que o primeiro foi indutor do segundo, de modo que, entre os induzidos, estão os problemas relativos ao crescimento urbano. Porém adverte que a cidade preexistiu à industrialização: “Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade”⁹. Mas no período anterior à tal industrialização, a cidade era usada principalmente como local de “festa”, o que a consumia improdutivamente, “sem nenhuma vantagem além do prazer e do prestígio”¹⁰. Assim que a cidade era utilizada pelos grupos dirigentes.

Tendo em vista a relação industrialização/urbanização, verifica-se, de acordo com dados oficiais, que o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma muito veloz e agressiva.

O século XX foi caracterizado, no Brasil, por um intenso processo de urbanização iniciado em meados do século e fortalecido a partir de 1960. A parcela de população urbana passou de 31,2% em 1940 para 67,6% em 1980. A mudança de país predominantemente rural para urbano ganhou velocidade no período 1960-1970, quando a relação se inverteu: dos 13.475.472 domicílios recenseados no Brasil em 1960, pouco menos da metade (49%), se situavam nas áreas urbanas; em 1970,

⁸ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: az e Terra, 1983. p.96.

⁹ LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 4

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

quando foram contados 18.086.336 domicílios, esse percentual já chegava a 58%.¹¹

A conseqüência do aumento de 31 para 67,6%, entre 1940 e 1980, foi a supervalorização dos lotes urbanos, e, por conseguinte, uma mercadoria cara, inacessível para grande parte da população urbana. A urbanização brasileira foi mais veloz que a industrialização, e assim restaram apenas os lugares mais distantes da cidade para uma grande camada da sociedade, lugares estes sem infra-estrutura adequada para moradia, sem serviços públicos, muitas vezes áreas de preservação ambiental, mas, infelizmente, a única opção que o mercado informal podia oferecer-lhe para fins do exercício do direito à moradia.

A Revolução Industrial impulsionou o crescimento das cidades, as quais passaram a ser as grandes produtoras de riqueza, pois abrigavam as indústrias que absorviam os trabalhadores rurais, que, por diversos motivos, migraram para o meio urbano. A falta de políticas agrárias fez com que as pessoas viessem para as cidades em busca de melhores condições de vida. A vida no meio rural era muito sacrificante, da mesma forma que a falta de serviços públicos como escolas, postos de saúde, iluminação, água encanada, etc., estimulou o êxodo rural. As cidades, porém, não se encontravam preparadas para receber tão expressivo aumento populacional.

Nesse sentido, segundo Santos:

Ao longo do século, mas sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo *lôcus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.¹²

11 <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>, acessado em 10/10/05

12 SANTOS. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. p. 10

Assim, não houve uma correspondência no ritmo dos dois processos. E, quando a indústria não consegue absorver o número dos migrantes que vêm às cidades em busca de melhores condições de vida, ocorre a exclusão do mercado de trabalho formal e a segregação espacial/social.

Mas o aumento da população urbana também foi fruto do crescimento demográfico, provocado pelo aumento da natalidade e pela redução da mortalidade (o que se deve a progressos sanitários, melhoria nos padrões de vida e da própria urbanização). Tudo isso, somado, contribuiu para o forte movimento de urbanização.

De acordo está Letícia Marques Osório¹³, para quem o processo de urbanização em toda a América Latina foi acelerado por dois fatores: a explosão demográfica e o êxodo rural. A explosão demográfica foi consequência das descobertas sanitárias que controlaram muitas doenças epidêmicas e descobriram a cura para tantas outras. O êxodo rural, por sua vez, de maiores dimensões, foi gerado pela ausência de políticas agrárias eficazes.

A autora também destaca o fato de que os países da América Latina são ricos em normas escritas e procedimentos democráticos, porém trata-se de democracias meramente formais, pois é gritante a falta de representatividade política das classes marginalizadas. A fragilidade democrática dos países da América Latina proporciona a perda do poder democrático estatal, e, por conseguinte, agrava a desigualdade social, tendo em vista que o Estado acaba sendo usado para privilegiar as classes mais abastadas que dominam tais países. Este cenário é herança da cultura política brasileira e latino-americana, tais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo, personalismo e troca de favores.¹⁴

¹³ OSÓRIO, Letícia M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 18. Segundo Osório, a América Latina “a região mais urbanizada do mundo, tendo 75% da população vivendo em cidades no ano de 2000”.

¹⁴ Ibidem. p. 20.

Nabil Bonduki também destaca que a ditadura “atrofiou o debate e o questionamento sobre o fato de parte significativa da cidade não receber benfeitorias urbanas”¹⁵. Realmente, o debate acerca dos problemas da periferia, dentro os quais se destaca a irregularidade e a clandestinidade da maioria dos loteamentos (e as conseqüências que isso acarreta na vida dos indivíduos), começou a ganhar representatividade política após o fim da ditadura, quando surgiram as primeiras legislações e medidas para reverter a atual situação urbana do país. Por conseguinte, o fortalecimento das instituições democráticas aparece como uma das medidas para evitar e solucionar os problemas sociais.

O forte movimento de pessoas em direção às cidades refletiu sobre a economia do país, pois é um grande número de pessoas que habitavam o meio rural - onde o consumo e a prestação de serviços é reduzida, são comuns as trocas e a produção dos próprios alimentos – não conseguem cultivar essas práticas no espaço urbano, e o setor terciário sofre profundo crescimento.

Por outro lado, o aumento da população urbana foi decorrência da industrialização maquinofatureira, e, por trás de tal industrialização, ocorreram mudanças estruturais profundas na sociedade. A indústria produzia em grande escala, por isso necessitava de um mercado capaz de absorver a produção. Diante dessa nova necessidade industrial, a cidade deixou de ser vista como sistema institucional e social autônomo e passou a se relacionar com outras cidades de modo a facilitar a circulação das mercadorias entre elas, regiões e países. Os lugares também se especializaram funcionalmente à medida que a sociedade se transformava e as redes urbanas se intensificavam, e, como não podia deixar de ser, a divisão territorial do trabalho foi se intensificando.¹⁶

¹⁵ BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. p. 297.

¹⁶ SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

Todas essas mudanças estruturais acarretaram outras, tais como desenvolvimento dos meios de comunicação e dos transportes e intensificação gradativa do consumo, até chegar ao que hoje é denominado de sociedade do consumo em massa. No decorrer do século XX, também pode-se verificar a homogeneização dos valores culturais. A circulação rápida e fácil da informação, proporcionada por novos meios de comunicação, serviram para que fossem impostas necessidades de consumo uniformes, o que acabou atenuando as diferenças culturais.¹⁷

Como consequência, tem-se uma nova urbanização, que se fundamenta, principalmente, no aumento da quantidade de trabalho intelectual. A população brasileira se tornou mais letrada, por isso a ciência e a técnica se fizeram presentes em todas as atividades humanas. Nesse cenário, aumentou a procura pelo trabalho intelectual, fato que se justifica devido ao aumento da produção de bens não-materiais. Mais uma vez, conduz-se “à ampliação da terciarização [...], que, nas condições brasileiras, quer dizer também urbanização”.¹⁸ É importante salientar que, à medida que a população invadia as cidades, o setor terciário também se expandia, pois a população urbana tem necessidade e hábitos diferentes da população rural, e, por conseguinte, o comércio e a prestação de serviços assumiu maior relevância.

Santos¹⁹ destaca que no período entre 1920 e 1940, a população ocupada em serviços cresceu mais que a população economicamente ativa, que aumentou pouco mais de 60%. Os ativos do setor terciário cresceram quase 130%, pois eram 1.509.000, em 1920, e 3.412.000 em 1940. O setor terciário cresceu ao passo que o primário e o secundário sofreram uma diminuição. O crescimento da população urbana gera o aumento da demanda habitacional e de serviços

¹⁷ Ibidem

¹⁸ SANTOS. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. p. 49.

¹⁹ ibidem.

referentes a esta demanda, como, água potável, rede de esgoto adequada, iluminação pública, etc.

A procura por planos de saúde, por pacotes de viagem, por educação, por informação aumenta à medida que se elevam os níveis de escolaridade e culturais da população, e na medida em que o Estado vai retirando de sua responsabilidade alguns destes itens, tal como ocorre com a segurança, com a educação e com a saúde. O consumo material também aumenta significativamente, pois as necessidades da população também são maiores. Aparelhos de celular, carros cada vez mais luxuosos, computadores, eletroeletrônicos moderníssimos, tudo isso faz parte das novas necessidades da classe média que se expande e até mesmo dos menos favorecidos que ocupam linhas de créditos para obterem itens relativamente supérfluos, mas, muitas vezes, impostos como de primeira necessidade.

Daí pode-se perceber a relação existente entre o aumento do trabalho intelectual e o aumento do consumo, tanto de bens materiais como não-materiais. A ampliação do consumo consuntivo acarreta ampliação no consumo produtivo e isso se dá através da incorporação de ciência e de informação ao território rural.

À proporção que o campo se moderniza, requerendo máquinas, implementos, [...], intelectuais indispensáveis à produção, ao crédito, à administração pública e privada [...]. Com a modernização agrícola, o consumo produtivo tende a se expandir e a representar uma parcela importante das trocas entre os lugares da produção agrícola e as localidades urbanas²⁰.

O que interessa, realmente, são as necessidades habitacionais da população, pois, com o aumento da população urbana, que, em grande parte é desprovida de recursos materiais suficientes para adquirir um lote urbano adequado para habitação, cabe ao setor público regular e prover moradia adequada para esta grande parcela da população. Na falta de políticas para tal, as mais diversas formas de provisão de moradia vão tomando conta das cidades,

²⁰ Ibidem. p.50

como, por exemplo, favelas, cortiços, desmatamento de áreas de preservação ambiental, ocupação de vazios urbanos públicos ou particulares. Tais necessidades não podem prescindir de trabalho intelectual de engenheiros, de arquitetos, de urbanistas, de assistentes sociais, entre outras áreas do conhecimento.

A industrialização pela qual o país atravessou por volta dos anos 50 não foi um processo que ocorreu de forma natural, mas um processo determinado e imposto por interesses estranhos aos interesses sociais nacionais, que deixaram de lado características específicas do território nacional. Dentre as características deixadas de lado, destaca-se o fato de que, até este período, o Brasil era um país de economia agrícola, e as cidades não possuíam infraestrutura para receber o grande número dos migrantes do meio rural. Como consequência, hoje se observa uma cidade na qual a irregularidade e a clandestinidade são a regra na ocupação do solo urbano.

O surgimento de favelas e dos subúrbios está diretamente relacionado com a disparidade entre urbanização e industrialização, ou seja, o processo de urbanização não veio acompanhado pelo crescimento industrial capaz de absorver a mão-de-obra que migrou para as cidades. Neste caso, as estruturas agrárias foram dissolvidas, e os camponeses sem posses ou arruinados afluíram para as cidades com o objetivo de nelas trabalharem e encontrarem uma forma de subsistência, fato que não se consolidou, nos países latino-americanos e africanos.²¹

Esse fenômeno que os países subdesenvolvidos atravessaram, entre eles o Brasil, é denominado por Castells²² de hiperurbanização, ou seja, o nível de urbanização é superior ao que tais países poderiam alcançar normalmente tendo em vista o nível de industrialização. Neste contexto, a hiperurbanização é um

²¹ LEFEBVRE, Henry. Op. Cit.

²² CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Op. Cit.

obstáculo ao desenvolvimento sustentável, pois há a necessidade de grandes investimentos na estrutura urbana para atender a imensa concentração populacional, sem que haja o respectivo retorno por meio da produção.

Diante disso, se percebe a estreita relação entre o “fenômeno da favelização” e a indução industrial, sendo que tal indução representa não apenas as instalações industriais, mas também tudo que liga um país às necessidades do mundo industrial. Neste contexto

a abertura de estradas, a disseminação dos meios de comunicação, os fatores psicológicos ligados a ambos, a alfabetização e os progressos sanitários, sem falar em outros fatores de ‘abertura’ – ou de fuga a uma economia ‘fechada’ – diretamente ligados ao progresso econômico, como a expansão da economia agrícola comercial. Todos esses fatores, ligados indiscutivelmente àquela ‘indução industrial’ e condicionados, também, pela estrutura da propriedade, levam a libertação de mão-de-obra no campo e à sua acumulação nas cidades, onde não encontram emprego: exatamente porque se trata aqui mais de indução industrial que de industrialização propriamente dita²³

O Brasil e os demais países da América Latina presenciaram uma industrialização induzida pelo poder público e a serviço dos interesses privados de uma classe, com a criação de estradas que interligaram o país e, assim, garantiram a fluidez do território. Também houve investimentos no setor de comunicação (telefonia, correios, satélites). Tais medidas ofereceram a estrutura para o capital se expandir e, com isso, as cidades se tornaram mais atraentes que o campo, porém a população rural não sabia das dificuldades que encontraria no meio urbano, o qual não recebera investimentos para receber tamanho volume de novos habitantes. Por conseguinte, a “indução industrial” foi incapaz de absorver a mão-de-obra disponível nas cidades, inclusive pela falta de preparo técnico dos migrantes do campo.

Diante da inércia estatal, muitos problemas urbanos surgiram, dentre os quais o analfabetismo (pois não havia vagas suficientes nas escolas e tampouco

²³ SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: HUCITEC, 1982. p. 40/41.

incentivos), e, por conseguinte, mão-de-obra desqualificada, sem possibilidade de adequar-se às exigências do mercado. Os problemas de saúde pública agravam-se, pois à medida que não existe saneamento básico e postos de saúde suficientes para a população carente as doenças se multiplicam. A falta de emprego e os baixos salários também merecem destaque, tendo em vista que a oferta de mão-de-obra excedeu a necessidade das indústrias, e, conseqüentemente, surgiu uma população marginalizada, excluída da sociedade, da qual uma pequena parcela tentou retornar ao campo, sem incentivo do Estado, surgindo os movimentos de protesto como o MST (Movimento dos Sem-Terra).

Neste cenário de exclusão as favelas são:

o resultado da falta de alojamento, do desequilíbrio entre o número de casas construídas e o aumento incessante da população. O problema é tanto mais agudo porque o preço da construção aumenta mais depressa que o custo de vida em geral. Ora, como os salários são calculados na base do custo de vida tomado globalmente – quando o são – há, cada vez mais, desequilíbrio. Cada aumento de salário corresponde a ainda maior dificuldade para adquirir ou alugar um alojamento.²⁴

As pessoas moram em favelas, ou em cortiços, ou, ainda, em lugares inadequados para habitação, não por opção, mas pela falta de um planejamento de desenvolvimento urbano. Devido à forma inadequada como o Poder Público encarou a urbanização, as cidades foram invadidas por um número muito grande de pessoas desqualificadas atraídas pelas promessas da industrialização.

A migração dos pobres, principalmente para as grandes cidades, que abandonam o campo que se moderniza, cria uma espécie de “involução metropolitana”, pois os pobres criam formas econômicas menos modernas que pouco pesam no crescimento econômico²⁵. Com base nessa constatação, pode-se afirmar que o crescimento da população urbana não significa crescimento econômico ou geração de riqueza.

²⁴ Ibidem. p.46

²⁵ SANTOS. *A urbanização brasileira*. Op. Cit

Assim, as cidades são chamadas para dar respostas eficientes às necessidades da população que não abandonou por completo os hábitos cultivados no campo. Por esse motivo, não se pode admitir que os fluxos globais se imponham sufocando as características e as necessidades locais. É necessário, diante da diferenciação entre as cidades, o diagnóstico de seus problemas e as soluções específicas para cada um deles pensadas a partir das especificidades locais. Ou seja, conforme o número de habitantes rurais ou intelectuais, cada cidade terá características particulares, assim como problemas específicos, que exigem soluções pensadas a partir da gestão municipal. Embora todas as cidades atravessem dificuldades semelhantes, há uma grande diferenciação entre as origens de tais problemas.

Cabe destacar, porém, que os problemas urbanos que as cidades vêm atravessando não podem receber tratamento simplista apenas sob a ótica do êxodo rural e da explosão demográfica. De fato, o que faltou foi um tratamento sério por parte do Estado e uma regulamentação mais rigorosa das relações empregatícias. Como bem leciona Sposito, os problemas de acesso à moradia dizem respeito à possibilidade financeira dos trabalhadores, ou seja, estão subordinadas “ao nível salarial”²⁶. A elevação do piso salarial foi, segundo a autora, a solução encontrada pelos países da Europa ocidental.

Outra faceta da questão urbana repousa no fato de que, na economia capitalista, tudo vira mercadoria, inclusive a terra. Assim, o preço do aluguel de um imóvel ou de sua aquisição depende das regras de mercado, dentre as quais a lei da oferta e da procura prepondera. Como nas cidades a concentração populacional é muito grande, os valores dos bens imóveis elevam-se, e tornam-se inacessíveis às famílias de baixa renda, as quais são obrigadas a recorrer ao mercado informal de lotes urbanos.²⁷

²⁶ SPOSITO. Op. cit. p. 73.

²⁷ Ibidem

Por último, a terceira questão que se apresenta refere-se às novas necessidades de consumo dos trabalhadores urbanos e de novos investimentos das cidades em infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, devido a alta densidade urbana. Ainda que o Estado seja o responsável pela implementação de tais serviços e bens, os recursos públicos são escassos.²⁸

As cidades diferenciam-se conforme a diferenciação do trabalho que nelas vai surgindo. Quanto mais intensa for a divisão do trabalho, maior será a diferenciação entre as cidades ou até mesmo dentro delas, a ponto de uma divisão interurbana do trabalho. Não é por acaso que a tendência à aglomeração da população e da urbanização ocorreu com mais intensidade a partir dos anos 50, quando a “expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada”²⁹ exigiram um aumento nos níveis de concentração demográfica e de atividade.

Atualmente, na visão de Milton Santos, não é recomendável criar uma relação de contrariedade entre campo e cidade. O mais adequado é a distinção entre Brasil urbano e Brasil agrícola, e o que caracteriza cada região é:

A região urbana tem sua unidade devida sobretudo à inter-relação das atividades de fabricação ou terciária encontradas em seu respectivo território, às quais a atividade agrícola existente preferentemente se relaciona. *A região agrícola* tem sua unidade devida à inter-relação entre mundo rural e mundo urbano, representando este por cidades que abrigam atividades diretamente ligadas às atividades agrícolas circundantes e que dependem[...] dessas atividades³⁰

É fato comum observar nas cidades o cultivo de atividades de natureza rural, tais como a criação de galinhas, de cavalos, o cultivo de hortas. A população de baixa renda, que migrou do campo para as cidades, cultiva tais hábitos com bastante frequência.

²⁸ Ibidem

²⁹ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. p. 68

³⁰ Ibidem. p. 67.

A distinção entre Brasil urbano e Brasil agrícola repousa no seguinte fato: nas regiões agrícolas, o campo comanda, predominantemente, a vida econômica e social dos sistemas urbanos, ao passo que, nas regiões urbanas, são as atividades secundárias e as terciárias que têm papel predominante.

Em todos os cantos do país, imperam problemas de desemprego, de transporte, de água, de educação, de saúde, de habitação, entre tantos outros. Esses problemas se devem ao fato de, no território brasileiro, ter prevalecido a “urbanização corporativa”, que priorizou as necessidades dos interesses do grande capital privado, e este consumiu com a maior parcela dos recursos públicos uma vez que “são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”.³¹

A urbanização corporativa foi a responsável pelas cidades “espraiadas”, ou seja, as cidades com grandes vazios, e, neste modelo urbano, são verificadas as seguintes características em comum:

tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano, é, também, o crescimento sistêmico dessas características³²

Cada uma dessas características gera outra, e vice-versa, ou seja,

as cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. [...] Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. [...] A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, [...]. E

³¹ Ibidem. p. 95

³² Ibidem p. 96

isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso³³

A especulação imobiliária deriva da conjugação de dois movimentos: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. Os sítios sociais são frutos da seletividade imposta pela maneira como a sociedade urbana desempenha suas funções, e, assim, a lógica privada sobrepõe-se aos interesses sociais. Com base nesta lógica, algumas partes da cidade aumentam ou diminuem o valor de mercado. O planejamento urbano, que deveria impor os interesses urbanos calcados no social, ao contrário, acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. Não se pode esquecer que o *marketing* urbano promovido pelas construtoras e o mercado imobiliário criam expectativas que influem nos preços.³⁴

À especulação imobiliária é interessante que a cidade cresça de forma descontínua, e, assim, force a implantação de serviços coletivos diferenciais que, por sua vez, valorizarão os lotes e aumentarão o lucro deste mercado. De acordo com esse processo, fica claro que a exclusão espacial é agravada pela utilização cada vez maior de recursos públicos na *cidade econômica* em detrimento da *cidade social*.³⁵

Dessa forma, a terra urbana passa a ser uma mercadoria, regulada pela lei de mercado em que o lucro é o principal objetivo, auferido de acordo com a lei da oferta e da procura. A realidade atual é de uma demanda crescente por terras urbanas, mas, infelizmente, a oferta é escassa, e a especulação imobiliária, que faz da cidade o lugar ideal para obtenção de lucros volumosos, agrava esse quadro de segregação espacial e exclusão social. Na atual fase do capitalismo, os recursos públicos são indispensáveis para a expansão do capital, e, assim, cada vez mais, verifica-se um Estado “falido” e a serviço de interesses alheios aos sociais.

³³ Ibidem. p. 96

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

A rede de transportes, por exemplo, indispensável para a circulação interna e externa do capital, foi financiada pelos cofres públicos. E, para agravar esta realidade, os recursos públicos são centralizados nas mãos do governo federal, o que inibe a ação dos municípios e estados-membros. Tudo isso foi legitimado pela política implantada no Brasil a partir dos anos 50 e pela posterior ideologia do crescimento econômico. Como conseqüências dessa postura, pode-se citar a geração de riqueza às custas da geração da pobreza, como acima, referido.

A manipulação da economia também gera uma manipulação nos demais sistemas da vida humana, ou seja, os indivíduos, principalmente os do terceiro mundo, cada vez mais ignorantes, são presas fáceis dos interesses do capital dominante, o qual impõe um consumo dirigido a atender os interesses deste capital que é desculturalizante. Soma-se a isso, a “despolitização da política e o desmaio da cidadania” que, na América Latina, se deram através da “instalação de regimes fortes, freqüentemente militares, indispensáveis ao financiamento da nova ordem produtiva, com imposição de enormes sacrifícios às populações envolvidas.”³⁶ Tais fatos são a base para o que Santos denomina de “urbanização corporativa e de cidades corporativas”.³⁷

No Brasil, este processo foi ainda mais perverso, pois, como foi um dos países de terceiro mundo mais industrializados, ofereceu os recursos necessários para o crescimento econômico considerável às custas de cortes e da paralisação do desenvolvimento social e político, e, por conseguinte há duas classes que ocupam os maiores percentuais: uma classe média e uma extensa classe de extrema pobreza.

³⁶ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. op. cit. P.104

³⁷ Segundo Santos (op cit. p.106),a palavra corporativa foi utilizada, após a Idade Média, “para caracterizar, pejorativamente, grupos fechados , reunidos em torno de seus interesses exclusivos, sem referencia aos interesses dos outros”, e é neste sentido que o autor utiliza a expressão “urbanização corporativa” e “cidades corporativas”.

O território apresenta-se como um dos equipamentos favoráveis a este processo de utilização da máquina estatal a serviço dos fluxos de capital, pois a cidade distribuída e organizada de acordo com os interesses corporativos é o local ideal para a proliferação do capitalismo corporativo. A segregação espacial, a distribuição dos serviços públicos, a grande abundância de mão-de-obra, a baixa escolaridade da população, a falta de representatividade política que se observa pela fragilidade democrática, tudo oferece o cenário perfeito para se impor os interesses homólogos das empresas. A mão-de-obra é barata, pois desqualificada, e a desqualificação é consequência da baixa remuneração e da carência de políticas educacionais. Em decorrência, a segregação espacial é inevitável.

O papel do Estado é decisivo neste processo, pois cabe a ele a escolha e, na maioria dos casos, a instalação de infra-estrutura adequada para a realização de certas atividades e para a facilitação do intercâmbio internacional e interno tais como estabelecimento de tarifas de correios, de telecomunicações e de linha de crédito. O enfraquecimento do pacto federativo, através da forte centralização, facilitou a concentração de recursos fiscais no governo federal, que pode escolher a “geografização dos equipamentos coletivos”³⁸. Tal postura foi reforçada pela supressão da cidadania, que foi retirada do debate sobre tais decisões. Diante dessa realidade, as grandes empresas podem utilizar livremente e por inteiro o território. É a sociedade nacional que arca com o ônus imposto pelo interesse mundial.

Nas últimas décadas se verifica um processo, no qual o poder público esta sendo chamado para exercer papel ativo na produção da cidade, mas este ainda segue a regras do capitalismo. A cidade corporativa se impõe à vida urbana, e trás consigo algumas contradições à medida que obriga os cidadãos a se submeter aos interesses das grandes empresas, mesmo quando isto contrarie a tradição local. Esta regra contraria aquilo que Borja e Castells³⁹ orientam para conciliar o interesse global ao interesse local. O poder público contribui para a formação da

³⁸ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. P.107

³⁹ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. 5.ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

cidade corporativa, na medida que estimula a escassez de alguns serviços, não atende as necessidades de moradia, entre outros fatores.

Santos cita como o poder público está a serviço das grandes corporações dando como exemplo o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi criado a pretexto de melhorar as condições de habitação, mas, na verdade atuou, principalmente, como “o banco da cidade, a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando”⁴⁰. Tal instituição utilizava os recursos públicos arrecadados pelo FGTS, que foi instituído as custas da perda da estabilidade que os trabalhadores, para acelerar a modernização da economia e satisfazer as exigências do capitalismo monopolista.

Da citação supra percebe-se que a referida modernização foi paga pelo conjunto da classe trabalhadora, e exclui os trabalhadores considerados excedentes, já que não possuem mais estabilidade. Pior ainda, os trabalhadores que custearam a construção da infra-estrutura para a proliferação do capital com a perda da estabilidade, foram os menos favorecidos, ou até mesmo excluídos dos benefícios destes investimentos.

Segundo Santos, os recursos possuíam duas destinações:

1) o equipamento das cidades, renovando seu estoque de infra-estrutura para acolhimento mais cabal de atividades modernas; 2) o financiamento da construção de apartamentos e casa sobretudo para as classes médias, já que os programas de atendimento às populações de baixa renda somente foram mais largamente desenvolvidos a partir do final da década de 70.⁴¹

Os conjuntos habitacionais para as classes pobres situavam-se nas periferias urbanas, nesse sentido o BNH deixou sua colaboração para agravar o problema dos vazios urbanos e, assim, estimulou a especulação imobiliária e a exclusão territorial.

⁴⁰ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit. P.111/112

⁴¹ Ibidem. P.112

Ainda que já se tenha citado, é importante trazer aqui novamente a forma como o Estado se portou para incentivar a industrialização, passando por cima do interesse verdadeiramente social, para estimular e patrocinar a construção do parque industrial brasileiro. Tal postura será mais bem estudada no próximo item quando se analisará a forma como o governo Vargas colaborou para a industrialização através de leis e comportamentos que “diziam” ser dirigidos em benefício dos trabalhadores de baixa renda.

Aí repousa uma das contradições das cidades corporativas, pois ao mesmo tempo em que ela busca a solução para determinado problema urbano, como, por exemplo, melhorar uma via pública ou colocar rede de esgoto, paradoxalmente, impõe o agravamento de problemas urbanos tais como a valorização dos terrenos ao seu redor e a expulsão dos os mais pobres. O investimento em serviços e bens públicos numa região, normalmente acaba criando um conflito entre os interesses dos pobres que ali residem ou querem residir e a classe média em expansão.

Para evitar este paradoxo de “melhoramento e agravamento” dos problemas urbanos através da implantação de serviços e obras públicas, deveria, por meio de legislação rigorosa e bem elaborada, o Estado evitar que os lotes urbanos recebessem tratamento privatista, desprendido de sua função social. A especulação imobiliária aproveitou, e aproveita a inércia estatal para auferir lucros exorbitantes sobre as obras e serviços públicos, o que poderia ser evitado por meio de uma postura firme do Estado.

O que não deixa dúvida, no final deste tópico, é que não há como reverter a urbanização, assim como Borja e Castells defendem “La humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada”.⁴²

⁴²BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. Op. Cit. p. 11.

Essa afirmação dos autores traduz o processo acelerado de urbanização pelo qual todo o planeta vem atravessando desde o século XX. Os dados indicam que a maioria da população habita as áreas urbanas, e as áreas rurais formaram parte do sistema de relações econômicas, políticas, culturais e de comunicação organizados a partir dos centros urbanos. O espaço urbano e o rural estão interligados de tal maneira que a linha divisora entre ambos é cada vez mais tênue.

Estariamos, agora, deixando a fase da mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização do território. A chamada urbanização da sociedade foi o resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente, com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e dos nexos modernos. Trata-se, na verdade, de metáforas, pois o urbano também mudou de figura e as diferenças atuais entre a cidade e o campo são diversas das que reconhecíamos há alguns poucos decênios⁴³

Não apenas a sociedade é urbana, mas o território também é urbanizado. Isso significa que, embora ainda se tracem algumas distinções entre o espaço urbano e o rural, o primeiro invade o segundo de tal forma que não se pode pensar no campo sem virem à mente práticas, costumes, tecnologias nitidamente oriundas do primeiro. É nesse sentido que se caminha para uma urbanização generalizada, ou seja, a urbanização do território e da sociedade.

Embora cada região possua determinadas especificidades, podem-se destacar alguns problemas que podem ser atribuídos aos países da América Latina. Por outro lado, mesmo que os problemas sejam os mesmos, as soluções serão variadas, tendo em vista as características específicas de cada país e de cada cidade. Os problemas que afligem os países latino-americanos são os seguintes:

a) o fato de que o respectivo sítio, salvo naturalmente nas cidades planejadas criadas neste século, foi escolhido em função de uma problemática anterior à era dos transportes mecânicos e das revoluções

⁴³ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. P. 125

industriais nacionais; b) a irreversibilidade do êxodo rural, mudando, permanentemente, em urbanos os rurais liberados da atividade agrícola; c) a presença de grandes propriedades, que constituem alta percentagem das terras capazes de serem cultivadas e dão, por isso, ao êxodo rural o característico de ser um êxodo sem perspectiva de emprego; d) o fato de a independência política desses países ter-se dado anteriormente à era dos transportes mecânicos e as dificuldades para uma adequada organização do espaço; e) o peso da história (em relação a outros países subdesenvolvidos) de que derivam estruturas herdadas do passado, inclusive os velhos centros; f) a existência de uma burguesia local, anterior às novas formas de transportes e à industrialização; g) o problema da 'mestiçagem', cujas nuances variam de país para país; h) em certos países, a exploração mineira, iniciada antes da era técnica e do desenvolvimento da agricultura comercial, acarretando a criação de metrópoles interiores em países oceânicos e, posteriormente, o seu desdobramento; i) os ritmos diferentes de evolução da economia acumulados numa história nacional relativamente longa; j) a presença de cidades, ocupando os prédios das eras históricas.”⁴⁴

Merecem ser destacados, dentre os problemas comuns a todos os países latino-americanos, a falta de políticas sérias que incentive os rurais a permanecerem em seu habitat, e reveja a questão dos latifúndios, pois dificultavam a agricultura familiar e a pequena propriedade. Se a grande parte da população rural for proprietária de suas terras, e tenha acesso facilitado ao crédito, grande parte dela não teria migrado para as cidades. Mas as dificuldades, os baixíssimos salários pagos aos trabalhadores rurais, o isolamento em que viviam, e vivem, pela falta de transportes adequados e de estradas em boas condições de acesso, entre outras dificuldades, serviram de estímulo ao êxodo rural.

A pouca atenção dada aos problemas agrários pelos quais os países latino-americanos atravessaram perdura até hoje, tendo em vista que ainda não se vivenciou uma reforma agrária séria, incluindo doação de terras, crédito aos pequenos agricultores, educação para o desempenho das atividades rurais, e, com isso, forma, os migrantes do campo, ainda permanecem na cidade, nas mesmas condições precárias de quando a ela chegaram.

⁴⁴ SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. Op. cit. p. 38

1.2. Da Cidade Industrial à Cidade da Atualidade

Acima já se destacou a estreita relação entre o processo de industrialização e o processo de urbanização, sendo o primeiro indutor do segundo⁴⁵. Esse fato pôde ser verificado em todo o mundo ocidental e atribuiu ao território determinadas características singulares, como a segregação espacial, e a divisão social do trabalho. Ou seja, o lugar que os indivíduos iriam ocupar estava diretamente ligado com a posição que ocupavam na hierarquia produtiva. Os donos do capital investido na indústria ocupavam os melhores lugares no território urbano. Aqueles que possuíam apenas a sua força de trabalho para vender, por sua vez, eram obrigados a ocupar lugares distantes, ou ainda que central, desocupado devido às suas más condições para o uso; lugares desprovidos de serviços públicos, muitas vezes, inadequados para a finalidade habitacional. Consequentemente institui-se a divisão do território urbano, diretamente relacionada com a divisão social do trabalho.

É importante trazer o conceito que Sposito oferece de industrialização e de indústria. O primeiro “é um processo mais amplo, que marca a chamada Idade Contemporânea, e que se caracteriza pelo predomínio da atividade industrial sobre as outras atividades”. Indústria, por sua vez, é

o conjunto de atividades humanas que têm por objetivo a produção de mercadorias, através da transformação dos produtos da natureza. Portanto, a própria produção artesanal doméstica, a corporativa e a manufatureira representam formas de produção industrial, ou seja, um primeiro passo no sentido de transformar a cidade efetivamente num espaço de produção.⁴⁶

Diante desses conceitos, percebe-se o caráter urbano da produção industrial, pois ela necessita de capital e de força de trabalho, e ambos se concentram nas cidades. Mas não foi desde a origem da atividade industrial que

⁴⁵ LEFEBVRE, Henry. Op cit.

⁴⁶ SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1991, p.42-43

vigorou a relação entre industrialização e urbanização. Esta relação surgiu mais tarde, quando a indústria passou por significativas transformações.

As necessidades de alterar os moldes de produção industrial incentivaram o desenvolvimento técnico e científico que levaram à invenção da máquina a vapor, e, por conseguinte, à ampliação de possibilidades de realização do capital. É com a primeira Revolução Industrial (máquina a vapor) que, de fato, se iniciou a industrialização que repercutiu fortemente sobre a urbanização. Então, a industrialização que aqui se refere é aquela pós-Revolução Industrial, ou seja, que proporciona a passagem do capitalismo comercial e bancário para o capitalismo concorrencial⁴⁷.

O capitalismo comercial e bancário implantou nas cidades a infra-estrutura adequada para a atividade industrial de grande escala, “houve um grande avanço técnico e científico, formou-se uma rede bancária e um mercado urbano, [...], os trabalhadores tornaram-se consumidores dos elementos necessários à sua sobrevivência”⁴⁸

Num primeiro momento, o uso da cidade predominava sobre o valor comercial que, mais tarde, ela viria a possuir, ou seja, a cidade era utilizada como local adequado para a convivência social (lazer, festas, convivência social). Quando se iniciou a industrialização manufatureira, também se alterou a relação entre sociedade e cidade, pois a terra urbana passou a desempenhar papel fundamental no crescimento industrial, porque abrigava as instalações industriais, a mão-de-obra utilizada e o sistema financeiro necessário para o desenvolvimento das atividades industriais. Foi assim que a cidade passou a ser vista como valor de troca (não mais como valor de uso), pois, desde que possível, as indústrias se aproximaram dos centros urbanos, e a cidade “desempenhou um papel importante [...], na arrancada da indústria”⁴⁹, enquanto fornecia privilégios como sistema

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, p. 50

⁴⁹ LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Op. Cit. p. 8

bancário, reserva de mão-de-obra, proximidade com os dirigentes políticos e econômicos, o que facilitaria a atividade industrial.

Sposito destaca que a cidade é a forma de concretização do processo de urbanização e de industrialização. Porém, em alguns casos, as industriais localizavam-se distantes da cidade, mas próximas das fontes de energia, como é o caso da metalúrgica, cuja indústria gerou a cidade.⁵⁰

O que intensifica o surgimento de favelas é a maciça ampliação da cidade (urbanização) com pouca industrialização, pois, nesse caso, as estruturas agrárias são dissolvidas, e os camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades com o objetivo de nela trabalhar e encontrar uma forma de subsistência, o que não ocorre. A indústria apodera-se da cidade, criando uma nova estrutura, como os subúrbios e as cidades operárias, e as favelas florescem onde a industrialização não absorve a mão-de-obra disponível. Este fato é bem comum nos países latino-americanos e africanos.⁵¹

Lefebvre destaca três períodos do assalto à cidade pela industrialização, são eles:

-primeiro período – o processo de industrialização se apodera da realidade urbana preexistente, destruindo-a pela prática e pela ideologia industrial, na qual “o social urbano é negado pelo econômico industrial”;

-segundo período – a urbanização amplia-se, e a sociedade urbana se generaliza, a realidade urbana passa a ser reconhecida como realidade socioeconômica.;

-terceiro período - reencontra-se e reiventase a realidade urbana e, assim, busca-se reconstruir a centralidade. As centralidades antigas são substituídas pelos centros de decisões. Aqui nasce um urbanismo sem reflexões. Nesse terceiro período existem três tipos de urbanistas: o urbanismo dos homens de boa

⁵⁰ SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. Op.cit.

⁵¹ LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*.op. cit.

vontade (arquitetos, escritores); o urbanismo dos administradores ligados ao setor público e o urbanismo dos promotores de venda (para estes o urbanismo se torna valor de troca).⁵²

As transformações industriais trouxeram grandes transformações territoriais. A composição técnica do território é alterada devido aos investimentos em infraestrutura, da mesma forma que a composição orgânica do território se altera “graças à cibernética, às biotecnologias, às novas químicas, à informática e à eletrônica”⁵³. Tais mudanças, tanto técnicas quanto orgânicas, são acompanhadas pela cientificação do trabalho e pela informatização do território, a ponto que “o território se informatiza mais, e mais depressa, que a economia ou que a sociedade” e isso porque “o trato com o território supõe o uso da informação”⁵⁴. As possibilidades de conhecer o território são maiores e mais precisas graças às novas possibilidades de informação e de difusão desta informação.

A informação assume papel fundamental nas transformações da forma urbana, a ponto de criar uma nova forma urbana à qual Castells denominou de “cidade informacional”⁵⁵, que ocupará (ou ocupa) a mesma importância que as cidades industriais ocuparam no passado. Esta nova forma urbana (“cidade informacional”), segundo o autor, “não é uma forma, mas um processo, um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos”⁵⁶, e esse processo surgiu devido às características da nova sociedade que se baseia, principalmente, em conhecimento, e está organizada em torno de redes e parcialmente formada de fluxos.

São os fluxos de capital, de informação, de conhecimento, de sons, de símbolos, de tecnologia, etc. que definem o novo espaço urbano, e fazem surgir a

⁵² LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001

⁵³ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. p. 37

⁵⁴ *Ibidem*. p. 37

⁵⁵ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução Roneide Venancio Majer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p P. 488.

⁵⁶ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. P. 488

cidade global, que se liga às demais através dos fluxos que atingem a maioria das cidades de todo o mundo. A cidade global é “um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala”⁵⁷. São os fluxos globais que provocam uma “montanha russa urbana”, ou seja, a hierarquia entre as cidades não é estável, pois entre elas existe uma concorrência muito grande. Nesse contexto, quem oferecer melhores condições e infra-estrutura para a disseminação dos fluxos, será privilegiada com maiores investimentos, o que lhe garantirá uma posição privilegiada em relação às demais cidades. Os fatos acima citados demonstram o quanto as cidades são vulneráveis e dependentes dos fluxos globais em constante transformação.

Os fluxos globais que circulam facilmente por todo o mundo, devido às facilidades que as novas tecnologias de comunicação oferecem, são “a expressão dos processos que *dominam* nossa vida econômica, política e simbólica”,⁵⁸ e o suporte material que sustenta e possibilita a articulação desses fluxos é o espaço, mas não simplesmente o espaço geográfico, territorial, mas o espaço de fluxos, no qual a sociedade em rede se desenvolve.

O espaço de fluxos constitui-se por três camadas. A primeira camada ou suporte material é formada por circuitos de impulsos eletrônicos (por exemplo, telecomunicações, sistema de transmissão e transporte em alta velocidade, com base em tecnologias da informação). Essa camada oferece a base material dos processos cruciais na rede da sociedade. A articulação dos fluxos globais se dá através dos equipamentos de tecnologia de informação, por isso, na rede, nenhum espaço existe isoladamente, visto que a posição que cada espaço ocupa depende dos intercâmbios de fluxos da rede. Como consequência, “a rede de comunicação é a configuração espacial fundamental”.⁵⁹

⁵⁷ Ibidem. p. 470.

⁵⁸ Ibidem. p. 501

⁵⁹ Ibidem. p. 502

A segunda camada refere-se a seus nós, ou seja, centros de importantes funções estratégicas e centros de comunicação. A lógica dos espaços de fluxos é independente do lugar espacial, pois ela repousa numa rede eletrônica, a qual conecta lugares específicos com características sociais, funcionais, culturais e físicas específicas.

A terceira camada do espaço de fluxos refere-se à organização espacial das elites gerenciais dominantes. Tais elites organizam-se para desorganizar os grupos da sociedade de determinado local, e, assim, enfraquecer a representatividade e a força dos interesses locais. Resumidamente, Castells detecta o seguinte problema dessa camada:

as elites são cosmopolitas, as pessoas são locais. O espaço de poder e riqueza é projetado pelo mundo, enquanto a vida e a experiência das pessoas ficam enraizadas em lugares, em sua cultura, em sua história. Portanto, quanto mais uma organização social baseia-se em fluxos aistóricos, substituindo a lógica de qualquer lugar específico, mais a lógica do poder global escapa ao controle sociopolítico das sociedades locais/nacionais historicamente específicas.⁶⁰

No espaço de fluxos costumes e hábitos se generalizam, sem que se saiba identificar sua origem e a localidade onde se concentra. Todos os centros de negócios assumem uma postura arquitetônica semelhante, as pessoas vestem-se de forma semelhante, comem de forma semelhante, passando por cima das características culturais locais. Mas se, por um lado, hábitos, costumes, arquitetura, etc, assumem formas semelhantes nos quatro cantos do mundo, paradoxalmente, tais elites dominantes formam sua sociedade e constituem comunidades segregadas, o que se verifica pelas barreiras materiais dos preços dos imóveis, de onde tomam as decisões que atingiram a sociedade de diversas localidades distintas.

As pessoas ainda vivem em lugares. Mas, como a função e o poder em nossas sociedades estão organizados no espaço de fluxos, a dominação estrutural de sua lógica altera de forma fundamental o significado e a dinâmica dos lugares. A experiência, por estar relacionada a lugares,

⁶⁰ Ibidem. p. 505

fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do conhecimento. Segue-se uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade. A tendência predominante é para um horizonte de espaço de fluxos aistóricos em rede, visando impor sua lógica nos lugares segmentados e espalhados, cada vez menos relacionados uns com os outros, cada vez menos capazes de compartilhar códigos.⁶¹

As pessoas ainda vivem em lugares, fato que não pode ser ignorado, pois, embora os problemas urbanos sejam semelhantes na maioria das cidades, cada localidade deve buscar soluções de acordo com suas especificidades. Para manter o bem-estar social, os fluxos globais não deveriam se estabelecer sem respeitar tais especificidades, por isso é importante criar formas onde o local e o global andem em sincronia, sem que um prejudique o outro⁶². E parece que cabe ao gestor público, incumbido de autoridade para tanto, implantar políticas que visem este a objetivo.

No momento atual verificam-se as cidades econômicas, ao passo que, antes, eram as cidades dos notáveis, ou seja, das personalidades notáveis como o padre, o tabelião, a professora⁶³. Na cidade econômica, são imprescindíveis o agrônomo, o veterinário, o economista, o banqueiro.

Segundo Ana Fani Alessandri Carlos⁶⁴, o capital ainda necessita do espaço urbano para se reproduzir, e há três formas (ou setores) importantes pela qual se dá tal reprodução, que são: o financeiro, o do lazer e turismo e do narcotráfico. Todos esses setores necessitam do espaço para se reproduzirem, o que ocorre da seguinte forma: o setor financeiro, através do mercado imobiliário, compra a terra urbana para a construção de imóveis para locação e venda; o setor do turismo e lazer oferece os lugares como objeto de consumo; o narcotráfico domina os lugares para a realização do comércio de drogas.

⁶¹ Ibidem. p. 517-518.

⁶² Este tema é tratado em JORDI, Borja. CASTELLS, Manuel. *Local y global*. Op. Cit.

⁶³ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit.

⁶⁴ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução da cidade como "negócio". In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

Por conseguinte, mudou a forma como o capital utiliza a cidade para expandir-se, mas, mesmo na era da informação e com as transformações que a indústria atravessou, o território é imprescindível para os setores econômicos. Mais importante que isso, o espaço urbano assume uma posição de mercadoria, à qual se aplicam as regras de mercado. Dessa forma, quanto mais escassa for a terra urbana, mais caro será cobrada por ela, mesmo que sobre ela paira um valor de uso ligado a direitos fundamentais. A própria cidade jamais poderia esquecer o seu valor de uso, ou melhor, sua função social, para assumir a posição de mercadoria.

A relação entre campo e cidade também está sofrendo alterações no atual processo de urbanização, e isso fica evidente, pois há a diminuição da população rural e aumento da população agrária⁶⁵, ou seja, o número de trabalhadores que residem no perímetro urbano e trabalham em atividades agro-industriais (os chamados “bóias-frias”) vem crescendo. Além disso, o capital e a tecnologia necessários para a produção agrícola são oriundos dos centros urbanos, fato que colabora para a proliferação do sistema bancário e de outras atividades de natureza urbana. As cidades também desempenham um papel político, pois “é nesse lugar que boa parcela do poder político é exercido. [...] A cidade torna-se o lócus da regulação do que se faz no campo. [...] tudo isso faz com que a cidade local deixe de ser a cidade no campo e se transforme na cidade do campo”⁶⁶ Os próprios agricultores não residem mais no campo, mas nas cidades. Em decorrência, acelera-se a urbanização e transformam-se as relações existentes entre estas duas esferas do espaço.

⁶⁵ População rural, de forma bastante simplificada, é a que desempenha atividade rural e mora no campo; população agrária, por sua vez, é aquela que desempenha atividade de natureza rural, mas mora no meio urbano. SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit.

⁶⁶ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit. p. 52. “O processo de declínio da população rural continua até chegar o momento que a população agrícola atinge um índice de crescimento maior, fato que é demonstrado pelos “bóias-frias”, trabalhadores que habitam o meio urbano, mas trabalham no meio rural”

Para Lefebvre, a separação entre cidade e campo⁶⁷ leva à divisão social do trabalho em trabalho material e o trabalho intelectual, “à cidade incumbe o trabalho intelectual: função de organização e de direção, atividades políticas e militares, elaboração do conhecimento teórico”; ao campo resta o trabalho material, a produção agrícola donde surgem produtos. Atualmente, a cidade apresenta-se como um centro de decisões. A cidade em expansão ataca o campo e o dissolve, ou seja, a vida urbana generaliza-se e, assim, destrói parte da cultura camponesa, como por exemplo, o artesanato..⁶⁸

Para Sposito:

A cidade é o lugar onde se concentra a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala _ a industrial _, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana.⁶⁹

As cidades estenderam ao campo a especialização que nelas impera, pois o que caracteriza o momento atual são propriedades monoculturais de acordo com os interesses do capitalismo. Nesse contexto, a cidade deixou de ser o lugar para onde o excedente agrícola era enviado, para ser “o lugar de toda a produção agrícola, da sua transformação industrial, da sua comercialização, e, portanto da sua redistribuição para o campo”⁷⁰. Tal processo é denominado de “industrialização do campo”. Diante desta nova realidade, as cidades assumem uma posição de comando da economia, do campo, da política, entre tantas outras categorias.

O campo (ou meio rural) depende da cidade (ou meio urbano), pois são as cidades que fornecem mão-de-obra para o campo; nelas se situa o sistema financeiro que financia a agricultura, da-se a venda de implementos agrícolas e se

⁶⁷ O mais adequado, segundo o autor, seria falar em urbanidade-ruralidade, e não campo-cidade.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Op. Cit, p. 64.

⁷⁰ Ibidem. p. 65

desenvolve a pesquisa utilizada nas atividades rurais. Por isso, afirma-se que é nítida a estreita relação entre o campo e a cidade a ponto de alguns autores afirmarem que não se pode mais falar na dicotomia campo/cidade, pois a relação entre ambos é tão estreita que a divisão do território é impossível.

Mas nem todos vêem dessa maneira. Borja e Castellls lecionam que existem três macroprocessos interligados que contribuem para o aparente⁷¹ desaparecimento da cidade como forma específica de relação entre território e sociedade. São eles: “la globalización, la informacionalización y la difusión urbana generalizada”.⁷² O crescimento da comunicação eletrônica e dos sistemas de informação facilitam as relações entre espaços distintos, e, às vezes, bastante distantes. A nova tecnologia possibilita que atividades rotineiras, tais como trabalho, compras, operações bancárias, etc, possam ser realizadas sem sair de casa. Mas essa tecnologia ainda não acabou com a necessidade de escritórios bem localizados, por conseguinte, ainda se necessita dos centros comerciais situados nos centros urbanos. O que se verifica é uma mobilidade nunca vista, pois os computadores móveis, o grande número de terminais para acesso à internet e os celulares, criam o meio adequado para tal mobilidade.⁷³

Esse três processos apenas criam uma relação muito estreita entre a cidade e o campo, mas ainda há atividades que são desenvolvidas no meio rural e outras nas cidades. A produção agrícola e a pecuária ainda permanecem no campo, mas agora munidas de tecnologia que foi desenvolvida nos centros urbanos, que, por sua vez, concentram as atividades industriais e intelectuais.

As cidades ainda desempenham papel fundamental na estrutura espacial, pois, embora as pessoas possam realizar atividades de qualquer lugar, os “locais de trabalho, escolas, complexos médicos, postos de atendimento ao consumidor,

⁷¹ Concorde-se com Borja e Castells, op. cit., que a distinção entre urbano e rural não está desaparecendo, mas precisa ser adequada ao momento histórico que a humanidade está atravessando.

⁷² BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. Op. cit. p. 12

⁷³ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Op.cit

áreas recreativas, ruas comerciais, *shopping centers*, estádios de esportes e parques ainda existem e continuarão existindo”⁷⁴, o que significa afirmar que a unificação em um único sistema da cidade e do campo, levando ao fim das cidades, ainda não pode ser previsto.

Os três macroprocessos supracitados, especialmente a urbanização generalizada, agravam os problemas ambientais intensificados pela forma de assentamento territorial que, atualmente, é mais depredador que os anteriores. Deve-se canalizar esforços para reverter tais processos em benefício da humanidade, e uma das estratégias que os autores propõem, para alcançar este objetivo, é a harmonização entre as esferas local e global. Para tanto, propõem “la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global”.⁷⁵

Com base nesta argumentação, surge a seguinte diferenciação entre urbanização e cidade:

La urbanización se refiere a la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades. En cambio, la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno.⁷⁶

Sem o desaparecimento das cidades como um sistema específico de relações sociais, culturais e políticas, pode-se usar esta distinção em benefício dos cidadãos locais, proporcionando a eles uma maior participação na gestão dos interesses locais e melhores condições de competitividade perante o mercado global de trabalho.

Essa nova realidade exige uma rede de transportes interurbanos e intermunicipais adequada, para facilitar a circulação e a fluidez do território. A fluidez proporciona uma acessibilidade física e financeira dos indivíduos aos

⁷⁴ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Op. cit. p. 487

⁷⁵ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Op. cit p. 13.

⁷⁶ Ibidem. p. 13.

outros territórios, fato que aumenta o consumo e eleva o aumento da produção e, por conseguinte, uma diminuição nos preços e uma sobra maior nos salários a qual leva à criação de riquezas. Os sistemas de transportes e de comunicação facilitam a circulação de mercadorias e de informação, e, assim é possível aproveitar as virtudes de cada região, cabendo ao sistema industrial distribuir territorialmente as tarefas. As regiões onde a divisão do trabalho é menos densa há acumulação de funções numa mesma cidade, e todo o processo acima descrito de acumulação de riqueza é frustrado.⁷⁷

Com toda esta evolução dos transportes, das telecomunicações, da informação, a relação entre os espaços fica mais intensa, e o que determina a importância de cada cidade é a capacidade que esta tem de formatar e distribuir informações, ou seja, a “metrópole informacional assenta sobre a metrópole industrial”⁷⁸.

Importante aqui trazer uma afirmação de Castells que pode ser comprovada empiricamente: “a globalização estimula a regionalização”. A União Européia e o MERCOSUL, ainda que este não tenha atingido resultados efetivos, são exemplos de que é necessária a união entre cidades e países para que possam competir na economia global. Assim, “as regiões e as localidades não desaparecem, mas ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos”⁷⁹.

Contrariamente à teoria do desaparecimento das cidades como local de relações sociais, a própria globalização, que impõem interesses das elites dominantes sobre os interesses locais, estimula a união de locais para se fazerem fortes e terem representatividade no espaço de fluxos, e, assim, participarem ativamente das decisões que lhes interesse. Ou seja, ao mesmo tempo que a

⁷⁷ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit.

⁷⁸ Ibidem. p. 92

⁷⁹ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Op. Cit. p. 471

globalização desagrega ao uniformizar conceitos , ela também, paradoxalmente, agrega regiões, cidades, países para que estes não desapareçam.

Além deste paradoxo, o atual processo de urbanização possui outras contradições. Ao mesmo tempo que integra os espaços, desintegra a vida cotidiana pelo empobrecimento das relações sociais. Outra contradição da atual urbanização é quanto o valor de troca e o valor de uso que o espaço assume. Ou seja, ao mesmo tempo que a evolução metropolitana aponta para o espaço como valor de troca (a cidade dos negócios) e tem o solo urbano como mercadoria indispensável à reprodução do capital financeiro, crescem as necessidades em torno do valor de uso do espaço urbano, como as áreas destinadas à moradia e os espaços públicos de lazer e de realização da vida social.⁸⁰

Nesse sentido, outra característica da atualidade é a contradição entre a visão holística da cidade preconizada pelos urbanistas, políticos urbanos, analistas, e a fragmentação e o isolamento vividos pela maioria dos cidadãos urbanos. A complexidade da cidade é tão grande, e a vida dos que nela habitam é tão atribulada, que os cidadãos assumem uma posição de inércia em relação as questões urbanas que lhes interessam, fato que desencadeia uma crise no sistema político-democrático contemporâneo.⁸¹

Os governos locais devem buscar o fortalecimento das culturas e das identidades locais, pois, paradoxalmente, ao mesmo tempo que as cidades se situam na economia global, devem integrar e estruturar a sua sociedade local. “Las ciudades solo podrían ser recuperadas por sus ciudadanos en la medida en que reconstruyan, de abajo a arriba, la nueva relación histórica entre función y significado mediante la articulación entre lo local y lo global”.⁸²

⁸⁰ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A reprodução da cidade como negócio*. Op. cit.

⁸¹ CARRERAS, Carles. Da cidade industrial à cidade dos consumidores: reflexões teóricas para debater. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

⁸² BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. op. cit. p. 67

Assim como a nova sociedade pode ser desenhada como uma rede onde tudo se encontra interligado, o espaço também pode ser comparado a uma rede, o que só é possível através dos novos meios de informação. A atividade industrial, que se relaciona tão intimamente com o espaço territorial, também sofreu alterações profundas e deu origem a um novo espaço industrial que se caracteriza por uma nova estratégia de localização industrial, facilitada pelos novos dispositivos de tecnologia de informação.⁸³

Surge assim, um novo espaço-industria, caracterizado pela separação do processo produtivo em diversas localizações, o qual é reintegrado por meio de conexões de telecomunicações. Essa tendência também se assenta sobre a divisão espacial internacional do trabalho⁸⁴, pois cada etapa do processo produtivo exige determinadas características da mão-de-obra. Com isso, surgem dois grupos predominantes de trabalho: trabalho altamente qualificado com base científica e tecnológica e uma massa de trabalhadores não-qualificados que se dedicam a serviços rotineiros de fácil realização.

Segundo Ana Fani Carlos, as atividades financeiras concentram-se nas metrópoles, ao passo que a atividade industrial típica é fragmentada. Por isso, a cidade da atualidade é uma das principais formas de reprodução do capital financeiro, o qual se realiza na metrópole da seguinte forma: “a passagem da aplicação do dinheiro do setor produtivo industrial ao setor imobiliário”⁸⁵, o que faz do espaço uma boa opção de investimento na construção de escritórios destinados à locação para as atividades de alta tecnologia.

O melhor exemplo que pode ser trazido para ilustrar a divisão espacial internacional do trabalho é, em nível mundial, o deslocamento do processo produtivo para a Ásia, que possui mão-de-obra em abundância, não-qualificada, muito barata e com baixa intervenção estatal. No Brasil, ocorre fato semelhante,

⁸³ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Op. cit.

⁸⁴ *ibidem*..

⁸⁵ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A reprodução da cidade como negócio*. Op. cit. p. 32

pois empresas do Sul e Sudeste do País estão se deslocando para áreas menos desenvolvidas, como o Nordeste, onde os trabalhadores são menos protegidos, pois a força sindical é limitadíssima e a lei da oferta e da procura impera sem intervenção estatal. Além, é claro, da guerra fiscal que se instaurou no País, passando por cima do pacto federativo firmado entre os estados federados por imposição constitucional.⁸⁶

O que determina a localização do novo espaço industrial é

A descontinuidade geográfica, paradoxalmente formada por complexos territoriais de produção. O novo espaço industrial é organizado em torno de fluxos da informação que, ao mesmo tempo, reúnem e separam – dependendo dos ciclos das empresas – seus componentes territoriais. [...] a nova lógica espacial se expande criando uma multiplicidade de redes industriais globais, cujas interseções e exclusões mudam o próprio conceito de localização industrial de fabricas para fluxos industriais.⁸⁷

De acordo com o novo espaço industrial, São Paulo é a área polar do Brasil, não apenas pelo sistema industrial que possui, mas, principalmente, por ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e de outros, além de “distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil. [...] São Paulo destaca-se como metrópole onipresente no território brasileiro”⁸⁸ E, assim, a metrópole está presente em toda parte instantaneamente.

Esta é a principal característica do sistema urbano da atualidade. Não é mais o tamanho do seu parque industrial que determina a influência que a cidade tem sobre os demais espaços, mas o controle que exerce sobre os meios de comunicação. Muito se fala a fluidez da informação, a qual é difundida pelos meios de comunicação. Mas o que poucos sabem é que a comunicação influencia de forma tão significativa no território.

⁸⁶ TRAMONTIM, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.

⁸⁷ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. op. cit. p. 483

⁸⁸ SANTOS Milton. *A urbanização brasileira*. Op. cit. p. 54.

A tendência atual é concentrar a população em aglomerações territoriais de gigantescas proporções e de características sócio-espaciais novas. O destino da humanidade se joga nas áreas urbanas, sobre tudo nas grandes metrópoles.⁸⁹

O que se pode observar é que as telecomunicações e os demais meios de comunicação estão possibilitando uma nova relação entre o meio urbano e o rural, entre o local e o global, e, para que um não sufoque o outro, é preciso que haja uma compreensão dos cidadãos locais do processo no qual estão inseridos, o que raramente ocorre, e, por isso, a importância das cidades detentoras do controle das informações, que, no caso brasileiro, é São Paulo. O global e o local não podem ser vistos como contraditórios, ou seja, como instâncias antagônicas, mas cabe, principalmente aos governos locais e regionais, buscar mecanismos fortalecedores dos poderes locais, para que possam aliar-se aos fluxos globais.⁹⁰

As grandes cidades atraíram um grande número de população, pois a atividade industrial se desenvolveu com mais vigor nestes locais, formando as metrópoles. Mas, atualmente, paralelamente a esse fenômeno, estaria havendo um fenômeno de desmetropolização, definida como a repartição com outros grandes núcleos de novos contingentes de população urbana⁹¹.

Não significa, porém, que se caminha para a desurbanização. Os dados que revelam o crescimento de cidades de médio porte podem ser interpretados como o aumento de tais cidades, ao mesmo tempo que as metrópoles também continuam crescendo. Ambas as formas urbanas refletem vários paradoxos: da criação de riqueza e da geração de pobreza, de inclusão social e de exclusão, de cidade formal e cidade informal. A riqueza é gerada às custas da exploração do trabalho dos pobres e sem educação.

⁸⁹ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. op. cit

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ SANTOS. *A urbanização brasileira*. Op. cit. p. 81.

Santos define brevemente metrópole como “o organismo urbano onde existe uma complexidade de funções, capazes de atender a todas as formas de necessidades da população urbana e nacional ou regional”⁹² a metrópole completa. Mas, no mundo subdesenvolvido, pode-se falar de metrópoles incompletas que são grandes centros urbanos em que “a maioria de serviços essenciais está presente, mas onde fatores econômicos específicos impedem que se fabriquem bens ou se instalem certos serviços, reclamados por uma parcela da população, parcela que está em crescimento”⁹³. Cita, ainda, como uma das carências mais comuns que configura uma metrópole incompleta, a ausência de indústrias de base.

Atualmente, alterou-se o objeto que motiva a criação das metrópoles. Primeiramente, a industrialização foi a responsável pelo forte movimento de urbanização e de criação das grandes cidades, ao passo que, na atualidade, o que incentiva a criação do fenômeno denominado “megacidades” são os fluxos globais, dos quais se destacam os fluxos de capital econômico⁹⁴. Como prefere Carlos⁹⁵, o “capital financeiro” apodera-se dos espaços da metrópole como uma das principais formas de expansão. Não se fala mais em grandes cidades, mas em megacidades que são aglomerações enormes de seres humanos (mais de dez milhões), embora não seja apenas o tamanho da aglomeração sua característica definidora.

As megacidades são a forma espacial da nova economia global e da sociedade informacional. Também são os “nós da economia global”, ou seja, os pontos mais importantes da economia, pois é onde são tomadas as decisões mais importantes que atingem todos os locais que compõem a rede. Nessa nova forma urbana, encontram-se “as funções superiores direcionais, produtivas e

⁹² SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. p. 37

⁹³ *Ibidem*. p. 37

⁹⁴ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. op. Cit.

⁹⁵ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A reprodução da cidade como negócio*. Op. cit

administrativas de todo o planeta; o controle da mídia; a verdadeira política do poder; e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens”⁹⁶.

su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta, los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes.⁹⁷

As metrópoles integram-se ao processo de mundialização pela dialética entre integração ao capitalismo internacional, ou seja, centralização financeira através do setor bancário e dos serviços modernos; desintegração do modo de vida cotidiano tradicional, como as relações de vizinhança; e deterioração dos espaços públicos e centros históricos. Assim, “integração/desintegração/deterioração revelam o movimento do processo atual, dando conteúdo à urbanização”⁹⁸. Mas o uso produtivo das cidades, ou seja, a cidade dos negócios, predomina sobre o uso improdutivo, revelando uma constante confrontação entre ambas as formas de uso.

Não é raro se verem áreas históricas e de lazer cederem lugar para a construção de autopistas, com a finalidade de facilitar o trânsito nas horas mais tumultuadas. Esse é um exemplo de como a cidade é utilizada para a expansão do capital financeiro.

Mas os processos sociais, dentre eles a urbanização, não são estanques no tempo. Quando se inicia um processo, os anteriores persistem e, assim, se sobrepõem. A nova cidade da informação, do capital financeiro, do consumo, não aniquilou por completo a antiga cidade industrial, apenas adicionou a ela novas características como a fragmentação do processo produtivo, a dominação dos meios e dos conteúdos de informação, a concentração do capital financeiro, a internacionalização do mercado e do consumo, etc.

⁹⁶ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Op. cit.p. 493

⁹⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. op. Cit. p.46.

⁹⁸ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A reprodução da cidade como negócio*. Op. cit. p. 36

Carreras destaca que “ainda permanecem os principais mecanismos do mercado do solo e a combinação de estratégias dos diversos agentes da produção do espaço urbano, assim como as bases essenciais da divisão da sociedade em classes”.⁹⁹

1.3 Histórico da legislação urbanística brasileira

Este sub-título será destinado a um estudo da postura assumida pelo Direito nas questões referentes à urbanização. É importante destacar que o Direito é apenas uma das diversas dimensões que a realidade urbana assume, envolvendo outras dimensões como políticas, econômicas.

Como já se destacou, o processo de urbanização no Brasil ocorreu rapidamente, e o Poder Público não assumiu a devida postura diante de tal processo, contribuindo para a atual realidade de ocupação do solo urbano. Esse fato gerou perversidades desde a exclusão espacial até a exclusão social da população que habitava os lotes regulados pelo mercado informal.

Betânia Alfonsin, num relato sobre a regularização fundiária do município de Porto Alegre, identifica seis grandes ciclos sucessivos de estratégia do governo municipal, mas esses períodos podem ser adaptados em nível federal, com pequenas variações. São eles:

- 1º. _ *Invisibilização* da moradia de baixa renda (1892 a 1914);
- 2º. _ *Expulsão* da população de baixa renda das áreas centrais da cidade (1915 a 1928);
- 3º. _ *Provisão privada* de moradias na NÃO CIDADE (década de 30);
- 4º. _ *A transição*: Da provisão privada à pública (década de 40);
- 5º. _ Reconhecimento do *Direito à moradia*: 40 anos de *(des) provisão pública* de lotes e moradias (1950 a 1988);

⁹⁹ CARRERAS, Carles. *Da cidade industrial à cidade dos consumidores*. Op. cit. p. 27.

6º. _ Reconhecimento do *Direito à cidade*, à cidadania e à diferença: *Regularização Fundiária (1990 a 2000)*¹⁰⁰.

Tal trajetória da regularização do espaço urbano foi o que caracterizou o modo pelo qual o poder público, através do Direito, tratou o Urbanismo no Brasil no decorrer de sua história. Como se pode perceber, a regularização fundiária, da forma como hoje é vista, é fato recente, pois data da década de 90. Até então, as populações de baixa renda viviam desamparadas pelo Direito Urbanístico.

Num primeiro momento, a pobreza urbana era ignorada pelo poder público e pelas classes mais altas. Nesse sentido, “a cidade de 100 anos atrás convivía com a pobreza ‘fazendo de conta’ que ela não estava ali, ou seja, escondendo-a, ignorando-a propositalmente nas intervenções urbanas”¹⁰¹. Nessa época, nas cidades brasileiras os cortiços eram uma forma de habitação bastante comum entre as classes menos favorecidas.

Na segunda fase, a estratégia adotada pelo Estado era expulsar os pobres do centro das cidades por meio de políticas tributárias e a implantação de serviços que acabaram por inviabilizar que os pobres continuassem morando em áreas centrais. Uma das táticas de exclusão espacial era a imposição de alíquotas altíssimas nas regiões centrais e normas para construção que inviabilizavam a permanência dos pobres em tais áreas.

Enquanto o imposto devido pelos proprietários dos demais imóveis residências se manteve estável com uma alíquota de 10% sobre o valor locativo ao longo de 12 anos, o imposto devido pelos cortiços aumentou quatro vezes e subiu de 25% sobre o valor locativo até a escorchante alíquota de 55%.¹⁰²

¹⁰⁰ ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre*. In: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rei, 2003. p.159.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 159.

¹⁰² *Ibidem*, p. 161.

A terceira fase continua mantendo a política de exclusão dos pobres das cidades, criando incentivos fiscais para a construção civil que beneficiou uma pequena parte da população de baixa renda, porém, para a grande maioria, esta política acabou por gerar “a expansão clandestina da periferia por meio do fenômeno da autoconstrução de moradias”¹⁰³.

Na década de 40, tem-se a quarta fase deste processo, em que se percebe uma mistura entre a provisão de estatal de moradias e a provisão privada. Nessa fase, o governo federal criou planos habitacionais para a população de baixa renda, como BNH, que não atingiram os objetivos desejados, pois foram inalcançáveis para as classes que deles realmente necessitavam.

A quinta fase é caracterizada por uma forte intervenção estatal em todas as esferas. É no período de 1950 a 1988 que houve o maior crescimento da população urbana brasileira, o que agravou a precariedade urbana. Esta realidade despertou a preocupação do Estado e mobilizou grupos de pressão que clamavam por políticas públicas urbanas eficazes. Neste contexto, é promulgada a Constituição Federal de 1988, que inaugurou uma nova fase do urbanismo brasileiro.

A sexta fase deste longo processo originou dois artigos da Constituição Federal, artigo 182 e 183, que foram regulamentados pela lei federal nº 10.257/01. A própria Constituição inovou ao delegar aos municípios a condução destas políticas urbanas. O tema habitação ocupou, assim, um lugar de destaque nas políticas de planejamento urbano.

Ao contrário do que pode parecer, não foi fácil a luta pela incorporação desses artigos. A Constituinte rejeitou a maior parte da emenda popular da Reforma Urbana, de forma que a Constituição de 1988 contemplou apenas instrumentos aplicáveis aos terrenos não utilizados ou subutilizados para que

¹⁰³ Ibidem, p. 162.

atendam à Função Social da Propriedade (art. 182 da CF) e o usucapião especial urbano para fins de moradia (art. 183 da CF)

A atual Constituição adotou o princípio da função social da propriedade e da cidade, deixando claro que a propriedade urbana possui um caráter eminentemente público, e a cidade pertence a todos os cidadãos que nela habitam, por isso não se justifica mais excluir as camadas da sociedade de baixa renda do direito de usufruir os benefícios que a cidade oferece a seus habitantes.¹⁰⁴

É justamente neste aspecto que o valor de uso da cidade prepondera, ao menos em nível legal, sobre o valor de troca. À cidade é atribuída uma função social e, assim, colocam-se os interesses da sociedade, as questões ambientais, de desenvolvimento urbano sustentável sobre interesses individuais e das elites dominantes, que se apropriam das cidades a serviço de seus interesses.

Nabil Bonduki¹⁰⁵, num estudo sobre as origens da habitação social no Brasil, destaca as fases de provisão da moradia no país tendo São Paulo como a cidade modelo de tais fases. As fases trazidas por ele, de uma certa forma, coincidem com as supracitadas, pois a provisão da moradia pelo Estado depende do Direito, que lhe dá o aparato legal, porque, no Estado de Direito, as políticas públicas devem estar sempre no abrigo da lei.

A primeira fase ou intervenção do Estado na questão habitacional é o higienismo, inaugurada com a Lei 43 de 18/01/1892, do estado de São Paulo. Esta fase foi impulsionada pela má condição de vida dos trabalhadores urbanos. No período entre 1889-1930, o Estado procurava ao máximo não intervir na esfera privada, mas, na habitação, o Estado foi obrigado a fazê-lo, devido às ameaças que a "(i)racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento

¹⁰⁴ ALFONSIN, B. FERNANDES, E. Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social.. In: *Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.283.

¹⁰⁵ BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros”¹⁰⁶ ofereciam à saúde pública.

É interessante observar que, no Brasil, ao contrário do que ocorreu na Europa onde a intervenção estatal na ocupação do solo se deu após a formação das cidades industriais, o Estado agiu concomitantemente ao aparecimento da deteriorização das condições de moradia e sanitárias. Nessa primeira fase de intervenção estatal, os médicos foram os principais atuantes, impondo o controle sanitário como instrumento de normatização da sociedade e do espaço urbano, diante dos surtos de epidemia, como a cólera, e do receio do caos que se instaurava. O combate às epidemias no ano de 1893 foi por meio de legislação urbanística, por planos de saneamento básico e estratégias de controle sanitário. Tais formas de combate são, segundo Bonduki, “as origens da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação”¹⁰⁷.

As políticas implementadas foram de eliminação dos cortiços, pois se atribuía às péssimas condições de habitação um dos fatores de disseminação das doenças infecto-contagiosas. Mas por trás da atuação estatal, estava a intenção de eliminar os cortiços das áreas centrais, acelerando a segregação espacial.

O interessante é que tais políticas visavam a combater a forma de moradia dos trabalhadores de baixa renda, mas nunca tocaram nas causas que levavam os trabalhadores a habitarem os cortiços em condições insalubres. Ou seja, a pobreza, os baixos salários, a falta de saneamento, as questões que cabiam ao Estado intervir não eram discutidas. O trabalhador pobre habitante de cortiços era visto como a causa dos problemas de saúde pública, e não as péssimas condições de trabalho e os baixos salários, o que o obrigava a ter uma vida muito modesta, muitas vezes deixando de lado questões de higiene. Nesse contexto, quanto mais afastado ele fosse dos centros onde a classe média e rica habitava,

¹⁰⁶ Ibidem. p. 27.

¹⁰⁷ Ibidem. p. 33

melhor seria para os interesses dominantes da época. Assim, a intervenção pública no setor habitacional, desde seus primórdios, foi cúmplice da segregação espacial e da exclusão da cidade formal.

Neste período, o Estado interveio de três formas: ações repressivas de política sanitária, melhoria nas condições sanitárias e urbanas como a coleta de esgoto e obras de saneamento e criação de legislação de controle do uso do solo. Todas essas formas de atuação foram de caráter repressivo e não tocaram na possibilidade de o Estado produzir moradias ou regular a relação entre inquilino e proprietário. O máximo que se tinha era a concessão de benefícios fiscais para a iniciativa privada produtora de habitação para os trabalhadores de baixa renda¹⁰⁸. Todas estas medidas de natureza sanitária, não enfrentaram as causas dos problemas de saúde pública pelos quais as cidades atravessavam.

Esses foram os primórdios da intervenção estatal na questão da habitação. Num período em que a questão social era tratada como caso de polícia, o problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como questão de higiene, [...]. A ação mais importante foi a extensão das redes de água[...]. Por outro lado, os incentivos para a construção de vilas operárias beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores. [...] a participação do Estado foi limitada. O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim que criou uma política para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, [...], pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as.¹⁰⁹

A segunda fase (1900 a 1930) foi da produção rentista de moradia, que contou com os excedentes econômicos, e a atividade industrial, ainda em fase embrionária, contribuiu para que tais excedentes fossem aplicados em construções destinadas a aluguel, tendo em vista o retorno garantido, pois a demanda por habitação na cidade era grande.

Esse período foi marcado pela produção rentista de moradias dos trabalhadores de baixa e de média renda. Os cortiços foram as formas clássicas desse período, que, na sua grande maioria, eram alugados. Nessa fase, que vai

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem, p.43.

até a década de 1930, a produção habitacional cabia à iniciativa privada, pois este tipo de negócio era seguro e muito lucrativo, regulado pelo mercado, seguindo a lógica da oferta e da procura, sendo que a procura por moradia de aluguel era muito grande.

A existência de excedentes econômicos nas mãos de investidores de diversos portes, a restrita capacidade de aplicação no setor industrial, a expansão e a retração cíclica da cafeicultura, a valorização imobiliária e a grande demanda por habitação em São Paulo, os incentivos fiscais e a inexistência de controles estatais dos valores dos aluguéis – tudo isso tornou o investimento em moradia de aluguel bastante atraente durante a Primeira República.¹¹⁰

Os incentivos fiscais atribuídos à iniciativa privada para a construção de moradias na fase do higienismo tornaram o negócio ainda mais lucrativo. As baixas taxas de inflação, o excedente econômico da economia agrário-exportadora e a atividade industrial em fase embrionária contribuíram para os investimentos privados no ramo imobiliário.

Diante da grande procura por habitação e devido à inércia do poder público em providenciá-la, as formas irregulares e clandestinas de habitação começaram a se difundir, tendo em vista que as leis higienistas eram muito rígidas e o produtor de moradia privado, para poder produzir moradias baratas, não obedecia a elas. Assim é que o cortiço, embora insalubre, era a principal forma de moradia da classe trabalhadora.¹¹¹

A terceira fase situa-se na “era Vargas”, por volta de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. É quando o Estado interveio na produção de moradias e no setor imobiliário de forma mais enérgica. Neste período, também foi difundida a idéia da casa própria, produzida tanto pelo Estado como pelo próprio trabalhador, mas na periferia. Assim, pode-se dizer que, nesta fase, iniciou-se um forte processo de periferização da classe trabalhadora, ou seja, a exclusão espacial que marca as cidades brasileiras.

¹¹⁰ Ibidem, p.45

¹¹¹ Ibidem.

Aqui, a questão sanitária, ainda presente, passou a ocupar um plano secundário, e, então, profissionais de outras áreas (além dos médicos e sanitaristas) passaram a dedicar-se ao assunto. Engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, urbanistas, geógrafos, juristas, entre outros foram incluídos no rol daqueles que buscavam soluções para os problemas habitacionais e urbanos do país.

Neste período, o Estado assumiu papel de regulamentador das relações locatícias e da provisão de moradia, ao mesmo tempo em que se iniciou a campanha pela casa própria (e abominavam-se os cortiços e as demais formas de co-habitação) através de duas formas: barateamento da habitação e localização urbana. Até a década de 1930, raramente o trabalhador de baixa renda morava em casa própria, mais comumente em imóvel locado. Após este período, com o incentivo dos meios de comunicação, do Estado e de diversos setores privados, a casa própria se tornou um desejo dos trabalhadores de baixa renda, os quais se dispunham a sacrificarem grande parte de seus salários para a realização deste sonho.

Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às idéias socialistas e comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social.¹¹²

Neste contexto, os debates acerca da habitação social surgiram com muita força e condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas por duas razões: primeira porque via a habitação como condição básica de

¹¹² Ibidem, p. 84

reprodução da força de trabalho, ou seja, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; e segunda, porque a habitação propiciava a formação ideológica, política e moral do trabalhador.

A redução com os gastos em moradia para o trabalhador significava o não reajuste dos salários, pois o pagamento de aluguéis consumia grande parte do salário. Por isso, uma das estratégias de intervenção do Estado foi o congelamento dos aluguéis, por meio da Lei do Inquilinato editada em 1942, com o intuito de manter os salários mais baixos e mudar o foco dos investimentos do setor imobiliário para o setor industrial.

Os trabalhadores proprietários, ainda que em pequena escala, assemelhavam-se aos burgueses donos de grandes extensões de terra e imóveis, e do domínio da atividade comercial e industrial. A questão ideológica da habitação significava, embora em proporção infinitamente menor, fazer do trabalhador um proprietário, e, assim, torná-lo um defensor da propriedade, aliando-se ao sistema burguês e defendendo-o. O trabalhador, possuidor de sua casa, seria contra qualquer forma de comunismo, tendo em vista que, neste período, a ideologia comunista vinha ganhando força, e aqueles que moravam em cortiços eram mais vulneráveis a tais idéias em ascensão e mais revoltados com a precariedade das habitações e com os baixos salários. A aquisição da casa própria, mesmo que distantes do centro da cidade, criava a ilusão de ascensão econômica, e, por conseguinte, aliava os trabalhadores à ideologia da classe média e alta.

Da ideologia moral que o Estado, associado à Igreja Católica, queria difundir –a família como célula mantenedora da sociedade- surgiu a associação entre família e habitação. As habitações coletivas, como os cortiços, eram um ambiente muito propício à promiscuidade e não ofereciam as condições de reprodução dos

valores burgueses que se buscava universalizar. É assim que surgiu o ideal da casa própria como difusor da nova ordem vigente.¹¹³

O que se desejava era inculcar no trabalhador o forte desejo de ser proprietário de sua casa, nem que para isso tivesse que se sacrificar e poupar. Com isso, desviar o déficit de moradia como consequência dos baixos salários pagos pelo empregador e transferir, em parte para o Estado (que financiava a industrialização), e para o trabalhador o dever de solucionar as carências habitacionais da época. “O problema não era situado, portanto, no âmbito do nível dos salários dos trabalhadores, e sim no de mudança de mentalidade”.¹¹⁴ A abordagem dos problemas habitacionais situava-se nos meios para facilitar o acesso à casa própria, através do barateamento da construção e dos terrenos, o que acabou gerando a expansão da cidade e condições para a especulação imobiliária.

O período seguinte, ou seja, a quarta fase de provisão de habitação, foi marcado pelo surgimento do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular (FCP), essa substituída pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964. Ambas as instituições foram prejudicadas por interesses de categorias, pelo clientelismo que impedia que todos tivessem acesso e igualdade de condições, e, ainda que tenham atingido parcialmente as demandas habitacionais, tiveram seu alcance limitado por formas inadequadas de distribuição dos recursos tanto entre os associados como entre as regiões.¹¹⁵

Segundo Álvaro Pessoa, citando as palavras do então presidente do BNH Mário Trindade em 1967 no momento da fundação do BNH, o problema mais importante que se visava a solucionar, por meio desse banco, era a geração de postos de trabalho para absorver a massa trabalhadora desocupada e pouco

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Segundo Bonduki (op. cit., p. 128) “é razoável concluir a atividade dos IAPs e da FCP beneficiou cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes”, índice significativo.

qualificada. Nesse contexto, segundo Mario Trindade, a habitação foi um dos meios de gerar empregos. Aqui repousa umas das incompatibilidades do BNH, que não foi criado com a finalidade de atender à grande demanda por casa para a população de baixa renda, mas, principalmente, como estímulo à indústria de construção civil, grande empregadora de mão-de-obra desqualificada. Outra incompatibilidade que o sistema financeiro de habitação popular apresentava, referia-se aos objetivos legais, pois a lei não esclarecia quem e como os empréstimos seriam pagos, ou as taxas de reajuste, o que possibilitou o uso dos recursos do FGTS para financiar moradias das classes mais favorecidas.¹¹⁶

A expansão horizontal da cidade, por meio de loteamentos, é um fator importante para este trabalho. Com a crise habitacional da década de 1940, provocada pela intervenção do Estado na regulamentação das relações locatícias (mais especificamente com o congelamento dos aluguéis), o mercado imobiliário deixou de ser um investimento seguro e o setor privado deixou de investir em habitações populares para alugar. Simultaneamente a esse fato, o Estado também não conseguia atender às carências habitacionais da população de baixa renda. O que restou foi a provisão pelo próprio trabalhador de sua casa.

Porém, esse fato foi de grande repercussão no contexto urbano, pois o trabalhador de baixa renda não possuía recursos para comprar um terreno em loteamentos bem localizados e regulamentados de acordo com os critérios urbanísticos. Os lotes que ele poderia adquirir eram aqueles distantes dos centros, distantes dos serviços públicos necessários, sem infra-estrutura, em desconformidade com os critérios urbanísticos e ambientais, ou seja, lugares dos quais o Estado sequer toma conhecimento e a ilegalidade foi a regra.

A despeito dos evidentes e conhecidos problemas que esse modelo de ocupação (ilegal, clandestina, antiurbana, insalubre, precária e contrária aos princípios da técnica urbanística) trariam para a cidade no futuro, formou-se uma espécie de conluio branco entre loteadores,

¹¹⁶ PESSOA, Álvaro. O uso do solo em conflito - A visão institucional. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

compradores, Executivo, Legislativo e Judiciário para não criar empecilhos ao livre desenvolvimento desse tipo de empreendimento.¹¹⁷

Como se pode ver, os poderes estatais foram cúmplices deste processo de periferização da cidade, segregação espacial e irregularidade dos lotes periféricos. Na verdade, houve um acordo tácito entre os empreendedores, o Estado e os compradores, pois já que o Estado não poderia atender a demanda por moradias populares da população urbana em crescimento, criou uma espécie de cortina para não enxergar as irregularidades, as agressões ambientais, a precariedade dos loteamentos e todas as formas de transgressões cultivadas na periferia. “Com a expansão periférica garantia-se dois objetivos há décadas buscados pela elite: desadensar e segregar”¹¹⁸, pois assim os recursos públicos seriam utilizados apenas em benefício das classes mais favorecidas que ocupavam a cidade “legal”, e, com a redução no custo da moradia do trabalhador, reduzir-se-ia, também, o custo da mão-de-obra. Além disso, afastaria os pobres da cidade, desejo que as classes mais altas sempre tiveram.

Dessa postura do Estado, a população de baixa renda era penalizada duplamente, pois, ao mesmo tempo em que ele não fiscalizava os loteamentos periféricos impondo regras mínimas de urbanização e, assim, admitia a clandestinidade, não aceitava as ruas que eram feitas em desacordo com as regras vigentes, o que o “impedia” de levar serviços públicos de água, luz esgoto, pavimentação e outros sob o argumento da clandestinidade do loteamento.¹¹⁹

Segundo Bonduki:

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal [...]. Além disso, no mesmo período, consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a

¹¹⁷ BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 286

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 288.

¹¹⁹ *Ibidem*.

casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura.¹²⁰

O que fica evidente é que as intervenções estatais, como o congelamento dos aluguéis, o financiamento de casas próprias, o barateamento da construção, não visavam, verdadeiramente, melhorar as condições de vida dos necessitados; pelo contrário, pretendiam acelerar o processo de industrialização no qual o país se inseria.

Se a preocupação fosse de fato os trabalhadores de baixa renda, o Estado não teria fechado os olhos para a forma como as cidades vinham se disseminando, nem permitido que favelas se erguessem. Teria implantado políticas habitacionais sérias, voltadas para as camadas pobres e sem os vícios comuns que infectaram os IAPs e a FCP, com favoritismos absurdos.

A postura assumida pelo Poder Público permaneceu até a década de 1970, quando começou a surgir um forte movimento em prol do urbanismo, o qual influenciou na elaboração dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e, mais tarde, o Estatuto da Cidade. Apenas nesse período, as questões urbanas começaram a assumir a verdadeira seriedade merecida. Um novo paradigma começou a ser construído, e a cidade passou a ser vista com um bem comum, que precisa perseguir sua função social.

As inovações desta nova fase serão analisadas no capítulo II, o qual será destinado ao estudo detalhado dos instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade.

¹²⁰ Ibidem.

1.3.1 Código Civil de 1916 e Código Civil de 2002.

O Código Civil de 1916 foi a lei que, por muitos anos, regulou a propriedade imobiliária urbana no Brasil. No Título I do Livro II daquele diploma legal estavam localizados os dispositivos que disciplinavam a posse, mais especificamente, nos artigos 485 a 523. No Título II, Capítulo II, era disciplinada a propriedade, nos artigos 530 e seguintes. O que mais interessava à regularização fundiária, antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, eram os dispositivos referentes à posse, pois os módulos habitacionais que estavam irregulares, assim estavam devido à falta de título de propriedade daqueles que os possuem. Desta forma, eram necessárias várias manobras para que os municípios pudessem efetivar os artigos da Constituição Federal de 1988 para realizarem programas de regularização fundiária¹²¹.

Na visão do Código Civil de 1916, diploma legal com uma visão liberal, a propriedade imóvel era adquirida basicamente pela compra e venda, dando a ela um caráter eminentemente de mercadoria, deixando de lado o caráter social que atualmente se acoplou ao conceito de propriedade imobiliária urbana. É importante ter em mente que esta Lei Complementar foi promulgada quando apenas 10% da população brasileira moravam nas cidades, baseada numa economia agrária.¹²²

Como foi citado acima, apenas na década de 1930, o Estado começou a regulamentar e a intervir de forma mais enérgica na produção de moradia para a população de baixa renda. Ainda neste período, as intervenções estatais não encaravam o urbanismo como hoje se encara. As poucas e precárias ações estatais eram com vistas à criação do parque industrial e ao incentivo a esse setor em plena expansão. Assim, não é de espanto que uma lei editada em 1916

¹²¹ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997.

¹²² FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade : algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

tratasse a propriedade imobiliária sob uma ótica individualista, desassociada da sua função social, como se fosse uma mercadoria regulada pelas leis de mercado.

Os conceitos civilistas tradicionais ofereceram muitas dificuldades às tentativas de gestão urbana que visassem a atender ao caos urbano que crescia desenfreadamente. Por isso, a partir da década de 30, o Estado começou a intervir no mercado imobiliário. Como nesta época os maiores problemas eram nas relações de locação, pois apenas uma parcela muito reduzida era proprietária, a primeira intervenção estatal foi em tais relações por meio da Lei do Inquilinato, que dentre as principais regulamentações, congelou os aluguéis.

O Código Civil de 1916 tratava as questões à moradia urbana no plano do individualismo jurídico, no qual vigia a total liberdade entre as partes, no contrato de locação, até que o acordo se firmasse, e, estando este efetuado, valeria como lei entre as partes. Mas a lei da oferta e da procura colocava o locatário em desvantagem ao locador, pois a população urbana crescia em proporções maiores que a oferta de imóveis para locação. Por conseguinte, o locador não tinha muito poder de influenciar na elaboração dos contratos, pois, caso dificultasse as coisas, havia muitos outros interessados naquele imóvel.¹²³

Porém as disposições do Código Civil não vigoraram por muito tempo. Em 1921, foi editada a primeira Lei do Inquilinato (decreto 4403/21), que regulamentava apenas os contratos verbais, respeitando os contratos escritos vigentes na época da promulgação, por isso não pode ser classificada como uma lei que protegia o inquilino. Tal decreto foi revogado pela também denominada Lei do Inquilinato nº 5617, de 1928, que trouxe o Código Civil novamente para as relações locatícias. No período entre 1928 e 1942, o Código Civil voltou a legislar a matéria. Esta foi a primeira fase de legislação destinada à regulamentação das relações locatícias.

¹²³ BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil*. Op. Cit.

O Decreto-lei 4598, de 1942, inaugurou a segunda fase da legislação do inquilinato, que denotava uma aparente proteção aos inquilinos. A principal novidade trazida pelo decreto foi o congelamento dos aluguéis residenciais de qualquer natureza pelo período de dois anos, mas era incompleto quanto à fixação dos preços dos aluguéis residenciais que, pela primeira vez, estavam sendo locados. Tal decreto definia como crime contra a economia popular o descumprimento das regras impostas, que se estendiam a contratos verbais e escritos.¹²⁴

Depois desse decreto, vieram outros vários: Decreto-Lei 1569/43; Decreto-Lei 6739/44; Decreto-Lei 7466/45; Decreto-Lei 9669/46; Lei 1300/50 (prorrogada pelas Leis 1700/52 e 2328/54); Lei 2699/55; Lei 3085/56; Lei 3494/58; Lei 3844/60; Lei 3912/61; Lei 4240/63.

O que se pode observar em todas estas legislações é uma ambigüidade, que, supostamente, defendia os trabalhadores, mas que provocava distorções óbvias. As várias facetas da Lei do Inquilinato:

Instrumento de defesa da economia popular; estratégia de destruição da classe improdutivo dos rentistas; medida para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho; instrumento de política econômica para acelerar o crescimento do setor industrial; forma de legitimação do estado populista.¹²⁵

O congelamento dos aluguéis e as penas impostas frearam os investimentos no ramo de imóveis para locar. Aparentemente, a intenção da legislação era proteger o trabalhador, mas a real intenção do governo era canalizar os investimentos deste setor para o setor industrial em plena expansão e reduzir os salários dos trabalhadores. A principal consequência dessa medida foi o aumento da crise habitacional para os novos habitantes que chegavam às cidades.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem. p. 245

Tal medida também serviu para que o governo conquistasse o apoio popular para tomar outras decisões, porque, se a real vontade da lei fosse defender o trabalhador, teria imposto outras medidas para reduzir o custo de vida, tendo em vista que, no período anterior a 1942, o gasto com habitação foi o que apresentava o menor índice de aumento, enquanto a alimentação era um dos índices consumia a maior parcela dos salários.¹²⁶

O novo Código Civil de 2002, Lei Nº. 10.406, traz no Livro III, Título I artigo 1196 e seguintes as disposições referentes à posse; no Título III, Capítulo II, artigos 1238 e seguintes as disposições sobre a propriedade imóvel. Este diploma alterou parcialmente os rígidos conceitos de propriedade que antes vigoravam no ordenamento jurídico civil.

Trouxe, também, algumas inovações como a redução do período de tempo do usucapião para 5 anos, e contemplou o princípio da função social da propriedade. Mas ainda disciplina as matérias de acordo com os princípios de direito privado, fato que não contribuiu para a mudança da visão que o operador jurídico deve ter sobre os assuntos referentes a bens imóveis situados no território urbano.

Esta mudança paradigmática só o Estatuto da Cidade poderá nos proporcionar.

1.3.2 Lei 6766 de 1979.

A Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979 disciplinou o parcelamento do solo urbano e deu outras providências referentes a ele. Trouxe dispositivos sobre o loteamento e o desmembramento, sendo que o primeiro é “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias

¹²⁶ Ibidem.

existentes”¹²⁷. O conceito de desmembramento dado por esta lei foi vetado, mas, como não interessa a esta discussão, não será objeto de análise.

Este diploma legal foi promulgado com o objetivo de regular o grande número de loteamentos que se espalhavam por todo o país, disciplinando tanto os loteamentos irregulares como os clandestinos, ambas formas de loteamento anômalas. Por loteamento irregular, entende-se aquele que vem a ser executado em desacordo com o memorial descritivo. Loteamento clandestino é aquele que sequer tem a matrícula da área objeto do loteamento¹²⁸. O artigo 38 da Lei 6.766 deixa clara esta postura ao mencionar as expressões o loteamento “não registrado”, assim como “regularmente executado”.

O artigo 38 e os artigos 50 até 52 trouxeram disposições penais aplicáveis contra o loteador no caso de descumprimento de preceito legal. A sanção do artigo 38 não tem aplicabilidade, seja por falta de estrutura dos municípios e dos ofício imobiliário para receber os depósitos das prestações devidas, ou porque, os loteamentos clandestinos, sequer são registrados junto ao registro de imóveis.

1.3.3 Estatuto da Cidade.

A Lei n. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regula os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988, que trata da Política Urbana. Tal dispositivo legal estabelece as diretrizes gerais da política urbana no país, as quais nortearão a administração das cidades brasileiras, cabendo aos Municípios, através dos instrumentos disponibilizados, editarem normas de acordo com as necessidades de cada cidade.

Como destaca Fernandes, o Estatuto da Cidade estabelece uma quebra de paradigma em duplo sentido. Primeiro, “é preciso ‘arrancar’ o tratamento jurídico

¹²⁷ Artigo 2º, § 1º. da Lei 6.766.

¹²⁸ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Op. Cit.

do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para colocá-lo no âmbito social do Direito Urbanístico”. Segundo, “é preciso ‘arrancar’ o tratamento jurídico da gestão urbana do âmbito restritivo do Direito Administrativo para colocá-lo no âmbito mais dinâmico do Direito Urbanístico”, tudo para efetivar o direito coletivo à gestão participativa das cidades, a função social da propriedade e o direito à cidade sustentável.¹²⁹

Tal Estatuto inova em vários sentidos, principalmente, porque não deu as costas à realidade e acolheu a dura realidade da irregularidade das cidades¹³⁰ brasileiras, buscando desvendar essa situação e disciplinar de maneira efetiva, e, assim, buscar a inclusão na esfera urbana daqueles que o processo de urbanização relegou. Nesse sentido, surgem como instrumentos de regularização fundiária, o Usucapião Especial para fins de moradia, que pode ser individual ou coletivo, e a Concessão do Direito Real de Uso, que também pode ser individual ou coletiva, embora esta última tenha sido revogada pelo Presidente da República e, assim, não está presente no corpo do Estatuto da Cidade, mas ingressou no sistema jurídico através da Medida Provisória 2.220.

O diploma legal que ora se comenta dirige-se ao chefe do executivo dos municípios, pois este é o responsável pela política urbana trazida no art. 182 da Constituição Federal de 1988, e, também, ao chefe do executivo do Distrito Federal, tendo em vista que este ora se apresenta como município, ora como estado-membro.

Além desse entes federados, dirige-se à União, pois, segundo o art. 3º do Estatuto da Cidade, cabe a ela, conjuntamente com seus entes federados, legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico; legislar sobre normas para a

¹²⁹ FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade : algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. Op. Cit.

¹³⁰ Cidade deve ser entendida no sentido que o professor RODRIGUES a conceitua como sendo a sede do Município, a área urbanizada onde estão instalados os fóruns decisórios que repercutem por toda a esfera municipal. RODRIGUES, Hugo Thami. O Município (ente federado) e sua função social. In: *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. t.4.

cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana; promover programas de moradia e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com a dimensão assumida pelo equacionamento das políticas urbanas, Gasparini afirma que o Estatuto da Cidade dirige-se aos Municípios, ao Distrito Federal, à União, aos estados-membros e aos “particulares, pessoas físicas e jurídicas e estas públicas, privadas e governamentais, na medida em que devem observar a pertinente legislação à política de desenvolvimento urbano”¹³¹. Em decorrência da importância que o desenvolvimento urbano assumiu, todas aquelas pessoas, públicas ou privadas, que, de alguma forma, influenciam o desenvolvimento urbano, devem guiar-se pelos enunciados trazidos por essa Lei.

O Estatuto da Cidade tem a finalidade de informar as diretrizes gerais, ou seja, “instituir regras de ordem pública e de interesse social, regulatórias da segurança e do bem-estar dos cidadãos, juntamente com o equilíbrio ambiental”¹³². Dessa forma, compete aos municípios definir quais instrumentos serão utilizados, e a forma como serão utilizados, dentro das limitações impostas pela lei federal.

Assim é que o Poder Legislativo de cada entidade federativa brasileira, quando estiver legislando no sentido de normatizar questões atinentes à ocupação do solo urbano, deverá fazê-lo sempre com juízo de admissibilidade prévio vinculado ao Estatuto da Cidade, aferindo se os dispositivos que está criando não estão violando as diretrizes gerais cogentes.¹³³

O mesmo se aplica aos poderes executivo e judiciário; por isso, as diretrizes ditadas pelo Estatuto da Cidade expressam uma natureza jurídica normativa, assim como uma natureza política, ideológica e social.

¹³¹ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da Cidade*. São Paulo: editora NDJ, 2002. p. 2.

¹³² LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*. Op. Cit. p. 90.

¹³³ *Ibidem*, p. 93.

O artigo 2º. da Lei 10.257 apresenta as diretrizes gerais norteadoras das demais leis urbanas, em qualquer esfera federativa. Dentre essas diretrizes, as quais têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade, destacam-se as seguintes: cidade sustentável para as presentes e as futuras gerações; gestão democrática que se estende tanto à formulação, à execução e ao acompanhamento de planos, programas, etc; entre outras.

A gestão democrática das cidades é uma diretriz inovadora e de suma importância, porque, em todos os cantos do planeta, tem-se estudado novas formas de Estado. A partir disso, verifica-se que a relação entre o Estado e a sociedade civil não pode mais ser sustentada apenas na eleição dos representantes da sociedade. Essa forma está ultrapassada. Como solução para a crise estatal de representatividade, aparece a participação direta da sociedade civil naqueles assuntos que lhe interessam. Como as políticas urbanas muito interessam a toda a comunidade, deve ser aberto um debate entre esfera pública estatal e pública não-estatal¹³⁴, ou seja, Estado e sociedade civil.

A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitem aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis.”¹³⁵

Segundo Habermas¹³⁶, a regeneração do poder estatal tradicional, a partir do poder comunicativo, cabe ao Direito fazer o “meio campo” para transformar tal poder comunicativo em poder administrativo. Dessa forma, o que legitima a

¹³⁴ O conceito de público não-estatal é definido em PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. GRAU, Núria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: *O público não-estatal na reforma do Estado*. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Núria Cunill. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

¹³⁵ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: *O público não estatal na reforma da Estado* PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 228.

¹³⁶ HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Altea, Taurus, Alfaguara S.A, 1987.

administração dos interesses públicos, no Estado Democrático de Direito, é a criação de um processo democrático de comunicação política, no qual, poder público e sociedade formarão um consenso, através do debate institucionalizado sobre as necessidades de políticas públicas.

A participação popular deve ser estendida à seleção, à executoriedade e à avaliação de tais políticas; dessa forma, o processo de co-gestão sugerido pelo autor estará constituído. Pode-se perceber que o inciso II do artigo 2º. do Estatuto da Cidade está de acordo com a nova teoria de Direito Administrativo.

Habermas ocupa-se da possibilidade de dominação de alguns atores sociais sobre a coletividade social, e, para que esse fato não ocorra, cabe ao Estado fomentar e viabilizar uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva sobre todos estes temas, oportunizando um processo de autopersuasão. Além dos limites econômicos, o Estado tem de enfrentar o problema de proporcionar os meios necessários para uma comunicação compreensível entre todos aqueles que a compõem, livre da dominação. Caso isso não ocorra, haverá uma crise de identidade, legitimidade e de eficácia das instituições representativas e do poder instituído.

O Estatuto da Cidade apresenta-se como instrumento jurídico, político e legislativo que está de acordo com as mais novas tendências do Direito estudadas em todo o mundo. Devido a sua importância nesta nova fase do Direito Urbanístico e do tratamento dirigido às cidades, o estudo mais detalhado deste diploma legal, mais especificamente dos instrumentos de regularização fundiária nele contemplado, será realizado no próximo capítulo. Pretende-se, no capítulo seguinte, oferecer suporte teórico para que se possa perceber o potencial inclusivo que o Estatuto da Cidade oferece.

2 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Este capítulo será destinado ao estudo dos instrumentos de Regularização Fundiária, especificamente o usucapião especial para fins de moradia individual ou coletivo e a concessão especial de uso para fins de moradia também nas modalidades individual e coletiva. Esta foi vetada pelo Presidente da República e, assim, não foi contemplada pelo Estatuto da Cidade, mas entrou no ordenamento jurídico através da Medida Provisória nº 2.220. Como se trata de um importante instrumento para a regularização urbana, será objeto de estudo desta dissertação.

Com tais instrumentos, o legislador buscou solucionar os problemas mais comuns de irregularidade (em sentido amplo) na ocupação do solo, que são os loteamentos irregulares/clandestinos¹³⁷, as invasões de área privada ou pública sem a devida anuência entre as partes e as favelas¹³⁸.

¹³⁷Segundo CRUPENMACHER, B. T.; e BUSQUETS, C. D. P. P. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. In: *Temas de direito urbanístico*. DALLARI, A. A.; e FIGUEIRO, L. V. (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 54/55 o parcelamento do solo é “um processo de urbanização de uma gleba mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”. Dentre as operações jurídicas para fins de regularização do parcelamento, os autores destacam as seguintes: arruamento; loteamento; desmembramento; desdobro do lote; reparcelamento. Para este trabalho, é importante apresentar o conceito que os autores dão ao loteamento, qual seja: “a divisão da quadras arruadas em lotes para fins de edificação”.

São espécies de loteamento: legal e o ilegal. O primeiro é aquele que está de acordo com a legislação vigente. O segundo pode ser desdobrado em dois: irregular, os quais são aprovados pela prefeitura mas não inscritos, ou se o foram, são executados de forma diversa daquela que o Poder Público o aprovou, portanto “é o loteamento que não atendeu às fases administrativas e jurídicas a que estava sujeito de modo conveniente ou de maneira completa”; e o clandestino que são aqueles que sequer foram aprovados pelo Poder Público competente e, por isso, não têm a anuência do Estado.

¹³⁸Ibidem.p. 60. Os autores fazem uma diferenciação entre o que vem a ser favelas e o que é invasão. Assim, tem-se os seguintes conceitos: favela é “a tomada gradativa, mansa e pacífica de

Os instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade oferecem meios pelos quais a função social da propriedade urbana e da cidade se concretizarão, pois não expulsam a população carente da cidade, a mantêm-na, dentro do possível, na área ocupada; visam a promover a urbanização de tais áreas e, assim, proporcionar melhores condições de vida e de higiene para os menos favorecidos; oferecem garantia na posse, pois a sentença que reconhece o direito de uso ou o usucapião tem caráter de direito real, podendo ser registrada no Registro de Imóveis para produzir efeitos contra terceiros, entre tantas outras vantagens que serão abordadas. Estes instrumentos têm um caráter eminentemente público, que visam a atender os interesses, majoritariamente, da população de baixa renda excluída do direito de participar do mercado formal da terra urbana e, por isso, obrigada a invadir terras públicas ou privadas de acordo com sua necessidade.

Não raro se argumenta no sentido de que instrumentos de regularização fundiária, entre eles o usucapião, estaria ferindo um direito fundamental, assegurado pela Constituição Federal de 1988, que é o direito de propriedade. Nesse caso, ocorreria uma aparente colisão entre o direito fundamental de propriedade, e o direito social à moradia e o direito à cidade. O direito à cidade não pode ser deixado de lado para solucionar este conflito. Os princípios constitucionais devem nortear a atividade interpretativa, por isso, ainda que a Constituição Federal garanta, como direito fundamental, a propriedade, ela grava este direito com o princípio da função social da propriedade. Os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade visam à realização do direito à moradia e a garantia da função social da propriedade. Conseqüentemente, aquele proprietário que, pelo período de cinco anos, não

terra alheia". Quanto à invasão, tanto de terras públicas como privadas, os autores adotam o seguinte conceito: é a ocupação violenta, que se realiza de forma organizada e em massa, de uma grande área vazia, por isso ela pode ser entendida como uma forma de posse injusta, revestida de ilegitimidade e violência.

O artigo dos autores foi publicado antes do advento do Estatuto da Cidade e, naquele momento, as soluções encontradas pelo Poder Público eram distintas conforme a forma de irregularidade/ clandestinidade. Agora, com a vigência do Estatuto, o que interessa é o fato de existir alguma forma de ilegalidade, pouco importando se é numa favela, numa invasão ou num loteamento clandestino ou irregular.

moveu nenhuma ação para rever seu imóvel, certamente não o utilizou de acordo com a função social que informa sua propriedade.

De acordo com Canotilho¹³⁹, as normas constitucionais possuem igual importância e, por isso, deve-se realizar uma leitura integrada da Constituição. Nesse caso, o direito à propriedade não pode ser entendido como absoluto, livre de quaisquer limitações, mas harmonizado com os outros direitos e princípios constitucionais. O direito social à moradia e o direito fundamental de propriedade, ambos informados pelo princípio da função social da propriedade, podem ser harmonizados, tendo em vista que o proprietário pode exercer seu direito sobre outro imóvel, pois sobre o imóvel litigado foi relapso e, em decorrência da sua inércia, famílias de baixa renda o ocuparam, lutando para sobreviver, tendo em vista a baixa remuneração combinada com os elevados preços do mercado formal.

Dessa forma, será menos custoso à sociedade permitir o usucapião da área privada objeto de lide do que priorizar o direito de propriedade, prejudicando outros direitos e princípios constitucionais, inclusive o princípio da dignidade da pessoa humana, que necessita de um terreno para assentar-se.

Mas a população de baixa renda não é a única a produzir irregularidades, pois a ilegalidade urbana é um fato para o qual os ricos também colaboram. Um exemplo bem comum que pode ser citado diz respeito aos condomínios fechados que obstaculizam a livre circulação pela cidade e cujas áreas destinadas ao lazer e a recreação da população, são usufruídas apenas pelos compradores dos caros lotes¹⁴⁰.

¹³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

¹⁴⁰ Este tema é abordado em ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. *A lei e a legalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 295-353.

Porém, ainda que ricos e pobres cometam irregularidades urbanas, os instrumentos aqui contemplados destinam-se à população de baixa renda, normalmente composta por migrantes do campo que vêm à cidade oferecer sua mão-de-obra desqualificada, com baixa escolaridade, excluídos do mercado de trabalho formal e, também, excluídos do acesso à terra urbana.

Nelson Saule Júnior¹⁴¹, após breve digressão sobre a época da escravidão e a forma como os latifúndios surgiram no Brasil, conclui que tais fatos impediram que o trabalhador-escravo tivesse acesso à propriedade, de que apenas a classe dominante usufruía. A Lei de Terras, Lei nº 601, de 9 de setembro de 1850, legitimou os latifúndios, excluindo ainda mais os negros, índios e pobres do mercado formal. Conclui que o modo de apropriação excludente não sofreu as modificações necessárias para facilitar o acesso à terra. Nesse contexto:

A existência de favelas, assentamentos urbanos carentes decorrentes do processo informal de ocupações coletivas [...], cortiços, conjuntos habitacionais abandonados, ocupados, loteamentos periféricos sem equipamentos e infra-estrutura urbana, a degradação ambiental com a poluição dos rios, lagos, represas e dos mares, a destruição das áreas verdes, e a deteriorização da qualidade de vida na cidade exige um novo paradigma para o regime de propriedade.¹⁴²

Essa forma desordenada de ocupação do solo urbano deflagra o conflito de direitos: o direito de propriedade contra o direito à moradia e à cidade. A solução para esses dilemas, segundo Saule Júnior¹⁴³, deve ser orientada pelo “estado social de necessidade”, necessidade esta coletiva e indispensável para a dignidade da pessoa humana.

Para satisfazer essa necessidade, a cada dia aumenta a ocupação de áreas públicas ou privadas pela população, ou seja, não tendo recursos para adquirir um lote nos loteamentos regulares de acordo com a legislação vigente, adquire

¹⁴¹SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

¹⁴² *Ibidem*. p. 56\57.

¹⁴³ *Ibidem*.

terreno em loteamentos clandestinos, desprovidos de serviços públicos, distantes do centro da cidade. Sobre esses fatos, os instrumentos de regularização fundiária terão maior impacto.

O Estatuto da Cidade oferece instrumentos que servem tanto à prevenção de problemas urbanos que o homem poderá vir a causar no exercício do seu elementar direito de moradia como também a resolução de problemas já instalados no recinto urbano. O gestor público, tendo em vista dados de crescimento populacional e crescimento demográfico, poderá, preventivamente, determinar Áreas de Interesse Social, desapropriar imóvel urbano que não esteja desempenhando sua função social e doá-lo para a população de baixa renda além de conceder área pública para atender a demanda por moradia da população mais carente.

Os instrumentos de regularização fundiária aqui analisados, por sua vez, servem para sanar problemas já instaurados no espaço urbano, tendo em vista que reconhecem o usucapião, ou seja, a posse anterior ao pedido do reconhecimento é requisito indispensável. No caso da concessão especial para fins de moradia, também se exige o prazo de cinco anos de ocupação da área objeto de concessão. Como se vê, em ambos os casos, a posse anterior é fundamental, e, assim, os problemas urbanos e sociais já existem e a regularização fundiária apresenta-se como uma das facetas de solução do caos instalado.

A regularização fundiária possui três dimensões e deve ser encarada nessas três esferas, que são: dimensão urbanística, dimensão jurídica e dimensão registrária. A primeira expressa-se “com a realização dos investimentos necessários para a melhoria das condições de vida”¹⁴⁴. A segunda “com o reconhecimento da posse, utilizando os instrumentos que possibilitam a aquisição

¹⁴⁴ PRESTES, Vanêscia Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição federal e no Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, B. FERNANDES, E. *Direito à moradia e segurança na posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: 2004. p. 237.

da propriedade nas áreas privadas e com a concessão do direito à moradia nas áreas públicas”¹⁴⁵. Finalmente, “*registraria*, anotando nas respectivas matrículas a aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia *erga omnes* para todos os efeitos da vida civil”¹⁴⁶.

Elida Séguin, ao tratar da relação entre o urbanismo e o direito, ou seja, da relação entre a dimensão urbanística com a dimensão jurídica, leciona que

A intervenção do Urbanismo com o Direito é imprescindível para a inclusão social e a diminuição da violência, para que o planejamento urbanístico seja uma realidade ‘real’ e não uma ‘realidade de papel’[...]. A isso deve ser acrescentado o aspecto jurídico de uma cidade, o direito positivo que a rege, podendo-se concluir que o urbanismo ultrapassou a esfera dos simples problemas urbanos, tornando-se realmente uma multidisciplinar, que engloba aspectos sociais, antropológicos, econômicos, sanitários, jurídicos, arquitetônicos e paisagístico.¹⁴⁷

Diante dessa colocação, percebe-se que o Direito é um forte instrumento de inclusão social, mas ele, sozinho, não poderá dar conta da regularização e, por consequência, da inclusão espacial e social. Se apenas forem promovidas obras de melhorias (pavimentação, rede de esgoto, criação de áreas para lazer, etc) nas áreas invadidas, sem que se reconheça a posse e se dê aos possuidores segurança de que ali poderão permanecer, sem a assombração constante de serem retirados (expulsos), as obras urbanísticas realizadas pelo poder público não trarão uma melhora na vida dos que ali moram. Da mesma forma, apenas reconhecer o direito dos moradores, sem que eles possam registrar, junto ao Registro de Imóveis, e garantir a posse também limitarão os efeitos desses instrumentos. Da mesma forma, não pode ocorrer o reconhecimento da posse e a expedição de título de propriedade ou do direito de uso se não forem realizadas obras urbanísticas para melhorar as condições de vida da população de baixa renda. As três dimensões (urbanística, jurídica e registrária) devem ser enfrentadas com seriedade e conjuntamente, tendo em vista a complexidade que

¹⁴⁵ Ibidem. p. 237.

¹⁴⁶ Ibidem. p. 237.

¹⁴⁷ SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 24/25

a questão urbana tem mostrado. Dessa forma, estar-se-á no caminho para a realização da função social da cidade e da propriedade urbana.

A irregularidade/clandestinidade do solo urbano resulta da exclusão do mercado formal de larga parte da população que vem para o meio urbano atraídos pelas promessas da industrialização. Porém, assim como não teve acesso à terra rural, também não o tem quanto à terra urbana, devido à mercadorização do solo urbano¹⁴⁸. Mas a mercantilização urbana é um fenômeno de grandes impactos sociais, pois a moradia é um direito fundamental, o qual é exercido através do acesso a lotes urbanos, os quais não são bens renováveis e também não geram riqueza de forma direta.

Os produtos agrícolas são frutos da terra rural e dela podem ser destacados, e, assim, comercializados ao passo que os “produtos” oriundos do solo urbano, como por exemplo a habitação, não podem ser destacados do solo e tem uma relação indireta com a atividade industrial, sendo apenas um suporte para a produção da mais valia. Nesse sentido, o preço do solo urbano não depende da sua produtividade, já que está não é a sua finalidade, mas depende dos serviços que ele possui, os quais dependem de políticas urbanas que o Estado implanta em determinadas localidades. Nesse sentido, Boaventura diz ser o preço do solo urbano um “fenômeno exclusivamente social”¹⁴⁹, ou seja:

A renda fundiária urbana é o mecanismo através do qual um valor criado pela sociedade é confiscado pelo proprietário fundiário e o seu montante depende da escassez produzida pelo investimento social feito e a fazer, face aos utilizadores potenciais e concorrentes do solo.¹⁵⁰

Dessa forma, o Estado, perseguidor do bem comum, implementa serviços públicos para atender àquela finalidade, mas permite que um grupo muito restrito da sociedade se aproprie e reverta a seu favor o lucro obtido por meio da

¹⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

¹⁴⁹ Ibidem. p. 35

¹⁵⁰ Ibidem. p. 35

mercadorização do solo urbano. A contrário senso, aqueles mais necessitados da proteção do Estado se vêem excluídos do mercado formal urbano, tendo em vista o seu valor econômico. Diante de tal realidade, as invasões urbanas de áreas públicas ou privadas e a aquisição de lotes clandestinos e irregulares são a única forma de acesso à terra urbana para a população de baixa renda.

A “escolha” por essa forma de moradia se dá, segundo Mozart Serre e Maria Serra¹⁵¹, exatamente porque, para uma vasta camada da população brasileira, os preços do mercado formal e dos lotes mais bem localizados e munidos de serviços públicos, são inacessíveis ainda que haja formas de financiamento, como ocorreu com o BNH. A população de baixa renda, em grande proporção, não pertence ao mercado de trabalho formalmente regulamentado, sem renda fixa, e, ainda que a tenha, a insegurança e a instabilidade do mercado, não encorajam os trabalhadores a assumirem dívidas por longo tempo, ou seja, a informalidade gera mais informalidade.

A moradia por conta própria, ainda que distante e desprovida de serviços públicos, e as invasões de terras públicas são as “opções” mais adequadas para a população de baixa renda.

Diante desse contexto, as diversas formas de irregularidade/clandestinidade foram conseqüências de uma postura assumida pelo Estado em deixar que o mercado imobiliário fosse regulado pelas leis de mercado, sem levar em conta o caráter público que o solo urbano assume na sociedade. Faltou encarar o problema da baixa remuneração dos trabalhadores, da utilização dos serviços por ele (Estado) implantado e apropriado pelos “latifundiários” urbanos. Enfim, desde a origem da urbanização brasileira, o problema da clandestinidade e da

¹⁵¹ SERRA, Mozart Victor. e SERRA, Maria Tereza Fernandes. As invasões de terra urbana: o alcance e as limitações da economia neoclássica no seu exame. IN: *conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

irregularidade foi ignorado pelo poder público, e, em alguns casos, até incentivado, mas provavelmente não se imaginou que o caos assumiria a dimensão atual.

É nesse contexto que o Estatuto da Cidade disciplinou os Instrumentos de Regularização Fundiária, com o objetivo de sanar o caos urbano. Assim faz-se necessária a abordagem de tais instrumentos.

2.1 Usucapião especial para fins de moradia

O Usucapião Especial de imóvel urbano para fins de moradia está previsto nos artigos 9º a 14 da Lei 10.257, e antes do advento desta lei, a Constituição Federal de 1988 já havia previsto esta forma de aquisição no artigo 183, que assim dispõe:

Art. 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.

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

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

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

O Estatuto da Cidade, seguindo a orientação constitucional, dispõe o seguinte:

Art. 9º. Aquele que possui como sua área ou edificação 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 será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º. O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao possuidor mais de uma vez.

§ 3º. Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Para iniciar os comentários acerca do usucapião, primeiramente citar-se-ão, segundo Saule Júnior¹⁵², as finalidades desses instrumentos, e, após, elas serão utilizadas como guia na análise de todos os pressupostos e requisitos dos instrumentos de regularização fundiária prevista no Estatuto da Cidade. Tais finalidades deverão nortear a atividade do legislador e gestor público no manuseio com o usucapião. Não apenas estes mas também todo aquele que se interessar pelas questões urbanas deverão ter em mente essas finalidades para não deixar escapar os verdadeiros objetivos que a lei visa a atender.

A primeira delas visa a assegurar o direito à moradia, por meio da regularização fundiária, das famílias de baixa renda que, em virtude da mercantilização e da monopolização da propriedade urbana, foram excluídas do mercado formal de habitação. A segunda finalidade atua como mecanismo de cumprimento da função social da propriedade, pois não se pode mais conviver pacificamente com o mau uso ou não-uso da terra urbana, tendo em vista que um grande contingente de pessoas não possui moradias adequadas e vive em situação de extrema pobreza e de exclusão social. Assim, quando o proprietário afasta sua propriedade do seu princípio norteador (a função social da propriedade), gerando prejuízo a toda a sociedade, deve o poder público competente atribuir a essa propriedade a destinação que melhor realiza aquele princípio.

O usucapião também está previsto no Código Civil de 2002, nos artigos 1.238 a 1.244, o que demonstra a origem desse instrumento no direito privado.

Alfonsin¹⁵³ orienta a divisão do conceito de regularização segundo os vetores de aproximação com a disciplina predominante. Assim, ela divide em quatro os

¹⁵²Op. Cit.

¹⁵³ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas; IPPUR; FASE, 1997.

vetores que orientam o estudo da matéria, sem perder de vista que tais vetores não são estanques, já que interagem uns com os outros. São eles:

- 1) predominantemente urbanísticos;
- 2) predominantemente administrativos;
- 3) tributários;
- 4) predominantemente oriundos do direito privado.

Como exemplo dos primeiros, apontam-se as Zonas Especiais de Interesse Social, solo criado, transferência do direito de construir, plano diretor. São exemplos do segundo vetor a concessão especial para fins de moradia, o direito de preempção, o estudo de impacto de vizinhança e a regularização de loteamentos segundo a Lei 6.766/79. Os vetores tributários podem ser exemplificados por meio do IPTU progressivo no tempo, as contribuições de melhoria, as taxas e tarifas. É no último vetor que se encontra o usucapião urbano, assim como o direito de superfície.

Essas duas últimas formas de intervenção urbana têm sua origem no direito privado, pois o Código Civil de 1916 já contemplava o usucapião, e direito civil é predominantemente privado. Mas isso não significa que o tratamento dado ao usucapião contemplado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade deva ser tratado a partir de uma visão privatista, pois a própria Carta Magna conferiu à propriedade urbana e rural um caráter público ao determinar que o seu uso deva ser norteado por uma função social.

Exatamente por ter nascido no direito privado é que Rodrigues¹⁵⁴ acredita ser inconveniente que um diploma legal de caráter público contemple institutos jurídicos de natureza privada, pois, segundo o autor:

¹⁵⁴ RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao estatuto da cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

são interesses privados que estão sendo regrados pelo Estatuto da Cidade, quais sejam, os dos possuidores de imóveis urbanos, que não podem ser públicos, devido à vedação do §3º do art. 183, e que estejam na posse deles, no mínimo por cinco anos, e estarão autorizados a pleitear a usucapião especial urbana.

Ora, interesses privados não poderão ser tutelados, conjuntamente, com interesses públicos, pois não é de boa política legislativa.¹⁵⁵

Parece que o autor supracitado tem uma visão muito privatista do usucapião, o que não parece ser adequado, tendo em vista que o próprio Código Civil, instrumento privado que é, contempla institutos e princípios jurídicos eminentemente públicos, como a função social do contrato, e a função social da propriedade. Assim, seria prejudicial aos interesses sociais criar uma linha divisória entre os direitos privados e os direitos públicos, pois os tornaria estanques, fato que não condiz com a prática jurídica, tendo em vista que tais direitos são apenas predominantemente de uma ou de outra forma.

Na atualidade, fala-se muito na publicização do direito privado, e isso se deve à insuficiência de uma visão isolada de atacar os problemas pelos quais a sociedade está atravessando. Uma visão privatista sobre a propriedade não é capaz de apresentar soluções para a complexa realidade urbana, na qual direitos públicos (direito à cidade e direito à moradia) se colidem com direitos privados (direito de propriedade, comércio de imóveis). Diante dessa colisão, apenas uma mescla dos dois ramos do direito poderá oferecer soluções mais eficazes.

O usucapião urbano para fins de moradia é um instrumento de regularização que vem ao encontro dos novos princípios norteadores do direito urbanístico, em especial, da função social da propriedade urbana e da cidade, ao passo que pune o proprietário relapso que não ocupa adequadamente seu imóvel urbano. Assume importância, além disso, porque acolhe a situação caótica que caracteriza o território urbano brasileiro e oferece o meio adequado para que as famílias de baixa renda, que foram “excluídas” do processo de aquisição legal de um espaço para morar (um dos direitos humanos mais elementar) permaneçam no local. Ou

¹⁵⁵ Ibidem. p.138

seja, o artigo não reconhece apenas um ‘fato’, reconhece um ‘direito’ que emerge desse fato: o direito de permanecer no local ocupado, adquirindo a propriedade da terra ocupada”¹⁵⁶.

O usucapião especial de imóvel urbano deve ser analisado a partir dos quatro elementos essenciais para a sua cristalização, segundo Beviláqua¹⁵⁷ descreveu ao comentar o artigo 551 do Código Civil de 1916, que são: posse, coisa hábil, justo título e boa-fé.

A *posse* para cada tipo de prescrição aquisitiva é qualificada por determinado lapso temporal, bem como pode ser peculiarizada pelo ânimo do possuidor e pelas condições exteriores de sua manutenção. A *coisa hábil* é exatamente o objeto da aquisição pela posse prolongada [...]. Já o *justo título* informa que o possuidor deve ter fundamento jurídico para sua relação com o bem usucapiendo, [...]. Por fim, a *boa-fé* deve ser entendida aqui no seu sentido subjetivo [...].¹⁵⁸

Com base nisso, Horbach defende que o usucapião especial de imóvel urbano não exige o justo título, tampouco a boa-fé para sua configuração, “Assim, os requisitos de tal modalidade de prescrição aquisitiva podem ser resumidos no binômio posse e coisa hábil, que é qualificado pelos dispositivos normativos em questão”¹⁵⁹.

Gasparini vai além e completa os requisitos supracitados com os seguintes: “I- possuidor capaz; II- área usucapável; III- destinada à moradia; IV- posse *animus domini*; V- prazo legal.”¹⁶⁰

A primeira exigência consta no Código Civil, art. 104, I, que, além deste requisito, também exige que o objeto seja lícito, possível, determinado ou

¹⁵⁶ ALFONSIN, Betânia. Da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS, Liana Portinho *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 152.

¹⁵⁷ Citado por HORBACH, Carlos Batisde. *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.09.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁵⁸ Ibidem. p. 89.

¹⁵⁹ Ibidem p. 89.

¹⁶⁰ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: editora NDJ, 2002. p75.

determinável (inciso II); assim como forma prescrita ou não defesa em lei (inciso III). Dessa forma, será capaz apenas a pessoa física¹⁶¹, pois só esta poderá gozar o direito de moradia. Os compossuidores podem ser beneficiados tendo em vista que o art. 12, inciso II do Estatuto da Cidade atribui a eles a legitimidade ativa para a propositura da ação de usucapião urbano, desde que esteja em estado de composesse; por isso, ainda que não tenham sido o autor da ação, podem e devem ser atingidos pelos seus efeitos (segurança na posse).

A área usucapível deve ser de propriedade privada, pois o art. 183, §3º, e o 191, parágrafo único, prevêm que os imóveis públicos não poderão ser objeto de usucapião. Por conseguinte, as áreas públicas estão fora do comércio por determinação constitucional, o que as torna, para os fins do usucapião especial urbano, objeto impossível de ser usucapido.

Somente as áreas com, no máximo, 250 m² poderão ser usucapidas, o que não significa que áreas maiores não poderão sequer ser objeto de usucapião, mas a sentença declaratória apenas recairá sobre aquela medida, tendo em vista o que prevê a Constituição Federal/88 (art. 183) e o Estatuto da Cidade (art. 9º). Além disso, apenas as áreas que estiverem dentro do perímetro urbano poderão ser usucapíveis, e, para a definição de perímetro urbano, o mais razoável é que se adote o critério da localização, e não da destinação.

Para fins da contagem do tamanho da área, parece mais razoável que as obras localizadas sobre essa área não sejam levadas em conta. Assim, os 250 m² que a lei menciona, refere-se apenas ao terreno, embora tudo o que estiver sobre ele também seja adquirido por esta forma de aquisição da propriedade. Seguindo essa linha de raciocínio, encontre-se Francisco:

Havendo uma área de duzentos e cinquenta metros quadrados, possibilitar-se-á a usucapião especial de imóvel urbano, ainda que haja

¹⁶¹Ibidem.

área edificada que, não será somada para efeitos de determinação do limite quantitativo da usucapião.¹⁶²

A inclusão pelo Estatuto da Cidade da área edificada no usucapião especial é uma forma de agilizar a ação de usucapião e de economia processual, pois a sentença declaratória incluirá as características do imóvel e será levada ao registro de imóveis.¹⁶³

Segundo Gasparini, a área usucapível para fins de moradia não poder ser nua, pois a modalidade de usucapião que o Estatuto da Cidade prevê visa a atender o déficit habitacional e dar segurança na posse dos que ilegalmente estão morando em áreas privadas. Nessa linha de raciocínio, há de existir alguma espécie de “casa” sobre o terreno, na qual o usucapiendo e sua família habitam.¹⁶⁴

Outra característica que informa esta posse é quanto à finalidade, que, numa primeira análise do Estatuto da Cidade, pode induzir à conclusão de que a finalidade exclusiva desta posse é a moradia do possuidor ou de sua família. Esta interpretação, porém, está em desacordo com a função social da propriedade urbana, a qual exige uma interpretação mais abrangente capaz de atender a situações complexas, e não raras, na qual se verificam funções de moradia familiar mesclada com atividades profissionais ou de mercado.

Por tais perspectivas, urge conhecer a usucapião especial e constitucional como instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana para os fins precípuos de garantir o direito à cidade daqueles que perfizerem as exigências demandas pela norma sob análise, sem pormenorizar detalhamentos teleológicos do instituto que a própria regra não discrimina, sob pena mesmo de se inviabilizar situações fáticas de moradia já consumadas no território nacional e que se enquadram perfeitamente nos limites objetivos demarcados pela prescrição jurídica própria.¹⁶⁵

¹⁶²FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 129.

¹⁶³Ibidem

¹⁶⁴GASPARINI, Diógenes. op. cit.

¹⁶⁵LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*. op. cit. p.47.

Parece admissível o uso misto, comercial e residencial, desde que concomitantemente exercidos pelo mesmo possessor. É bastante comum que as famílias beneficiadas com esta modalidade de usucapião cultivem alguma atividade comercial (sapateiro, costureira, armazém, consertos em geral) junto a sua moradia. Dessa forma, não parece racional impedir a cumulação de ambas as formas de ocupação. Por fim, a destinação para fins de moradia deve ser exercida pelo possuidor direto beneficiado com o usucapião e sua família, e jamais por um terceiro que não esteja na posse do imóvel.

Francisco¹⁶⁶ salienta que a pessoa ou a família beneficiada pelo usucapião pode estar na posse do imóvel por força de contrato de locação, desde que a finalidade seja a sua moradia ou a da família, pois a lei não exige que a moradia seja gratuita. Assim, mesmo que haja algum contrato oneroso (de locação, compra e venda), e o proprietário não tenha demonstrado empenho em executá-lo, pode o possuidor, diante da inércia deste, pleitear usucapir o imóvel onde mora sozinho ou com sua família.

Família deve ser entendida no sentido amplo, englobando o casamento, união estável entre homem e mulher, e outros relacionamentos. Inclusive, a união entre dois homens ou duas mulheres pode ser beneficiada com o usucapião *pro morare*, pois ao que o Estatuto da Cidade visa é promover justiça social através da regularização fundiária, o que não permite discriminar a relação homossexual tendo em vista o direito de escolha dos indivíduos do parceiro com quem dividirão o mesmo teto.¹⁶⁷

A posse referida pela lei caracteriza-se pelo *animus domini*, ou seja, que o possuidor se coloque na posição de proprietário, exercendo sobre o bem imóvel todos os deveres inerentes a ele e, também, gozando de todas as benesses que puder dela extrair. Possuir “como sua” significa que a todos os que o vêem, parece

¹⁶⁶FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. Op. Cit.

¹⁶⁷GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. Op. Cit.

ser ele o verdadeiro dono da área urbana de até 250 m². Exemplo disso é o possuidor que faz as benfeitorias que desejar sem pedir autorização ao proprietário e que paga os tributos referentes ao imóvel, etc.

A posse no usucapião especial de imóvel urbano é de cinco anos, que devem transcorrer ininterruptamente e sem oposição, ou seja, a posse deve ser contínua, mansa e pacífica. A continuidade não impede que o possuidor ou sua família se afastem do bem imóvel por período curto, como por exemplo, férias ou internação hospitalar, pois apenas a ausência prolongada, com intuito de transferir a moradia, pode impossibilitar o usucapião especial urbano.

Posse mansa e pacífica é aquela que não foi objeto de lide por terceiro, não-possuidor do imóvel litigado, que deseja ter para si esse imóvel. Segundo Francisco¹⁶⁸, não somente o ajuizamento da ação petitória ou possessória pode ser entendida como oposição à posse. A tomada de qualquer ato concreto por terceiro, como, por exemplo, a invasão da área, a provocação da administração pública por terceiro quanto à legitimidade e legalidade da posse, as ações judiciais e extrajudiciais, são formas de concretização da oposição, e interrompem o prazo prescricional.

O prazo para essa forma de prescrição aquisitiva é de cinco anos a contar do dia em que o usufrutuário ou sua família ingressarem como moradores na área usucapienda, e só pode surtirão seus efeitos (transferência da propriedade) após o transcurso de cinco anos ininterruptos e sem oposição. O tempo é um dos requisitos indispensáveis para a usucapião urbana especial.

Ainda referente à posse, o Estatuto da Cidade inovou, no § 3º do artigo 9º, ao estabelecer que o herdeiro legítimo continue a posse de seu antecessor se já residia no imóvel. A justificativa dessa inovação repousa no fato de que as famílias pobres normalmente têm bastantes filhos, por isso, se aplicar a regra estabelecida

¹⁶⁸ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. Op. Cit.

no Código Civil, cada herdeiro terá direito a uma quota parte, que, no caso destes imóveis, é insignificante. O Estatuto da Cidade rejeita esta visão e coloca o valor “uso” sobre o valor “troca”, por isso somente aqueles herdeiros que moram no imóvel usucapível terão direito de continuar na posse do imóvel e somar ao seu o percurso de tempo do *de cujus*.¹⁶⁹

Há mais dois requisitos que dizem respeito ao usucapiente. Em primeiro lugar, não poderá usucapir imóvel urbano quem for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, independente da forma como o adquiriu, seja por título gratuito ou oneroso. Esse requisito deixa claro o caráter social do instituto (*caput* do artigo 183 da Constituição Federal e artigo 9º do Estatuto), pois, se uma das finalidades é atender a camada de baixa renda que não pode adquirir imóvel através do mercado formal de habitação, não seria justo aceitar que o proprietário de algum imóvel, em qualquer localidade do país, seja ele urbano ou rural, viesse a pleitear outro imóvel por meio do usucapião especial urbano.

O segundo requisito pessoal está previsto no § 2º do artigo 183 da Constituição Federal e § 2º do artigo 9º do Estatuto e trata da impossibilidade de o possuidor haver mais de uma vez utilizado este meio aquisitivo. Não seria justo admitir que uma mesma pessoa ou família fosse beneficiado com essa forma originária de aquisição por mais de uma vez. São motivos alheios ao esse instituto as razões pelas quais o beneficiário se desfez do bem e, se assim o fizer, perde a oportunidade de pleitear novamente este benefício. Caso contrário, a finalidade de promover justiça social do instituto jurídico estaria comprometida.

Para corroborar essa posição

O objeto da usucapião é garantir o direito à moradia e à segurança na posse de famílias tradicionalmente excluídas das possibilidades de acesso ao mercado formal de terras, moradias e lotes urbanos. Assim, não está comprometido com o direito de propriedade, mas antes com o

¹⁶⁹ ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit.

direito humano à moradia. Embora o resultado da ação declaratória de usucapião vá ser um título de domínio, seu objetivo fundamental é garantir o direito de morar e, por isso, o mesmo não é reconhecido por mais de uma vez à mesma pessoa.¹⁷⁰

O art. 9º, no § 1º, mais uma vez recepcionou a atual Constituição Federal ao prever que título de domínio conferido pelas sentenças declaratórias do usucapião será em nome do homem ou da mulher, ou de ambos, independente do estado civil. Este fato assume relevância, pois, no Brasil, antes da Constituição de 1988, as mulheres não tinham garantia de acesso a terras urbanas, já que os títulos de propriedades eram sempre em nome do homem, que era visto como o chefe da sociedade conjugal. Nos dias atuais não se justifica mais esta distinção entre os sexos para atribuir o direito de morar legalmente, fato recepcionado pela Lei 10.257.

Finalizando os comentários acerca do usucapião urbano especial, cabe citar as palavras do prof. Saule Júnior sobre essa forma de prescrição. Segundo ele:

O Usucapião Urbano, que visa assegurar o direito de moradia principalmente dos grupos sociais emergentes na luta pelos direito (erro do livro) inerentes a vida na cidade, como instrumento de regularização fundiária, visa conferir como sanção ao proprietário que não atender a função social pelo abandono do imóvel a perda do imóvel. Por outro lado, diante do grande número de comunidades terem a posse coletiva para fins de moradia da terra urbana, se reconhece simultaneamente a existência do cumprimento da função social e do direito de moradia, como primeiro passo para a conquista do direito à cidade.¹⁷¹

Assim, percebe-se que esse instrumento de regularização também é utilizado para punir o proprietário displicente, que não utiliza seu lote urbano em consonância com a função social que o informa. Por tais razões, ele (proprietário) merece ter seu título transferido para outro (s) excluídos do mercado imobiliário formal, assim como excluídos da cidade legal. É uma forma de pressionar que os proprietários urbanos garantam a devida utilização dos lotes urbanos, pois, caso

¹⁷⁰ ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 153.

¹⁷¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 57/58.

contrário, além da cidade como um todo, eles também sofrerão um prejuízo direto pela sua inércia.

2.1.1 Usucapião especial para fins de moradia coletivo

O usucapião especial para fins de moradia admite a forma individual e coletivo. Esta prevista no artigo 10 do Estatuto da Cidade, que inovou nesta matéria e, assim, introduziu um conceito avanço em relação ao dispositivo constitucional, contido no artigo 183, como podemos apreciar abaixo:

Artigo 10. As áreas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por populações de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis urbano ou rural.

§ 1. O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada, por no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5. As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Da leitura do art. 10 do Estatuto da Cidade, podem-se extrair os seguintes requisitos para o usucapião especial urbano coletivo:

- 1) que a área urbana tenha mais de 250 m²;
- 2) que tal área seja ocupada por população carente;

3) que a finalidade da ocupação seja a moradia do possuidor ou de sua família;

4) que o período mínimo para a aquisição do direito de usucapir seja de cinco anos de ocupação, ininterruptos e sem oposição;

5) que o possuidor não tenha outro imóvel, seja urbano ou rural, no seu nome;

6) que haja impossibilidade de identificar os lotes de cada possuidor.

O estudo deste instrumento deve seguir a seguinte orientação:

Não há, porém, como estudar a nova figura do usucapião coletivo criado pelo Estatuto da Cidade pela lente individualista e liberal do velho direito civil, porque o seu propósito não é apenas o de criar um novo modo de aquisição da propriedade imóvel, mas, sobretudo, o de ordenar a propriedade urbana, funcionalizando-a pela observância de princípios urbanísticos voltados ao bem-estar da pessoa e da comunidade.¹⁷²

Seguindo essa orientação, embora o condomínio seja matéria disciplina no Código Civil, o condomínio contemplado na lei objeto desse estudo não pode ser analisado segundo uma visão individualista e privatista. Isso porque todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ainda que de origem privada, estão envolvidos por princípios cogentes, que visam ao bem-comum, ou seja, os interesses aqui tutelados são interesses sociais que se sobrepõem aos interesses meramente individuais.

Dessa forma, ainda que a finalidade do usucapião seja conceder a propriedade aos possuidores, o alcance dessa medida vai mais além, porque atinge a coletividade da sociedade. Certamente, os resultados da aplicação desse

¹⁷² ALFONSIN, B., FERNANDES, E. *Direito à moradia e segurança na posse no Estatuto da Cidade*. Op. cit.p. 84.

instrumento serão derramados sobre todos os setores sociais, tendo em vista que a regularização fundiária, citada nas três dimensões no início deste capítulo, promoverá melhores condições de vida para a população de baixa renda, e, assim, diminuir-se-ão as taxas de criminalidade urbana, de exclusão social, de revolta dessa população.

Como bem destaca Alfonsin, uma das maiores dificuldades no processo de regularização era a abordagem privatista que regia a usucapião. Tal problema não foi solucionado pela Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade regulamentou o usucapião coletivo, dando os instrumentos para que os municípios possam realizar a regularização urbana efetivamente, “representando o aporte de instrumentos adequados para operar com a regularização de posses multitudinária”¹⁷³.

O que o legislador desejou, com esta nova modalidade de aquisição coletiva da propriedade, foi a regularização das favelas, fenômeno bastante comum nas grandes cidades brasileiras, embora se acentue também nas cidades de médio porte. A experiência demonstrou que o melhor que se tem a fazer é conservar a favela na área onde está situada, ainda que não se possam atender as tradicionais normas de parcelamento do solo. Este instrumento de regularização fundiária assenta-se:

[...] nos princípios da solidariedade, democracia e cooperativismo, que têm apresentado resultados positivos em outras áreas e, se bem aplicado, poderá ser a solução para diversas situações fáticas, legitimando a posse comunitária que hoje se traduz numa triste realidade em vários municípios brasileiros.¹⁷⁴

Referente aos requisitos do artigo em análise, é oportuno comentar apenas aqueles que se diferenciam da usucapião especial individual. São eles: área maior de 250m² e a impossibilidade de identificar os lotes. As demais (população

¹⁷³ ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 156.

¹⁷⁴ FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende; SANTOS, Bernadete Schleder dos. *Comentários ao da Cidade*. Rio de Janeiro: AIDE editora, 2002.

carente, finalidade de moradia, e o prazo de cinco anos) já foram objeto de estudo no ponto 2.1.1 e aplicam-se, no que couber, ao usucapião urbano especial coletivo.

É importante destacar que, embora a lei não seja explícita, tanto o terreno, claro que com alguma benfeitoria para possibilitar a moradia, ou prédios e construções abandonadas por seus proprietários podem ser adquiridos através do usucapião coletivo¹⁷⁵, tendo em vista que a lei não discrimina a qual bem imóvel urbano ela se aplica, usando apenas a expressão “imóvel urbano”. O melhor é entender que tanto o terreno como as construções prontas ou acabadas possam ser usucapidos.

Ultrapassando os 250m², a área urbana poderá ser usucapida coletivamente, fato este que se justifica pelo princípio de economia processual, pois, sendo a mesma área ocupada por várias famílias, todas com o mesmo objetivo predominante de moradia, é de bom senso que a ação seja proposta coletivamente, tendo em vista o custo e a demora de propor ações individuais diante do grande número de famílias assentadas dessa forma.¹⁷⁶

Em tais casos, o Estatuto da Cidade obriga que seja construído um condomínio, e é interessante observar que, para os condomínios previstos no Código Civil, a lei vislumbra a sua extinção, ao passo que este condomínio de caráter social visa, contrariamente, à sua manutenção.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre a dificuldade de individualizar as áreas com mais de 250m² nessa espécie de ocupação, mas, com a tecnologia atualmente existente, dificilmente não será possível a identificação dos lotes. Mas deve-se levar em conta a real finalidade da lei, que é facilitar a regularização das áreas de favela. Por isso, uma interpretação literal deste artigo prejudicaria a

¹⁷⁵ FUCCI, Paulo Eduardo. *Condomínio, Estatuto da Cidade e o Novo Código Civil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

¹⁷⁶ FRACISCO, Afonso Caramuru. Op.cit.

finalidade da lei, pois se sabe que, atualmente, com a tecnologia existente na topografia, não há área, por menor que seja, que não possa ser identificada e individualizada.

O que deve ser levado em conta, para fins de usucapião especial coletivo, é a forma de ocupação do solo típica das favelas, normalmente desordenada e densa. Nesse sentido, Alfonsin leciona que, para a interpretação deste artigo, deve-se lançar mão do “método teleológico de hermenêutica jurídica”.

O parágrafo 1º deste artigo traz uma importante alteração no sistema jurídico brasileiro. Antes da promulgação desta lei, não havia um consenso quanto à soma do tempo para fins de usucapião. Agora já é possível somar os períodos de ocupação quando há alteração daquele que ocupa a terra urbana. Como a finalidade da lei é cumprir a função social da propriedade e da cidade, e, somando-se a isso, punir o proprietário inerte que não dá uma destinação adequada ao seu imóvel, seria uma injustiça não permitir a soma do período de tempo do possuidor que o sucede na posse, tendo em vista que as áreas de favelas são caracterizadas por uma grande mobilidade interfavela.

Macruz e Moreira¹⁷⁷ observam que, para o usucapião especial urbano coletivo o, art. 10 do Estatuto da Cidade utiliza o termo “antecessor”, termo que dá uma maior abrangência de quem pode substituir na posse e utilizar o tempo de quem substitui, e torna o Estatuto de acordo com o Código Civil art. 1243. Ao contrário do art. 9º, §3º, que apenas dispunha sobre o sucessor legítimo, no usucapião coletivo qualquer pessoa poderá somar o tempo do seu antecessor, seja comprador, seja herdeiro, seja comodatário, etc.

Cabe aos possuidores comprovarem, conjuntamente, o tempo de ocupação do espaço urbano, sem se entrar no mérito sobre a permanência ou troca de um ou de outro favelado no espaço.

¹⁷⁷ Op.cit.

Logo após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, muito se discutiu se o prazo para a aquisição do direito de solicitar o usucapião começaria a correr da data da promulgação da lei, ou seja, 07 de outubro de 2001, ou aplicar-se-ia àqueles que, naquela data, já haviam completado o período de 5 anos ou estavam em vias de completa-los, tendo em vista que a Constituição Federal/88 não contemplou esta forma de usucapião especial urbano. Esta discussão não tem mais razão de ser, tendo em vista que já se passaram 5 anos da promulgação da lei.

Como fica claro pela leitura do parágrafo 2º do artigo 10, o juiz declara a existência dos requisitos para que a aquisição seja consumada por meio do usucapião coletivo. Tendo a sentença declaratória, os possuidores da área urbana poderão dirigir-se ao Registro de Imóveis e efetuar o registro do condomínio, fato que lhes dará a segurança desejada.

O § 3º do art. 10 dispõe sobre as duas formas possíveis da sentença declaratória do usucapião especial urbano coletivo, que são:

1) indicar que todos os possuidores terão a mesma fração ideal depois de registrada a sentença no registro de imóveis; neste caso, o Poder Público tem uma grande liberdade para reordenar espacialmente os assentamentos quando for implementar o processo de urbanização;

2) os moradores ingressarem em juízo com um acordo coletivo que traga situação diversa sobre as frações ideais, possibilidade que só tem aplicabilidade quando não for necessária uma intervenção urbanística que possa alterar o tamanho dos lotes.

Sempre que possível, deve-se respeitar a cultura local e a situação fática vigente na área usucapável, porém nem sempre isso é viável diante da

necessidade de urbanização, que inclui abertura de ruas, criação de rede de esgoto, criação de espaços para lazer, etc. Em tais casos, sempre que for necessário, por-se-á fim ao condomínio.

O receio que a doutrina apresenta, referente a esta segunda possibilidade, é de que as vias de acesso ao assentamento, de propriedade do condomínio, e, por isso, particular, possam causar uma descontinuidade no território urbano e a conseqüente segregação da área objeto do usucapião. Como solução para essa possibilidade, Alfonsin leciona que ela “resguarda a alternativa dos moradores, através de um acordo escrito a ser homologado pelo Juiz, fazerem a doação das vias e áreas comuns ao Poder Público, resolvendo o problema de gestão e integração destas áreas à cidade”¹⁷⁸.

Por isso, deve o Juiz estar dotado de sensibilidade para orientar os condôminos para a possível doação de áreas e o cuidado para não serem segregados da cidade. O mais adequado é o Juiz, munido de suas atribuições, solicitar peritos em urbanização para que o auxilie na tarefa de facilitar os trabalhos de urbanificação¹⁷⁹.

Ponto importante que merece destaque são duas finalidade do usucapião coletivo: regularizar a situação fundiária e permitir a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda¹⁸⁰. Dessa forma, o interesse de urbanificação, obedecendo ao princípio da função social da propriedade e da Cidade, deve guiar todas as decisões em matéria de regularização fundiária.

¹⁷⁸ FERDNANDES, Edésio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. IN:MATOS, Liana Portinho (org). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.31-64

¹⁷⁹ De acordo com os ensinamentos do prof. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. 2 ed. O mais adequado é utilizar o termo “urbanificação” quando referir-se a obras públicas como abertura de vias, pavimentação, serviço de água de luz e esgoto. Deve-se reservar o termo “urbanização”, segundo o autor, apenas quando for-se referir a um processo involuntário pelo qual aumenta o número da população urbana, e os hábitos dessa forma de aglomeração se difundem.

¹⁸⁰ LOUREIRO, Francisco. *Usucapião coletivo e habitação popular*. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *Direito à moradia e segurança na posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

O parágrafo 4º demonstra a singularidade do instrumento sob análise, pois este tipo especial de usucapião tem a peculiaridade de não poder ser extinto. Por isso, para Loureiro a denominação de “condomínio especial do Estatuto da Cidade” seria mais adequada para distingui-lo da espécie prevista no Código Civil e na Lei nº. 4.591/64 ¹⁸¹. A única exceção à regra, ou seja, possibilidade de ser extinto, é com a deliberação de dois terços dos condôminos após a execução do projeto de urbanificação posterior à constituição do condomínio.

Sendo assim, a extinção está subordinada a dois requisitos simultâneos, quais são: “deliberação da maioria qualificada e a existência de projeto de urbanização”¹⁸².

Embora o Estatuto não contemple a forma de gestão do condomínio, Loureiro leciona que deve seguir a forma da Lei nº. 4.591/64, ou seja, deliberação da maioria, inclusive dos discordantes e dos ausentes. Adverte para o fato de que a deliberação visa apenas a disciplinar as áreas de ocupação comum, como, por exemplo, vielas e praças, e outros temas de interesse comum dos moradores.

Fucci¹⁸³ também adverte para a insuficiência dos enunciados no Estatuto da Cidade para a administração do condomínio especial enquanto perdurar. O autor aconselha que sejam utilizadas as normas do condomínio especial e do condomínio em edificações para tutelar conflitos e preencher lacunas.

Alfonsin adverte no sentido de se ter cuidado para que os espaços de uso comum não sejam vendidos ou ocupados pelos próprios condôminos, como a experiência nacional já vivenciou, em que a irregularidade passa a ser a regra.¹⁸⁴

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Ibidem. p. 108.

¹⁸³ *Condômino, Estatuto da Cidade e o novo Código Civil*. Op cit.

¹⁸⁴ ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *Estatuto da Cidade comentado*. Op. cit.

Séguin¹⁸⁵ destaca a importância deste novo instrumento, dando ênfase à inclusão social que possibilita, pois ele oferece meios legais para a situação dos favelados que, agora, receberão título de sua propriedade e poderão registra-lo no Registro de Imóveis, e, por exemplo, pleitear financiamento ou linha de crédito, vez que o imóvel poderá servir de garantia para empréstimos financeiros.

2.1.2 Algumas questões processuais referentes ao usucapião especial urbano

Do art. 11 até o art. 14, o Estatuto traz algumas questões processuais especiais que regem o usucapião especial urbano.

O art. 11 do Estatuto da Cidade dispõe que:

Art. 11 Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Esse artigo tem uma razão muito especial de contemplar trancamento das demais ações possessórias ou petições: o usucapião especial urbano discute qual o sujeito que tem o direito de ter em seu nome a propriedade do imóvel litigado; assim, deve-se suspender o andamento das demais ações que visam ao bem usucapiendo. Nas palavras de Francisco:

A ação de usucapião está a perquirir a titularidade da propriedade em relação ao promovente, e, sendo o direito de propriedade oponível *erga omnes*, não faz mesmo sentido que se permita a discussão seja da posse, seja do título, enquanto está o Judiciário a discutir se o tempo fez com que se tenha alterado o sujeito de direito deste poder absoluto.¹⁸⁶

Diante da importância e do significado que o usucapião reflete sobre os bens imóveis, o art. 11 oferece uma nova hipótese de suspensão dos processos que versarem sobre o mesmo bem objeto da ação de usucapião, até que a sentença

¹⁸⁵ SÉGUIN, Elida. Op. Cit.

¹⁸⁶ FRANCISCO, Caramuru Afonso. Op.cit. p. 155.

expedida transite em julgado. Só assim o imóvel poderá vir a ser disputado novamente em juízo.

Francisco sugere que, para melhor atender esse artigo, o juiz deverá averbar a ação de usucapião urbana especial junto à matrícula do imóvel usucapiendo. Assim, estar-se-á garantindo o conhecimento dos demais interessados, inclusive do próprio Poder Judiciário, que terá conhecimento de tais ações de forma mais eficiente.

O artigo 12 assim dispõe:

Art. 12 São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I- o possuído, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II- os possuidores, em estado de composesse;

III- como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Aqui o legislador ampliou significativamente os legitimados *ad causam*, incluindo além do possuidor, sozinho ou em litisconsórcio, a associação de moradores e o compossuidor.

No inciso I, é interessante observar que o litisconsórcio superveniente é aquele que ingressa no pólo ativo após a propositura da ação. Esta figura é importante nas ações de usucapião especial urbano tendo em vista que, nas ocupações do tipo favela, é muito comum a transitoriedade de possuidores. Por isso, para não obstaculizar o andamento da ação, o legislador permitiu o acréscimo no pólo ativo da lide por meio do litisconsórcio superveniente.

Para Francisco¹⁸⁷, o litisconsórcio superveniente ocorrerá apenas em duas situações: a primeira ocorrerá no usucapião especial individual promovido pela associação de moradores, na qual o compossuidor da área poderá agregar ao pólo ativo; a segunda situação ocorre no usucapião especial coletivo, na qual outros moradores poderão agregar-se no pólo ativo conforme seu interesse ou conforme sejam inseridos na posse do imóvel usucapiendo.

O mais comum será o litisconsórcio superveniente quando o usucapião for coletivo, tendo em vista que a primeira situação levantada pelo autor dificilmente ocorrerá, pois, sendo individual o usucapião, provavelmente seu possuidor é que a proporá, individualmente ou com aqueles que dividem a posse do imóvel com ele.

O inciso que por ora se comenta, proporciona a flexibilização das regras processuais referentes à composição dos pólos da demanda para não obstaculizar o andamento da ação, tendo em vista as necessidades especiais dessas demandas. Por conseguinte, os prazos processuais também precisam ser flexibilizados de forma que, após o ingresso de litisconsórcio superveniente ou substituição de algum dos autores, não tenha que recomeçar a contagem dos prazos. Francisco¹⁸⁸ orienta que, havendo o ingresso de algum proponente, os requeridos e o Ministério Público tenham prazo de cinco dias, primeiro aquele depois esses, para se manifestarem sobre a legitimidade *ad causam*.

O inciso II dá legitimidade ativa para os compossuidores. Mais uma vez o legislador foi sensível à realidade vivida pela população carente, porque, freqüentemente, os filhos constituem nova família e, por razões econômicas, constroem sua humilde casa no mesmo lote dos pais, ainda que o espaço seja pequeno. Por isso, tanto o possuidor ou os compossuidores podem propor a ação de usucapião especial urbano.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Ibidem.

Finalmente, o inciso III traz nova forma de substituto processual. Agora a associação de moradores, desde que devidamente constituída, pode atuar no pólo ativo pleiteando direito de seus associados. A doutrina tem se posicionado no sentido de que, mesmo os moradores que não sejam associados, serão atingidos pelos efeitos da ação declaratória de usucapião especial urbano e poderão propor ação de usucapião individual em nome de seus associados.¹⁸⁹

Estabelece o §1º que o Ministério Público obrigatoriamente terá que intervir na lide. Não poderia ser diferente, pois a Constituição Federal /88, no art. 127, *caput*, incumbe tal órgão da defesa dos interesses sociais indisponíveis.

Por fim, o § 2º concede o benefício da justiça e da assistência judiciária gratuita, assim como a isenção da cobrança da averbação da carta de sentença que declara o usucapião especial urbano. Embora esses benefícios estejam de acordo com as finalidades sociais do Estatuto da Cidade, Rodrigues critica essa disposição legal e a aponta como inconstitucional, tendo em vista que lei federal (tal como é o Estatuto da Cidade) não pode interferir na administração da justiça, que é de competência do estado-membro (art. 125, § 1º), da mesma forma que os Registros de Imóveis competem a cada estado-membro.

Embora haja tais dispositivos constitucionais, não se pode esquecer que a própria Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 contempla a importância de uma política de desenvolvimento urbano que, promova a função social da cidade e da propriedade. Como no início deste capítulo já se discutiu que a regularização fundiária possui três dimensões, dentre as quais a registraria, enfatiza-se que se não forem criados mecanismos que facilitem a averbação da sentença na matrícula do imóvel, a regularização não será realizada de modo a proporcionar a inclusão social. Dessa forma, o melhor é que a gratuidade seja mantida.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

O artigo 13 do diploma legal em análise assim dispõe:

Art. 13 A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Tal dispositivo legal oferece questão interessante quando possibilita que o usucapião poderá ser invocado como matéria de defesa, valendo a sentença que o conceder como título passível de registro no Cartório de Registro de Imóveis. Segue o comentário de Alfonsin:

Admite-se que a posse de cinco anos para fins de moradia possa ser brandida como matéria de defesa nas ações judiciais em que os moradores sejam réus. Desde que comprovada a concorrência de todos os requisitos exigidos pelo artigo 183 da Constituição Federal ou do artigo 9º do Estatuto da Cidade, a usucapião poderá ser reconhecida e sentenciada mesmo em ações que tenham tido como propósito original a retirada dos moradores do terreno ocupado.¹⁹⁰

A relevância do tema, assim como a intenção do legislador em obedecer ao princípio da economia processual, está presente em todo o texto do Estatuto da Cidade. Mais uma vez o legislador quer facilitar para o possuidor que for chamado em juízo em ações referentes ao imóvel que ele possui.

Francisco vê neste parágrafo uma contradição, pois a sentença obtida por meio da defesa pode não conter a descrição da área usucapienda e também por que na ação possessória ou petítoria na qual houve a exceção, os litisconsórcios passivos necessários não serão ouvidos, o que afronta o princípio do contraditório.

Mais uma vez deve-se lembrar que, ao analisar os instrumentos aqui propostos recomenda-se que a visão tradicional do direito seja posta de lado para que os objetivos da nova lei sejam alcançados.

Art. 14 Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

¹⁹⁰ ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *Estatuto da Cidade comentado*. Op. cit., p 165.

Certamente, o que o legislador desejou foi estipular um rito mais rápido e, assim, oferecer uma solução para as invasões de áreas privadas que chegam ao Judiciário. Porém, o que não se pode esquecer é que as ações da natureza do usucapião especial urbano são de uma complexidade que, raramente, permitirão chegar-se a final da lide através do rito sumário, e, provavelmente, o Juiz terá que converter em ordinário o rito. Conforme Francisco¹⁹¹, a celeridade processual não é objetivo apenas do rito sumário, e é possível alcançá-la através de outros ritos, sem prescindir de procedimentos essenciais para bem resolver a demanda. Por conseguinte, dificilmente o Juiz não converterá o rito sumário em ordinário segundo autoriza o art. 274, § 4º do Código de Processo Civil brasileiro.

2.2 Concessão especial de uso para fins de moradia

A Constituição Federal de 1988 contempla no artigo 183 os enunciados gerais sobre a Concessão especial de uso, conforme se pode abaixo observar:

Art. 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.
§ 1.º o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O artigo 183 da Constituição Federal de 1988 prevê a aquisição do domínio da área urbana pública que for utilizada para fins de moradia. No parágrafo primeiro deste artigo o constituinte utilizou os termos 'título de domínio' e 'concessão de uso' para designar o diploma legal que os ocupantes da área

¹⁹¹ FRANCISCO, Caramuru Afonso. Op.cit.

urbana, objeto da posse, receberão. No parágrafo 3º do mesmo artigo, está disposta a proibição da aquisição de terras públicas por meio de usucapião.

Certamente, não foi sem motivos que, primeiro, o constituinte utiliza a expressão 'concessão de uso' ao lado da expressão 'título de domínio' e, mais adiante, proíbe a aquisição de imóveis públicos através do usucapião. Essas colocações demonstram que o legislador constituinte autorizou a inclusão da concessão especial de uso para fins de moradia no sistema jurídico brasileiro.

Baseado no pressuposto ético/jurídico de que terra pública também deve atender a uma função social, a idéia original da nova lei era dispensar aos terrenos públicos historicamente ocupados para fins de moradia, quer de propriedade da União, dos estados federados ou dos municípios, tratamento semelhante ao que se havia dado, através da regulação da usucapião especial urbano, aos terrenos privados¹⁹²

A redação original da Lei 10.257 contemplou a Concessão de Uso Especial para fins de moradia em cinco artigos. Porém os artigos 15 ao 20, que contemplavam a matéria, foram revogados pelo Executivo federal sob a alegação de que feria o princípio da autonomia dos entes federados por disciplinar e administrar seus bens. Além deste argumento, surgiram outros, como a falta de um marco temporal para a aquisição de tal direito, e a possibilidade de incentivo às invasões e às ocupações em áreas públicas, entre outros.

Toshio Mukai ¹⁹³ posiciona-se contrário a esse instituto jurídico, pois, segundo ele “a lei não pode determinar obrigação desse tipo ao Poder Executivo”¹⁹⁴, porque, se agir assim, o Legislativo estará administrando no lugar do Executivo, fato que violaria o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

¹⁹² ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. Cit. p. 160.

¹⁹³ *O estatuto da cidade: anotações à Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001

¹⁹⁴ *Ibidem*. p. 14

Macruz argumenta que a Medida Provisória 2.220 impõe ao Poder Público a destinação que deve dar aos seus bens, ou seja, se, por exemplo, o Município reservou o bem para a construção de uma praça pública, mas este está ocupado por população nas condições estabelecidas pela Medida Provisória, a destinação terá que ser alterada, tendo em vista a imposição dessa norma. O autor vê nisso uma inconstitucionalidade, pois “o Poder Público não pode ser obrigado a conceder o uso de sua propriedade [...] senão por sua vontade”¹⁹⁵

Embora toda essa discussão acerca do usucapião especial para fins de moradia, o governo assumiu o compromisso de editar Medida Provisória que trataria do assunto revogado, após sanar as “inconstitucionalidades”. Foi assim que, em 04 de setembro de 2001, depois de muitas negociações, a Concessão Especial de uso para fins de moradia entrou no ordenamento jurídico brasileiro com a edição da Medida Provisória nº 2.220.

O Decreto-lei nº 271/67 já disciplinava a concessão de direito real antes do advento do Estatuto da Cidade. Segundo este decreto-lei, a concessão de direito real de uso é um contrato feito pelo Poder Público Municipal com os moradores de terrenos públicos, para que estes possam utilizá-los por tempo determinado. Dessa forma, a adoção deste instrumento por aquele estatuto pretendia garantir a posse dos moradores de áreas públicas.

O artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 dispõe que:

Art. 1º. Aquele que, até 30 de junho de 2001, possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse. Desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§1º - A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

¹⁹⁵MACRUZ, J.C.; MACRUZ, J.C.; MOREIRA, M. *O Estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr editora, 2002. p. 147.

§2º - O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§3º - Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

A concessão de uso especial para fins de moradia é um direito garantido pelo ordenamento jurídico aos ocupantes de áreas que, até o dia 31 de junho de 2001, tinham cinco anos de posse sobre terreno urbano de domínio público com até 250 m² com a finalidade de moradia. Ou seja, dessa data em diante, ninguém, individual ou coletivamente, poderá pleitear direito à concessão especial de uso para fins de moradia, pois tal Medida Provisória “à semelhança de uma máquina fotográfica, retratou a situação dos posseiros em 30.6.01 e prestigiou os que até esse dia haviam cumprido as suas exigências”¹⁹⁶

É um direito real, portanto, oponível contra terceiros “que terá como título um contrato entre o Poder Público e o ocupante da área pública ou ainda uma sentença judicial (...) deverá ser levada a registro no Cartório do Registro de Imóveis para ter efeito *erga omnes*, ou seja, para aperfeiçoar-se como direito real”¹⁹⁷.

Neste contexto, este instrumento de regularização fundiária será utilizado para os casos de imóveis públicos, que segundo o artigo 183, § 3º da Constituição Federal de 1988, não podem ser adquiridos por meio do usucapião. Assim, o imóvel objeto da concessão continuará sendo de propriedade do Poder Público, e apenas um dos poderes inerentes ao direito de propriedade será concedido: o direito de usar o bem.

Pela leitura do artigo 1º, pode-se perceber que há poucas mudanças se comparado ao usucapião especial, que já foi analisado. As únicas alterações que foram feitas referem-se à titularidade, que será apenas a concessão do direito de

¹⁹⁶GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. Op. Cit. p. 101.

¹⁹⁷ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p.163

usar o imóvel, sem poder, por exemplo, vendê-lo, o que não acontece com o usucapião que transfere a propriedade, e, por isso, o adquirente tem pleno direito sobre ela.

A concessão será outorgada ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil. Esta é uma medida de proteção a favor das mulheres que, normalmente, são prejudicadas com a dissolução da sociedade conjugal, e grande parte das políticas habitacionais brasileiras era outorgada apenas em nome dos homens.

Alfonsin¹⁹⁸ chama a atenção para o requisito de “baixa renda”, embora a Medida Provisória não o tenha previsto. Tal requisito deve ser obedecido para a concessão de uso, pois não é o objetivo da lei beneficiar as famílias que possuem disponibilidade financeira de acesso ao solo urbano através do mercado formal. A lei visa a garantir o direito social à moradia, recentemente contemplado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2002.

O § 2º da Medida Provisória repete o art. 9º, §2º, do Estatuto da Cidade, ao estabelecer que o benefício será concedido apenas uma vez ao mesmo concessionário. O mesmo ocorre na §3º que também repete o art. 9º, §3 daquele Estatuto.

O art. 4º da Medida Provisória em análise assim estabelece:

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Este artigo garante aos ocupantes que, em caso de risco à saúde dos ocupantes, eles terão o direito de serem removidos para outra área pública ou privada, adequada às exigências sanitárias. Não poderia ser de outra forma

¹⁹⁸ Ibidem.

tratada a matéria, pois, ainda que o recomendado seja manter os ocupantes na área, no caso de estarem na iminência de sofrerem danos a sua saúde, esta recomendação será posta de lado, mas o direito de moradia será exercido em outra área.

O art. 5º da Medida Provisória 2.220 determina que:

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II – destinado a projeto de urbanização;

III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV – reservado à conversão de represas e obras congêneres; ou

V – situado em via de comunicação.

Esse artigo será utilizado quando houver outros interesses públicos em jogo se for mantida a ocupação. No caso de a ocupação recair sobre bens de uso comum do povo, ou destinado a projeto de urbanização, ou de interesse da defesa nacional, ou de preservação ambiental, ou de proteção dos ecossistemas naturais, etc. a manutenção da população nessas áreas acarretará prejuízos sociais muito grandes à coletividade, o que dirige a opção por aquele direito fundamental que menos danos causará.

Como se disse anteriormente, o ideal é a manutenção na área, mas apenas se não acarretar danos de dimensões à coletividade.

Segundo o art. 6º da Medida Provisória supracitada:

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública, ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§1º a Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contando da data de seu protocolo.

§2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que

atesta a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Prescreve o *caput* desse artigo que o título da concessão hábil a ser anotado junto ao registro de Imóveis será expedido pela via administrativa, ou seja, não será necessária a instauração de processo judicial. O §2º do art. 6º confere o prazo de doze meses, a partir da data do protocolo, para que a Administração Pública se pronuncie a respeito da concessão. Neste período de tempo, deverá ser averiguado se área e o requerente atendem aos requisitos legais para a concessão do benefício.

Sendo a área de propriedade da União ou de um Estado-membro, o Município deverá expedir certidão com as características da área, tais como a localização e a sua destinação. Essa exigência justifica-se pela proximidade que o Município tem em relação aos bens imóveis, ainda que estes sejam dos Estados-membros ou da União.

Caso o Poder Público competente para avaliar o pedido de concessão o negue ou não se pronuncie no tempo hábil, poderá o requerente ajuizar ação judicial. A sentença expedida pelo Poder Público, assim como o título expedido pela administração, serão averbados junto à matrícula do imóvel e, como bem leciona Gasparini, a partir daí:

o título de concessão servirá de prova da ocupação da área pública que sua ocupação é regular. Essa regularidade permitirá ao beneficiado o seu uso para todos os fins de direito, especialmente para os casos de transmissão *inter vivos* ou *causa mortis*.¹⁹⁹

É claro que a transferência será limitada, pois o concessionário não terá total disposição sobre a área, sendo que apenas o uso e o gozo serão transferidos,

¹⁹⁹GASPARI, Diogenes. Op. Cit. p. 108.

jamais a propriedade que permanecerá em nome do Poder Público. Mas esses direitos, segundo o art. 7º, poderão ser transferidos.

O artigo 8º do diploma legal analisado descreve os casos de extinção da concessão de uso para fins de moradia.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II – o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do poder Público concedente.

O que motivará a extinção da concessão para fins de moradia é exatamente quando o imóvel não for mais essencial para o exercício do direito à moradia, e isso ocorrerá em duas situações, que são: quando o imóvel for utilizado para outro fim que não a moradia²⁰⁰, ou quando o concessionário for beneficiado com outra concessão ou adquirir a propriedade de outro bem imóvel urbano ou rural. Em qualquer dessas hipóteses, o concessionário e sua família não precisaram mais da área pública para morarem, pois adquiriram outra área pública ou privada.

Sendo direito real a concessão de uso para fins de moradia, a sua extinção deve ser averbada junto à matrícula do imóvel, para que possa surtir efeitos contra terceiros. Assim determina o parágrafo único do art. 8º.

O artigo 9º da Medida Provisória amplia a esfera de aplicação da concessão de uso para aqueles imóveis que são usados para exploração de atividade comercial. Assim reza o artigo:

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de julho de 2001, possui como seu, por cinco anos,

²⁰⁰ Acredita-se que a área pública concedida poderá cumular à finalidade de moradia, também alguma atividade comercial, fato bastante corriqueiro nessas formas de ocupação.

ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§3º Aplica-se à autorização de uso prevista no *caput* deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

É novidade a concessão para fins comerciais, aplicando-se a ela, no que couber, os dispositivos da concessão especial para fins de moradia. A modalidade prevista no art. 9º não faz parte dos objetivos do trabalho deste trabalho, por isso apenas foi transcrito o artigo para que se tivesse conhecimento dela, mas não se analisará a questão.

Passar-se-á, agora, à análise da concessão de uso para fins de moradia coletiva.

2.2.1 Concessão especial de uso para fins de moradia coletiva

Da mesma forma que no usucapião especial para fins de moradia, a concessão de uso admite duas modalidades, individual ou coletiva, e se apropria dos mesmos moldes do usucapião coletivo, tendo o cuidado para as peculiaridades de cada instrumento.

O art. 2º da Medida Provisória 2.220 assim dispõe sobre o tema:

Art. 2º. No imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de julho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não seja proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Os requisitos a que este instrumento está submetido são: a) terrenos públicos urbanos ocupados, b) população de baixa renda, c) finalidade de moradia, d) posse por cinco anos ininterruptos e sem oposição até o dia 30 de junho de 2001 e, e) impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor.

Normalmente, as áreas beneficiadas por este instrumento são favelas, nas quais a forma desuniforme como se dá a ocupação dificulta a definição da área de cada possuidor, fato que dificultaria a concessão individual. Aqui valem os mesmos fundamentos que foram citados quando foi tratado o usucapião coletivo, sempre tendo em vista que são áreas públicas, que não podem ser usucapidas.

O parágrafo 1º desse artigo oferece a mesma possibilidade de soma das posses entre o primeiro possuidor e aquele que o suceder, desde que ambas posses sejam contínuas.

O ato administrativo ou a sentença judicial que conceder essa medida atribuirá igual fração ideal de terreno para cada possuidor, mas é possível que os concessionários discriminem frações ideais diferenciadas. Neste caso, deverá ser a fração que de fato ocupam, desde que tal fração não ultrapasse duzentos e cinquenta metros quadrados. Alfonsin aconselha a elaboração de um contrato escrito que acompanhará o registro da concessão coletiva.²⁰¹

²⁰¹ ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit.

Os beneficiários por esta forma de concessão serão co-usuários, pois, embora a concessão funcione como um condomínio, não pode existir coproprietário, pois a propriedade não é transferida.

O imóvel ocupado coletivamente será concedido à coletividade ocupante na forma de frações ideais, que não precisarão corresponder à metragem exata ocupada por cada família. Esta fração ideal, no entanto, não poderá ser superior a 250 m², tendo em vista ser este o limite do lote a que cada concessionário teria direito se o uso fosse concedido individualmente.²⁰²

E, por último, o artigo 48 do Estatuto da Cidade atribui caráter de escritura pública ao contrato de direito real de uso de imóveis públicos; por conseguinte, é título que pode ser dado como garantia de contratos de financiamentos habitacionais, por isso:

[...] faz com que as legislações em vigor, especialmente a Lei de Registro Público, bem como as regras e normatização das entidades financeiras, sofram alterações, vindo somar-se à observância dos princípios constitucionais relativos à função social da propriedade e ao direito à moradia para todos os cidadãos.²⁰³

Com base em todos os apontamentos realizados, pode-se perceber a importância e a inovação trazidas pela Constituição Federal de 1988, regulamentada pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220, pois são instrumentos postos à disposição dos agentes administrativos, dos excluídos e daqueles que almejam um espaço urbano integrado e não-segmentado, no qual todos os indivíduos possam exercer plenamente seus direitos e garantias fundamentais contemplados na Constituição Federal de 1988 e em outros diplomas legais.

²⁰² Ibidem. p. 166.

²⁰³ FLORES, P. T. de R.; SANTOS, B. S. dos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Op. cit.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Este capítulo deter-se-á na caracterização das políticas públicas, da inclusão social através da construção de uma cidadania participativa, por meio da qual as camadas excluídas podem ser, efetivamente, trazidas para determinado sistema.

Nos capítulos anteriores, o trabalho deteve-se em questões referentes à realidade das cidades e da sociedade brasileira; por isso, não se poderia deixar de analisar como ocorreu o processo de urbanização brasileira e como as questões urbanas eram e são tratadas. Também se optou pelo estudo da postura que a ordem legal assumiu diante do crescente caos urbano que vem acompanhando o crescimento das cidades, até chegar a atual Constituição Federal de 1988 que, nos arts. 182 e 183, apresenta alguns princípios norteadores da política urbana, que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Assim, passar-se-á ao estudo de questões que versam sobre políticas públicas e inclusão social e, portanto, fazem parte do conteúdo desta dissertação.

3.1 Políticas Públicas

As ações do Poder Executivo, sempre devem ser norteadas por leis oriundas do Poder Legislativo, de acordo com o princípio da legalidade pelo qual a administração pública está autorizada a fazer apenas o que a lei lhe autoriza. Por isso, a importância de se conhecerem os instrumentos de regularização fundiária, em consonância com os princípios constitucionais, para se ter ciência da

viabilidade das políticas públicas possíveis de serem implantadas pela administração pública.

Nessa estreita relação entre lei e política pública, os instrumentos contemplados pelo Estatuto da Cidade são colocados à disposição dos gestores públicos, ou até mesmo impostos a eles, como diretrizes gerais que guiam suas ações. Nesta linha, Gasparini²⁰⁴ destaca que os gestores públicos necessitam de instrumentos jurídicos e políticos adequados para a execução da política urbana, fato que o Estatuto da Cidade veio, ainda que parcialmente, realizar. Mas, conforme vão surgindo novas necessidades, para melhor atender as demandas sociais, devem ser buscados novos instrumentos políticos e jurídicos. É praticamente impossível falar em regularização fundiária através de políticas públicas urbanas se não existir um arcabouço jurídico que possibilite sua implantação, ou seja, a atividade administrativa jamais pode afastar-se do princípio da legalidade.

Visando a evitar o risco de fazer uma análise estreitamente jurídica do tema de políticas públicas, passa-se à análise de alguns conceitos básicos referentes à inclusão social e políticas públicas que poderão contribuir para a melhor compreensão do tema.

De acordo com os objetivos supracitados, a expressão políticas públicas significa “a arte de lidar com o público que é público [...] significa uma ação destinada a um público e que envolve recursos públicos”²⁰⁵, ou seja, lida-se com interesses públicos, e as medidas necessárias para atender esse interesse serão oriundas dos cofres públicos. Mas não são apenas intervenções estatais que utilizam recursos públicos que podem ser consideradas políticas públicas, porque as ações públicas de mera intervenção administrativa, que dispensam recursos

²⁰⁴ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. Op. citi.

²⁰⁵ BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006., p. 9.

financeiros, também são políticas públicas, tendo em vista que, pelo menos em nível teórico, visam a atender o interesse da coletividade.

Complementando o conceito de políticas públicas, são “decisões de intervenções na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática”²⁰⁶. A escolha dos setores da sociedade civil sobre que recairão os investimentos e as intervenções administrativas sofrem a interferência das ideologias que, na atualidade, não são apenas forças nacionais, mas podem ser, e normalmente são, de caráter internacional. Por isso, Boneti²⁰⁷ afirma existirem três instâncias que movem a estrutura produtiva e política de uma nação, que são: a global, a nacional e a local.

Neste contexto, a elaboração de políticas públicas estão amarradas aos interesses da expansão do capitalismo internacional, defendido pelas elites globais, e aos interesse originados no contexto nacional, composto pelas classes dominantes e pelos demais segmentos da sociedade civil. Tanto as elites globais como as classes dominantes nacionais são agentes detentores de poder e, por isso, desempenham papel fundamental na elaboração de políticas públicas, mas os demais agentes da sociedade civil, como as ONGs e os movimentos sociais²⁰⁸, podem ter força determinante da atividade estatal. As instâncias locais são fundamentais para a efetivação das políticas públicas, pois os municípios são responsáveis pela realização de grande parte delas, tendo em vista a descentralização do poder executivo federal, que outorga poder aos entes federados considerando sua autonomia.

²⁰⁶ Ibidem. p. 14.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Lembra BONETI Op. cit. que existem movimentos sociais locais/nacionais, como por exemplo o MST no Brasil; e movimentos sociais globais, com por exemplo o movimento gay, o movimento ecológico, etc. Mas ambos exercem caráter decisivo na elaboração de políticas públicas. É interessante destacar que os movimentos sociais atuais, buscam resgatar a individualidade, o direito à diferença, a singularidade. No passado estes movimentos lutavam pelo atendimento de necessidades básicas tais como trabalho assalariado, propriedade da terra.

No Brasil, estão surgindo novos mecanismos de participação efetiva da sociedade local no estabelecimento de políticas públicas, que serão implementadas pelo agente público municipal. Assim, como já foi discutido, as políticas públicas urbanas são orientadas pelo princípio da gestão democrática das cidades, tendo a sociedade civil poder de influenciar, e até mesmo de decidir, os rumos do orçamento público municipal, desde a elaboração do Plano Diretor até as medidas de menor repercussão, como o calçamento de uma rua, a construção de uma creche, etc.

Interessante destacar o estudo feito por Klaus Frey²⁰⁹ acerca de alguns conceitos relativos às políticas públicas na realidade brasileira. O autor distingue três abordagens que o tema pode suscitar, conforme o problema de investigação. O primeiro refere-se ao que vem a ser um bom governo e qual é o melhor Estado para proteger o cidadão e a sociedade. Este tipo de reflexão tem origem nos clássicos filósofos Platão e Aristóteles.

Em segundo lugar, tem-se o questionamento *político* que se refere à análise das forças políticas fundamentais do processo decisório. Por último, o autor apresenta os questionamentos acerca dos resultados produzidos por um sistema político, e aqui o interesse predominante consiste na avaliação das soluções que as estratégias políticas escolhidas darão aos problemas específicos²¹⁰.

A política, segundo Frey, admite três dimensões: 'Policy', 'politics' e 'polity'. 'Polity' é usado para determinar as instituições políticas, refere-se à ordem do sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. 'Politics' é aplicado para determinar o processo político. Finalmente, 'policy' é usado para os conteúdos da política, refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração dos programas, aos problemas técnicos e ao conteúdo material

²⁰⁹ FREY, Klaus, *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Disponível na Internet: www.ipea.gov.br/pub/ppp. Acessado em 03/02/2005.

²¹⁰ Ibidem.

das decisões políticas. Estas três dimensões relacionam-se entre si e exercem influências mútuas umas sobre as outras.

Também merece destaque o conceito de 'policy networks', que é, segundo Hecló, o conjunto das interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada 'policy'²¹¹. Aqui, repousa um importante aspecto no processo de elaboração das políticas públicas. No Brasil, embora de forma muito lenta, já se tem experiências neste sentido.

Esta categoria ganha relevo nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas e caracteriza-se, principalmente, pela estrutura horizontal de competência, pela alta densidade comunicativa e pelo intenso controle mútuo²¹².

Na definição de políticas públicas urbanas, a experiência tem demonstrado que a 'policy networks' assume papel relevante, pois os atores que se dispõem a debater sobre a aplicação dos escassos recursos públicos em matéria urbanística, se vêem comprometidos com a escolha e se sentem responsáveis pelo seu sucesso. É o caso do município de Porto Alegre que implantou o Orçamento Participativo na Administração Popular nas duas primeiras gestões (1989-1992 e 1993-1996), "como uma prática de democratização da gestão dos recursos públicos produzidos pela Cidade"²¹³. Tal experiência demonstra a mudança de paradigma na relação entre Estado e a Sociedade.

Interessante a tese de Cavalcanti²¹⁴ para quem as favelas, loteamentos periféricos e demais formas habitacionais da população de baixa renda, são uma

²¹¹ HECLÓ, Hugh. Issue Networks and the executive establishment. In: Anthony King: *The new American Political system. Washintong D.C.* 1978, (p. 87-124). P. 102.

²¹² Frey, Klaus. Op. cit. *Apud* Prittwitz.. p. 221.

²¹³ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas: IPPUR: FASE, 1997. p. 122.

²¹⁴ CAVALCANTE, Clóvis. Escolha autocrática e vida de horrores: o caso da política habitacional. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

forma que esta encontra de exercer seu “direito de escolha”, pois as políticas habitacionais implementadas pelo Estado (como COHAB) não dão o direito de participação aos beneficiados neste processo político, tais como escolher o local onde serão construídas as unidades habitacionais e, tampouco, influenciar no material utilizado, na disposição das peças, etc. O que sugere o autor é uma democratização da política habitacional, para que a população prefira essas formas de assentamento à irregularidade. A política habitacional está muito distante da população e de seu modo *sui generis* de viver, querendo impor hábitos que não fazem parte de seu modo de viver.

Leal²¹⁵ chama a atenção para o fato de que o debate público, ou ‘policy network’, não se esgota apenas na fase da formulação das políticas públicas, e que a participação deve se estender para todas as fases.²¹⁶

Esta mudança na postura da gestão das cidades tem se apresentado como uma das soluções para a crise na representatividade e na legitimidade do Poder Político. E, como já se salientou, cabe ao direito intermediar a mudança do poder estatal tradicional para um poder comunicativo emancipatório, e, com isso, legitimar a administração dos interesses sociais²¹⁷.

O gestor público precisa ter cuidado para não cair num imediatismo político, no qual a elaboração de políticas visa apenas a resultados a curto prazo. É necessário que haja um real conhecimento sobre a realidade e as necessidades sociais, para, a partir delas, elaborar mecanismos de intervenção na realidade, mesmo que os resultados só venham a médio ou a longo prazo. Uma visão meramente imediatista pode comprometer o sucesso de tal política, mas,

²¹⁵FREY, Klaus. Op. cit.. Estas fases comportam subdivisões o que não será analisado, pois não é o objeto deste trabalho.

²¹⁶LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-político locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: *Estado, Administração Pública e Sociedade:novos paradigmas*. Inédito.

¹⁴HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Op. Cit.

¹⁵MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente*. Trad. Luís Felipe Rodrigues Del Riego. São Paulo: Fundap, 1997, p. 38.

infelizmente, parece que os governantes têm uma “cultura de improvisação”, adotadas de improviso sem o devido planejamento. Estas políticas estão fadadas ao fracasso na sua grande maioria²¹⁸.

É normal que os governos latino-americanos não estejam preparados para administrar. Sem planejamento, “governa-se de costas para as ciências e técnicas de governo, respaldado em um praticismo extremamente rudimentar e superficial”.²¹⁹ Segundo Matus, há a necessidade de fazer três balanços, que são: balanço de gestão política, balanço de gestão macroeconômica e balanço de intercâmbio de problemas. A arte de governar repousa na compensação entre estes balanços, que, ao final, deve resultar num balanço global positivo.

A política é um intercâmbio entre o governo e a população, e esse intercâmbio deve ser mantido sempre em equilíbrio. Ser um governante eficaz significa criar, a cada dia, no menu diário de decisões, as condições para que esses três balanços possam ser compensados, uns pelos outros²²⁰

A arte de administrar os bens e interesses públicos não é atividade neutra; pelo contrário, muitas são as forças que influenciam a escolha da implementação por esta ou aquela política pública. Como se sabe, os recursos públicos são escassos, e, por isso, o Estado não dá conta de todas as necessidades e carências sociais. Sendo assim, Boneti²²¹ leciona que os agentes definidores das políticas públicas nascem da relação entre Estado, as classes sociais e a sociedade civil. Dessa relação surgem ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se verdades absolutas, e essas verdades impostas como absolutas criam a necessidade de elaboração e de operacionalização das políticas públicas. As necessidades podem ser impostas como tais, sendo que, na verdade, o que pode estar por trás delas é algum interesse (global, nacional ou local), e o que era “necessidade” poderia ser deixado de lado e atender a outra carência social.

²¹⁹ Ibidem

²²⁰ Ibidem, p. 39.

²²¹ BONETI, Lindomar Wessler. Op. cit.

No que se refere à 'policy arena'²²², “parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação”²²³. A 'policy arena' pode ser dividida de acordo com a forma e os efeitos dos meios de implementação aplicados aos conteúdos das políticas e ao modo da resolução de conflitos políticos. Dessa forma, tem-se a seguinte distinção:

- Políticas distributivas, que possuem baixo grau de conflito dos processos políticos, pois visam apenas a distribuir vantagens, sem, com isso, gerar custo para outros grupos. Normalmente beneficiam um grande número de destinatários. Como exemplo, citam-se as políticas de auxílio-gás, bolsa escola, entre outras.

- Políticas redistributivas, que visam a deslocar recursos entre camadas sociais; por isso, o conflito faz parte de suas características. Como exemplo, políticas tributárias de maneira geral.

- Políticas regulatórias, que se informam por trabalhar com ordens e proibições. O conflito instaurado por esta forma de política só pode ser averiguado no caso concreto, depois de ter iniciada sua implementação.

- Políticas constitutivas, que são destinadas à estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições sob as quais as demais políticas estão sendo negociadas.

- Política estruturadora, que se refere à esfera da política e suas instituições condicionantes, à criação e à modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo e do sistema eleitoral.²²⁴

²²² FREY, Klaus. Op. Cit. *Policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso que se dá dentro das diversas áreas de política.

²²³ Ibidem. p. 223.

²²⁴ Ibidem.

De maneira breve e resumida, são estas as divisões que a ‘policy arena’ apresenta. As políticas públicas de regularização fundiária podem ser definidas como políticas regulatórias, tendo em vista que visam, por meio de leis (em sentido amplo), a conferir título e segurança na posse aos que nada possuem em relação ao lugar onde moram. Não geram, diretamente, um ônus àqueles que não usufruem desta política; por isso, o grau de conflito normalmente é baixo. Dá-se maior conflituosidade quando ocorre a invasão de terras privadas, pois há um certo grau de inter-relação entre as variáveis da ‘policy arena’. Assim, haverá casos em que políticas de regularização fundiária poderão apresentar alto grau de conflito, como, por exemplo, nos casos em que deverá haver a desapropriação de áreas privadas para usucapião urbano. Neste caso, instaura-se um conflito entre o nu-proprietário e o possuidor que visa a obter o título de domínio sobre a área objeto do litígio, ou seja, o conflito limita-se entre proprietário, Estado e invasores.

As fases das políticas públicas, ou ‘policy cycle’, são de formulação ou elaboração, de implementação ou de operacionalização e de controle dos impactos das políticas. Em todas essas fases, deve haver um debate sobre a conveniência, a utilidade, os efeitos e os resultados da política pública, e o debate deve ser instaurado entre o Estado e todos os setores da sociedade civil interessados. Na fase de elaboração da política pública, ainda não há uma intervenção na realidade, é o que Bonetti²²⁵ chama de “fato político”. Quando entra na fase de implementação ou operacionalização do fato político, acrescenta-se o “ato burocrático”, mas, mesmo aqui, a política pública não deixa de ser um ‘fato político’.

²²⁵ BONETTI, Lindomar Wessler. Op. cit.

3.1.1 Capital Social e Políticas Públicas: construindo um novo paradigma

Parece importante trazer ao presente trabalho alguns novos paradigmas que estão surgindo no âmbito das políticas públicas. Com este intuito, merece destaque a expressão “capital social”, conceito que data do início do século XX²²⁶. Kliksberg assim define capital humano e capital social:

Considera-se que, junto com os capitais ‘tradicionais _ o capital natural de uma sociedade, formado por sua dotação de recursos naturais, e o capital construído, formado pelo que produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro etc.) _, existem outras duas modalidades de capital, que requerem uma análise mais detalhada: o capital humano e o capital social. O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidade para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade.²²⁷

Putnam defende a idéia de que o capital social também é importante não só para o processo político, mas também para os resultados de tal processo. Dessa forma, o ingrediente cívico influencia tanto a demanda como a oferta de governo. Quanto à demanda, os cidadãos das comunidades cívicas esperam e conseguem um governo melhor; quanto à oferta, o desempenho das funções do governo representativo é facilitado pela infra-estrutura social das comunidades cívicas e pelos valores democráticos dos funcionários, assim como dos cidadãos.²²⁸

O exemplo do Orçamento Participativo na Gestão da Cidade de Porto Alegre demonstra que a participação da comunidade no processo de decisão dos rumos dado à administração da cidade tem um efeito positivo na execução de tais políticas. Este quadro participativo fortalece o capital social e cria um ambiente

²²⁶ Segundo COLEMAN, James. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1994, em 1980, o capital econômico é complementado pelo capital humano e pelo capital social. O primeiro transforma matéria em instrumentos que facilitam a produção; o segundo transforma pessoas, o terceiro transforma a relação entre as pessoas e assim, facilitam a ação, enquanto o capital humano reside nas pessoas, o capital social reside nos vínculos entre elas.

²²⁷ KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 24.

²²⁸ PUTNAM, Roberto D. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002

mais propício ao sucesso das decisões tomadas em conjunto. Também é um exemplo da função fomentadora do capital social do Estado, segundo a doutrina de Evans²²⁹.

Putnam²³⁰ traçou os diferentes destinos econômicos da Itália do Norte e do Sul, comparando as redes, associações, grupos de corais e clubes de futebol do Norte com as organizações do Sul, mais fechadas, familiares e com maior autoridade vertical. Disso ele concluiu que a tendência a formar associações possibilita melhor desempenho econômico e maior desenvolvimento, pois estas instituições passam ao cenário produtivo, constituindo um capital social que é tão importante quanto as riquezas naturais ou o capital físico.

Este tipo associativo proporciona um ambiente adequado para a reciprocidade generalizada, valor que torna a sociedade mais eficiente, pois a confiabilidade na esfera da vida em sociedade apresenta grande importância para a teoria de Putnam.²³¹

Mas o capital social por si só não significa algo bom para a sociedade, tendo em vista a distinção que Putnam faz entre capital social inclusivo e capital social exclusivo. O primeiro “lança pontes”, pois liga pessoas de diferentes segmentos e camadas sociais; o segundo se desenvolve em grupos homogêneos. Nenhum é excludente e podem ter efeito benéfico. Mas também podem ser dirigidos à prática de ações destrutivas, discriminatórias, como por exemplo, a Klu-Klux-Klan e a máfia italiana.²³²

Há uma outra linha de defensores do capital social que é denominada neo-institucionalista. Isso se deve ao fato de que defende a importância do Estado e o

²²⁹ EVANS, Peter. *O estado como problema e solução*. Lua Nova, n. 28/29, 1993, p. 107-156.

²³⁰ PUTNAM, Roberto D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

²³¹ SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LERAL, R.; ARAÚJO, L. (org) *Direitos sociais e políticas públicas II*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

²³² PUTNAM, Roberto D. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Op. Cit.

papel regulador das políticas públicas como fomentadoras do capital social. Esta doutrina critica as explicações de Putnam pelo excesso ao culturalismo, desprezando a influência das ações políticas, o que condenaria países em desenvolvimento, como os países da América Latina, ao atraso, tendo em vista que não possuem uma cultura associativista.²³³

Schmidt²³⁴ destaca que, para Evans, o Estado possui uma função que vai além da função de regulação da interação social, que é a de mobilizador de capital social. Evans desenvolveu a teoria da autonomia inserida, que visa a compatibilizar a “necessária autonomia institucional do estado e sua exposição aos interesses organizados da sociedade, proporcionando uma relação sinérgica entre público e privado”²³⁵. O Estado assume papel central no conceito de capital social, pois a capacidade de auto-organização coletiva não é igual em toda a sociedade.

O enfoque culturalista do capital social de Putnam tem o mérito de mostrar que o capital social é fundamental para explicar a solidez democrática, a eficácia das instituições políticas e das ações governamentais e o desenvolvimento de vários países, porém

Para a América Latina, esse enfoque é insuficiente: historicamente pouco dotados de capital social, restaria aos países do continente a tarefa de promover profundas mudanças culturais e aguardar a lenta constituição de um tal estoque. O aporte neo-institucionalista, de Peter Evans e Jonathan Fox, possibilita uma abordagem mais promissora: o Estado, coordenado por elites políticas reformistas e democráticas, não apenas se beneficia do capital social existente, mas ainda toma iniciativa para mobilizá-lo e potencializá-lo.²³⁶

Aléxis de Tocqueville²³⁷ foi quem formulou a clássica vinculação entre associativismo horizontal e democracia. Segundo ele, o associativismo é uma

²³³ EVANS, Peter. Op. Cit..

²³⁴ SCHMIDT. Op. cit.

²³⁵ SCHMIDT. Op. cit. p. 427.

²³⁶ Ibidem, p. 454.

²³⁷ TOQUEVILLE, Alex de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1997.

espécie de continuidade da autonomia dos cidadãos. A estabilidade e a eficácia dos governos democráticos estão ligadas diretamente às associações civis, que podem colaborar no controle das instituições governamentais e gerar hábitos nos cidadãos de cooperação, de solidariedade e de espírito público. A grande maioria da doutrina concorda que o capital social positivo fortalece a democracia representativa e participativa. O elemento central, por sua vez, na relação entre capital social e democracia é a noção de comunidade cívica ou compromisso cívico.

É na esfera pública que deve ser instaurado o debate sobre a conveniência das políticas públicas dirigidas aos cidadãos. O conceito de esfera pública para Habermas tem posição central na formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade civil. A esfera pública é um espaço autônomo com dupla dimensão: desenvolve processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva; vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, em que a sociedade se torna instância deliberativa e legitimadora do poder político, e os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos. Esta visão repudia a visão utilitarista dos atores sociais e a visão reducionista, de cunho marxista, que limita o espaço público a uma esfera determinada pelas relações econômicas. O espaço público é a arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político.²³⁸

Percebe-se, assim a importância do capital social positivo, pois torna a sociedade mais preparada para debater e decidir o caminho a seguir em matérias de políticas públicas em geral, e, mais especificamente, de políticas de regularização fundiárias. Nos locais onde o capital social é bom, há um nível de confiabilidade e solidariedade que aproxima os indivíduos e os torna conhecedores das necessidades e das idéias do grande grupo, fato que prepara o

²³⁸ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. *O público não estatal na reforma da Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ambiente para a discussão e a construção do consenso no momento de deliberar sobre os rumos que a administração pública deve seguir.

3.1.2 Políticas Públicas Urbanísticas

Na seara das políticas urbanas, Gasparini afirma que:

política urbana é o conjunto de intervenções municipais legais e materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.²³⁹

Da citação supra, pode-se destacar que a política urbana, especificamente, será implementada pelo Município, mas sempre orientada pelas diretrizes gerais impostas pela União. Tais intervenções podem ser de duas formas: legais ou materiais. As primeiras ocorrem, por exemplo, com a destinação de uma área especial para fins sociais; as segundas, quando existe uma intervenção material na realidade urbana como, por exemplo, a instalação de famílias de baixa renda em área pública ou privada. Mas não se pode perder de vista que as intervenções materiais não podem afastar-se daquilo que a lei preconiza, sob pena de serem declaradas nulas.

Um aspecto importante que os assentamentos informais apresentam diz respeito à cultura política de troca de favores e à manutenção do clientelismo. Tais fatos inibem o pleno desenvolvimento de uma democracia inclusiva²⁴⁰, pois transmitem a idéia de que obras públicas de melhoria nesses assentamentos é um favor à população de baixa renda. Assim, a forma de agradecer tamanha “bondade” é votando neste político que teve a iniciativa da obra, o que também denota a fragilidade da cultura política de personificação da pessoa do candidato, desvinculando-o do partido que representa.

²³⁹ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. Op. cit. p. 5.

²⁴⁰ ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país*. Op. cit

Neste contexto de fragilidade democrática, a população excluída territorialmente da cidade formal não possui possibilidades de reivindicar por melhores condições habitacionais e pela implantação de serviços públicos necessários. O reflexo dessa postura não poderia ser outro: as políticas urbanas são definidas de acordo com os interesses das elites urbanas, e esses interesses não coincidem com o bem-estar social, tampouco com a função social da propriedade e da cidade. Assim, a exclusão territorial vem se alastrando; por isso, faz-se necessário que o planejamento e as políticas fundiárias sejam orientados para o reconhecimento da cidade informal, e não simplesmente o ignorem.

Com o objetivo de assessorar os municípios para promover uma política fundiária em consonância com os princípios constitucionais enunciados no art. 182 e 183 da CF/88 e as diretrizes do Estatuto da Cidade, o governo federal implantou o Ministério das Cidades.

Esse Ministério visa a combater as desigualdades sociais e transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, o Ministério das Cidades tem como objetivo o debate público e as decisões democráticas.²⁴¹

O Ministério das Cidades possui a seguinte estrutura: secretaria de habitação; secretaria nacional de saneamento; secretaria nacional de transporte e mobilidade; secretaria nacional de programas urbanos e secretaria executiva.

A secretaria responsável pelas questões referentes à regularização fundiária é a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) que conta com quatro áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária,

²⁴¹ MCIDADES. Apresenta informações sobre o Ministério das Cidades e as políticas habitacionais nacionais. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em: 22/07/2006.

reabilitação de áreas centrais e prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários.

O Ministério das Cidades tem como objetivos gerais: 1) apoiar os municípios na implementação do Estatuto da Cidade, ampliação do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada; 2) promover a integração, em todos os níveis de governo, de programas de regularização (urbanização e legalização) com políticas includentes de planejamento urbano; 3) promover a integração e a coordenação, em todos os níveis de governo, das ações nas áreas urbanas centrais, propiciando sua ocupação em contraposição à expansão periférica das cidades; 4) promover o reconhecimento de maneira integrada do direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, qualidade de vida humana e preservação de recursos naturais.²⁴²

Referente à regularização fundiária, dos dois objetivos da SNPU serão a remoção dos obstáculos da legislação federal fundiária, cartorária, urbanística e ambiental; e o incentivo a parcerias com a sociedade civil, promovendo ampla participação popular em todas as etapas das intervenções de regularização fundiária.

O Ministério das Cidades representa uma importante conquista para a inclusão da regularização fundiária na pauta das políticas públicas. Merece destaque o seu importante caráter de assessoramento na implantação dos instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade. Exemplificando esta postura institucional, destaca-se o Programa Papel Passado, desenvolvido pelo governo federal, que em 2004, destinou R\$ 15 milhões, e pretende destinar o mesmo valor em 2006, para ajudar os estados e municípios nas ações de regularização fundiária.²⁴³

²⁴² Ibidem.

²⁴³ ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país*. Op. cit.

Ainda que tais iniciativas não consigam atender a totalidade das cidades e regularizar a totalidade dos assentamentos irregulares, significam o início de um novo paradigma na gestão de políticas fundiária visando a atender o princípio da função social da propriedade e da cidade. Neste contexto, o Estado aparece como principal atuante, não apenas como patrocinador das políticas urbanas, mas também como regulador e incentivador da iniciativa privada e do acordo entre esta, o Estado e a sociedade civil organizada.

3.2 Inclusão Social: desafio para as políticas públicas

Os conceitos e novos paradigmas sobre as políticas públicas, acima expostos, tiveram o objetivo de fornecer uma base teórica para melhor compreender o desafio que o Estado tem de promover a inclusão social por meio de ações que interfiram na realidade. Como foi salientado no início deste trabalho, várias são as formas de exclusão social, mas o objeto de análise é a exclusão social oriunda da exclusão espacial típica do meio urbano, que acarreta outras formas de exclusão econômica, política, privação de serviços públicos (saúde, educação, transporte).

O Brasil é um país para poucos, marcado por transformações sem mudanças estruturais, que bloqueiam a inclusão social. A partir da abolição da escravidão (1888) e do fim do Império (1889), o país presenciou uma forte esperança de mudanças estruturais que não aconteceram. Embora a instalação da República tenha trazido alguns avanços, a democracia continuou restrita, com pouca participação política. A abolição da escravatura significou a passagem do cativo para a condição de miséria e marginalização do mercado de trabalho dos negros e dos pobres. No plano político, as elites dominantes inibiram a formação de partidos políticos com vocação inclusiva e cidadã.²⁴⁴

²⁴⁴ POCHMANN, Marcio et al (orgs.) *Atlas da exclusão social*, vol. 5: agenda não liberal de inclusão social no Brasil. São Paulo: fundação Perseu Abramo e Cortez, 2005

Num segundo momento, já na fase capitalista, mais intensamente a partir do século XX, a Revolução de 1930 trouxe mais expectativas de mudanças estruturais, as quais não ocorreram novamente.

O enorme e inquestionável processo material constituído durante o ciclo de urbanização e industrialização nacional (1930-1980) vingou fundado no abismo de uma sociedade pouco democrática e desigual. Assim, assistiu-se à transição da sociedade rural para a urbana sem ruptura social, o que permitiu substituir as condições de miséria do campo pelas formas variadas de manifestação da exclusão nas cidades.²⁴⁵

Nada significou o avanço tecnológico trazido pela industrialização, pois grande parte da população não pode usufruir, já que a baixa remuneração, o trabalho marginalizado, os déficits nas condições das moradias impedem o acesso a tais bens. Os serviços e equipamentos públicos são essenciais para proporcionar igualdade de oportunidades, e nesse sentido, faltou uma postura estatal de proporcionar às classes menos favorecidas acesso a tais bens e serviços.

Especificamente quanto às políticas urbanas, o caos urbano que as cidades brasileiras vêm vivenciando é fato que, desde o início do processo de urbanização, vem consolidando-se. O Estado aparece como cúmplice, pois, como bem leciona Boaventura²⁴⁶, a questão urbana originou-se do modo inadequado como a questão agrária foi equacionada e das contradições do modo de produção capitalista, o qual necessita da terra urbana para abrigar a mão-de-obra apropriada, mas não se empenha em oferecer condições habitacionais dignas, e passa para o Estado a obrigação que era sua.

O Estado acatou essa responsabilidade sem cobrar nada do setor privado, mas executou as políticas urbanas de forma a privilegiar e a proporcionar mais

²⁴⁵ Ibidem. p. 24

²⁴⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, O Direito e a questão urbana. IN: FALCAO, J. de A. *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

lucro ao sistema capitalista, pois, segundo Boaventura, “as políticas urbanas são um conjunto de mecanismos de dispersão variáveis e de variável articulação segundo uma série complexa de factores estruturais e conjunturais. Nisto consiste a dialética negativa do Estado no domínio urbano”²⁴⁷. Neste contexto, o Estado fracassou na execução da política urbana, pois exclui grande parte da população do acesso à moradia adequada, fato que desencadeou outros tantos problemas sociais.

O Brasil, até 2000, assumiu uma “política de não-mudança”, marcada pela fragilidade democrática como bem destaca Pochmann ao analisar o período de 50 anos (1950 a 2000), dos quais 21 anos foram vividos sob o regime de exceção (1964 a 1985), mais 4 anos de governo, fruto de eleições indiretas e “chega-se a mais da metade deste meio século sob a sombra do autoritarismo”. O pouco que resta de democracia representativa, viveu sob o império das forças conservadoras que empenhavam esforços em excluir da vida política os trabalhadores rurais e excluir do exercício dos direitos de cidadania grande parte da população.²⁴⁸

No que se refere à habitação, Pochmann destaca que

É senso comum dizer que o Brasil sofre de uma complexa crise habitacional, tanto nos grandes centros, como nas regiões onde o fluxo de capital é menor. Nas grandes cidades, esta crise é observada na periferia e também nas regiões centrais deterioradas. Desde a década de 1990, a situação tornou-se ainda mais perversa, com o aumento do desemprego, o empobrecimento da classe trabalhadora, a especulação imobiliária e a falta de uma política habitacional voltada para garantir moradia a quem não a possui e melhorar as condições das já existentes.²⁴⁹

O déficit habitacional não diz respeito unicamente à carência de residências para moradia. Refere-se também à qualidade, aos serviços e aos equipamentos que chegam até ela e à forma como os indivíduos estão ocupando o solo urbano,

²⁴⁷ Ibidem p. 63

²⁴⁸ POCHMANN, Marcio et al (orgs.) *Atlas da exclusão social*, vol. 5: agenda não liberal de inclusão social no Brasil. Op. cit.

²⁴⁹ Ibidem. p. 80.

que, como já foi salientado, apresenta cerca de 60% das moradias em estado irregular. Este fato tem repercussão em diversas esferas da vida dos indivíduos.

Os ocupantes destas moradias não têm estímulo para melhorar o lugar onde moram, pois a insegurança e o medo de serem expulsos são muito fortes entre eles, pois não têm o título de segurança do *status* de possuidores legítimos. Estas regiões são marcadas por brigas judiciais entre os “verdadeiros” proprietários e os reais possuidores. Mas há outros fatos que assustam tais possuidores: existem disputas internas entre os moradores que fogem da esfera legal, “eles disputam, à força, o ‘direito’ de possuir um barraco.”²⁵⁰

Neste contexto são pertinentes as seguintes perguntas: o que é exclusão social? É o mesmo que pobreza? É não estar inserido no mercado de trabalho formal? É não ter acesso a uma vida digna por inércia do Estado? Muitas são as perguntas.

Parte-se da idéia de que exclusão social²⁵¹ é uma situação social que se caracteriza por vários indicadores como educação, saúde, emprego, pobreza, informática, habitação, cultura, previdência, etc. Acredita-se que a pobreza é apenas uma forma de exclusão, pois pode alguém ser pobre e, mesmo assim, ter acesso aos outros indicadores, tais como habitação digna, educação, saúde e, por isso, ser considerado incluído socialmente. Neste caso, o indivíduo estará incluído por indicadores que poderão tornar a pobreza passageira.

²⁵⁰ SOUZA, Flávio A. M. de. Esta casa é minha: posse (in) segura e mercado habitacional informal em Recife e Maceió, Brasil. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 144

²⁵¹ Segundo DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2002, a expressão “exclusão social” não é a mais adequada, pois para ser excluído da sociedade, primeiro tem que nela estar inserido, e muitas das pessoas excluídas sempre ocuparam este *status*, ou seja, jamais experimentar a inclusão social. Mas embora o termo denote esta incongruência, pelo fato de a doutrina o utilizar, será aqui utilizado ainda que se trate de indivíduos ou classes que já nasceram na penumbra da exclusão.

A exclusão possui uma relação muito estreita com a idéia de desigualdade econômica e social. Corroborando esta afirmação, Pochmann assim define exclusão:

A desigualdade de renda, de oportunidades de trabalho, de acesso à saúde, à justiça, à escola, à cultura, ao lazer, à segurança, à escolha e cidadania política constituem, cada uma delas, faces de uma única questão abrangente que, quando estudada em conjunto e focada sobre os que estão despojados desses direitos, costuma chamar de exclusão social.²⁵²

Neste sentido, pode-se verificar a amplitude assumida pela exclusão social, invadindo os mais diversos setores sociais, políticos e econômicos que compõem a vida dos cidadãos. Assim, mesmo que o objeto de análise seja a exclusão espacial urbana, não se pode perder de vista a dimensão que esta exclusão assume, ocasionando exclusão do sistema financeiro formal, de oportunidades de emprego, privação de serviços públicos, entre tantas outras.

Quando se fala em desigualdade, não se pode imaginar que as políticas públicas que visem à inclusão social possam desejar que todos os indivíduos, independente da cultura de origem, devam ser objeto de políticas uniformes. Assim como a exclusão social ocorre quando não é oferecida igualdade de oportunidades para todos, ela também ocorre quando não são respeitadas as diferenças culturais existentes numa nação e o poder instituído impõe às minorias um modo de ser que não lhe é original. Neste sentido, Habermas chama atenção para a inclusão com sensibilidade para as diferenças²⁵³.

Diante das diferenças culturais, deve-se ter cuidado no manejo com o princípio da maioria, pois “as minorias não devem ser submetidas sem mais nem

²⁵² POCHMANN, Márcio (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003. p.15

²⁵³ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudo de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

menos às regras da maioria”²⁵⁴. Em tais casos, o princípio da maioria chega ao seu limite, o que impede a sua aplicabilidade.

Um país como o Brasil, repleto de uma diversidade cultural imensa, não pode ignorar essa característica ao elaborar uma política pública. As próprias políticas urbanísticas devem seguir o princípio de respeito a diferenças culturais e entender que inclusão não significa imposição de hábitos distintos daqueles da população à qual se dirige a política. Os instrumentos de regularização fundiária, que visam à inclusão da população de baixa renda na cidade formal, devem sempre priorizar a regularização das áreas e a manutenção das famílias nessas áreas, sem a remoção, exatamente porque, em tais áreas, sedimentou-se uma cultura, relações de vizinhança que, dentro do possível, devem ser mantidas. Nestes casos, os critérios arquitetônicos e estéticos devem ser deixados de lado e, sempre que possível, não demolir as casas nem remover a população.

Habermas apresenta alguns dos caminhos que o Estado Democrático de Direito tem para chegar a inclusão “com sensibilidade para as diferenças”:

a divisão federativa dos poderes, uma delegação ou descentralização funcional e específica das competências do Estado, mas acima de tudo, a concessão de autonomia cultural, os direitos grupais específicos, as políticas de equiparação e outros arranjos que levem a uma efetiva proteção de minorias.²⁵⁵

Apenas a divisão dos poderes, por meio da descentralização e da desconcentração dos poderes do Estado, não é suficiente para impedir que a vontade da maioria passe sobre as minorias desrespeitando-as ou ignorando-as. É importante que o Estado consinta autonomia às minorias e lhes possibilite mecanismo de participação democrática. Embora no Brasil a irregularidade urbana seja, em algumas cidades, maioria, precisa-se evitar que a cultura dos grupos dominantes seja imposta aos grupos de menor poder como verdades absolutas. Essa imposição certamente colabora para a maior exclusão espacial.

²⁵⁴ Ibidem. p. 165.

²⁵⁵ Ibidem. p. 167.

Os critérios de pobreza também são insuficientes para afirmar que alguém é excluído, pois não explicam a exclusão em outros setores, como saúde e educação. A exclusão nestes setores não se justifica pela pobreza, mas pela carência de serviços públicos dessa natureza. Até porque o conceito de pobreza não atinge a unanimidade da doutrina, pois há quem a estabeleça a partir da renda²⁵⁶; enquanto outros pelas carências de bens e serviços associados à renda²⁵⁷.

Ensina Demo que a principal questão referente à exclusão social não é redistribuição da riqueza acumulada pelo sistema produtivo, nem a inserção no mercado de trabalho, nem as “migalhas assistencialistas”, mas o asseguramento dos direitos de cidadania. A redistribuição da riqueza do sistema produtivo é difícil, pois o capitalismo não pode ser “domado”, apenas “civilizável”. É inviável um capitalismo que não privilegie o capital e as relações de mercado, mas “o podemos civilizar” por meio da cidadania; assim, o desafio imposto ao capitalismo é conciliar mercado e cidadania.²⁵⁸

O assistencialismo, promovido pelo Estado, também se mostrou insuficiente para promover a inclusão social. Apenas de forma passageira, podem-se aceitar programas como “bolsa-família” e “renda mínima”, tendo em vista que estes programas não são capazes de gerar uma cidadania emancipatória. Pelo contrário, diminui os assistidos à condição de incapazes de serem inseridos no mercado de trabalho e nos demais sistemas sociais. Apenas nos casos de verdadeira incapacidade (como os deficientes físicos e mentais, idosos e doentes),

²⁵⁶ POCHMANN, Márcio... [et. al]., Atlas da exclusão social. V. 5. São Paulo: Cortez, 2005.

²⁵⁷ Segundo ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Pobreza e exclusão social. IN: ALBUQUERQUE, R. C. de.; VELLOSO, J. P. *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo: Nobel, 1993. O critério da renda se limita a indagar o rendimento monetário das pessoas no período pesquisado, sem levar em conta outras formas de complemento do orçamento familiar, tais como a renda não monetária do meio rural, e os rendimentos avulsos e descontínuos do mercado informal. Por isso ele oferece outros indicadores sociais que medem o grau de atendimento das necessidades básicas, medido pelo Índice de Carências Básicas (ICB) integrado pelos seguintes componentes: educação, trabalho, habitação e renda.

²⁵⁸ DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. op. cit.

pode-se aceitar que vivam indefinidamente por meio da assistência social estatal.²⁵⁹

A cidadania organizada em torno de seus interessados, que lutam pelo respeito aos direitos humanos, pode gerar inclusão social. Dessa forma, pelo menos, dois problemas esta cidadania poderá resolver:

forçar a redistribuição de renda e poder, através do controle democrático; forçar a adequação do crescimento a parâmetros sustentáveis, o que implica, certamente, diminuir o bem-estar no centro, para que sobre alguma coisa significativa nas periferias, ou, melhor dizendo, fazer prevalecer o bem comum sobre a acumulação de capital.²⁶⁰

Disso se percebe que a questão da inclusão deve se organizar a partir da sociedade civil devidamente organizada e ciente de seus direitos e que reclama por justiça social. Não será o mercado, com sua visão capitalista, nem o Estado, a partir de uma visão assistencialista, que promoverão a inclusão social.

Uma questão digna de nota é o fato de uma nova forma de exclusão social estar surgindo e gerando um aumento significativo na proporção de excluídos, a ponto de Pochmann e Amorim²⁶¹ afirmarem que, no Brasil, há “acampamentos” de inclusão social, em meio a uma vasta “selva” de exclusão. Isso significa que os índices da exclusão estão aumentando e superando os índices dos incluídos, fato que se justifica pela inserção de uma nova forma de excluídos.

Os antigos excluídos, que ainda estão presentes no sistema social brasileiro, estão situados próximos ao trópico de Capricórnio, nas Regiões Norte e Nordeste, onde o acesso à educação, à alimentação, ao mercado de trabalho é muito restrito e precário. Assim, a antiga exclusão caracteriza-se por baixos índices de

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ Ibidem. p. 113.

²⁶¹ POCHMAN, M.; AMORIM, R. (orgs) *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

escolaridade, famílias numerosas, desnutrição, trabalho desqualificado e informalidade.²⁶²

Nas últimas décadas, acrescentou-se à antiga exclusão uma “nova” exclusão, situada abaixo do Trópico de Capricórnio, mais especificamente nas regiões Centro-Sul. É mais sofisticada que a antiga, pois se caracteriza por desempregados escolarizados, famílias pouco numerosas que vivem na pobreza pela falta de renda. Esta nova exclusão foi herdada do modelo econômico de corte neoliberal dos anos 1990, e é causada pelo desemprego crescente, e não pela desqualificação e pelo analfabetismo da antiga exclusão.²⁶³

Esta nova realidade deflagra o risco de a “selva” de exclusão “engolir” as ilhas de inclusão. Oferece, porém, uma certa esperança de inversão do processo, se as pessoas (mais cultas e anteriormente incluídas pelo emprego formal) souberem reivindicar por ações estatais em benefício dos excluídos.

3.2.1 Cidadania e Inclusão Social

Parece que a construção teórica que defende a inclusão a partir do fortalecimento da cidadania, visando a dar aos cidadãos condições de serem incluídos no mercado de trabalho e conquistarem um espaço na sociedade digno de um “ser humano”, tendo em vista os direitos fundamentais, é a mais adequada, já que, depois da longa experiência do *Welfare State*, podem-se perceber suas limitações. Também foi possível perceber que o assistencialismo deve ser provisório, apenas como medida a curto prazo, e, ao seu lado, devem ser desenvolvidos planos de inclusão a médio e a longo prazo. O liberalismo também se mostrou insuficiente para promover o bem-estar social e a inclusão social.²⁶⁴

²⁶² Ibidem.

²⁶³ Ibidem.

²⁶⁴ DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. op. cit.

Segundo ensinamentos de Pochmann, a exclusão social tem suas raízes na “negação de direitos na trama das relações sociais”²⁶⁵; por isso, não pode ser explicada como uma marca de inferioridade e de vagabundagem, mas como algo estrutural e estruturante da sociedade brasileira. Explicar a exclusão sob o ângulo da inferioridade, significa subestimar os cidadãos para o exercício da cidadania, tendo em vista sua condição inferior aos que decidem os rumos das políticas públicas. Dessa forma, percebe-se a conveniência da exclusão para o poder, pois diminuindo o indivíduo à condição inferior, gera sua exclusão do sistema político participativo.

O capitalismo também foi incapaz de promover a inclusão social por meio do mercado de trabalho, porque não concilia seus objetivos com a justiça social, embora não se possa esquecer que o mercado é um importante indicador nas questões referentes à inclusão social. É necessário que o Estado intervenha como mediador entre mercado e bem-comum. Dessa forma, nenhuma das duas instâncias, nem Estado nem mercado, podem ser desprezadas, mas conciliadas para que a exclusão seja convertida.

A cidadania aparece, neste contexto, como a forma de criar uma inclusão a partir da reivindicação organizada pela sociedade, ou seja, os excluídos quando dotados de cidadania possuem mecanismos de crítica e de luta por melhores condições e pelo respeito a seus direitos. Assim, poderão emancipar-se do assistencialismo e das regras perversas do mercado e impor o respeito pelos direitos fundamentais reconhecidos internacionalmente. Para melhor compreender o proposto são importantes alguns apontamentos sobre o conceito de cidadania.

Segundo Liszt Vieira na última década do séc. XX, viu-se “pipocar” uma variedade de estudos sobre o tema Cidadania. Ele cita os estudos de Janoski acerca do tema, o qual destaca três vertentes teóricas que se relacionam com o

²⁶⁵ POCHMANN, Márcio (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. Op. cit. p 19.

conceito de cidadania, que são elas: a teoria de Marshall quanto aos direitos de cidadania; a vertente de Tocqueville/Durkheim quanto à cultura cívica; a teoria marxista/gramsciana quanto à sociedade civil.²⁶⁶

Marshall foi quem propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e as obrigações inerentes à condição de cidadão. Sua teoria tornou-se clássica, pois, com base na experiência inglesa, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos. Para ele, a cidadania é composta de direitos civis e políticos (primeira geração) e de direitos sociais (segunda geração). Os direitos civis foram conquistados no século XVIII e, como exemplo, citam-se a liberdade, a igualdade, o direito de ir e vir, o direito à vida, à segurança, etc. Os direitos políticos foram conquistados no século XIX e referem-se à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política, ao sufrágio universal, etc. Estes podem ser chamados de direitos individuais exercidos coletivamente; aqueles, apenas direito individual.²⁶⁷

Os direitos sociais, econômicos ou de crédito, conquistados no século XX, são direitos de trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, ou seja, direitos referentes à garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social.

Na segunda metade do século XX, surgiram os direitos de terceira geração, cuja titularidade pertence a grupos humanos como o povo, a nação, a coletividade étnica ou a humanidade. São exemplos desta categoria de direitos os relativos ao meio ambiente, ao consumidor, aos direitos da mulher, da criança, etc. Atualmente, fala-se em direitos de quarta geração que dizem respeito à bioética. O objetivo de tais direitos é impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida.

²⁶⁶ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil não globalizada*. São Paulo: Record, 2001.

²⁶⁷ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: *O público não estatal na reforma da Estado* PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Vieira²⁶⁸ contempla algumas críticas direcionadas ao conceito de Mashall, dentre as quais se destacam:

- Canstron rejeita a inclusão dos direitos sociais no conceito de cidadania, pois, para ele, são direitos históricos, e não naturais, os quais não estariam vinculados a coletividades naturais. Dessa forma, haveria que desvincular cidadania de nação. Os direitos naturais seriam limitados à liberdade, à segurança e à propriedade, que passam a ser princípios universais. Assim, os direitos sociais não seriam direitos naturais.

- Turner defende a existência de uma cidadania ativa e pública, e outra passiva e privada; a primeira vem “de cima” através do Estado; a segunda, “de baixo” por meio das instituições locais autônomas. Este autor, junto com M. Roche, critica o fato de Marshall ter colocado os direitos civis como os primeiros do elenco, pois tais direitos seriam fruto de uma luta política.

Para a Teoria durkheimiana, cidadania não se restringe àquela sancionada por lei. A principal contribuição para o conceito de cidadania desta teoria é que se abriu espaço para o entendimento de que, na esfera pública, grupos voluntários, privados e sem fins lucrativos, pudessem formar a sociedade civil.²⁶⁹

Também merece destaque a posição de Morse que se aproxima da tradição cívica, na qual o Estado é o garantidor dos direitos individuais. Conforme salienta Vieira, “a tradição cívica adota mais o ponto de vista do Estado que o do cidadão”²⁷⁰.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil não globalizada*. Op. cit.

²⁷⁰ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: *O público não estatal na reforma do Estado* PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. Op. cit. p. 216.

As revoluções americana (1776) e francesa (1789) foram o cenário para a emergência da cidadania moderna, em que, de certa forma, houve um retorno ao ideal republicano. Porém, a construção da cidadania moderna teve que enfrentar três problemas que a diferencia da cidadania antiga, na qual nem todos eram cidadãos. São eles:

-edificação do Estado, a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos, com populações maiores;

-o regime de governo, que, para o conceito de cidadania moderna, deve ser democrático ou misto, pois só assim se realizarão os ideais de isonomia e de igualdade retomados pelo Renascimento. O problema reside no fato de que o ideal republicano que o Renascimento retoma, veio de sociedades que, na sua maioria, possuíam governos monárquicos e aristocráticos;

-a sociedade pagã, politeísta e escrava da Antigüidade não inseriu o homem no direito: os direitos humanos são inexistentes. Esta sociedade é incompatível com os ideais trazidos pelas revoluções americana e francesa.²⁷¹

Diante desses problemas, a cidadania moderna precisa ser reconstruída, pois um regime monárquico absoluto e os princípios de cidadania são incompatíveis, pois a idéia republicana de cidadania se inspirou na democracia grega e na república romana, buscando a liberdade civil dos antigos: liberdade de opinião, de associação e de decisão política. Na modernidade, não há mais fundamento distinguir cidadão e escravo, porque o homem possui direitos inerentes, independente da sua posição social donde irradiam as liberdades civis de consciência, expressão, opinião e associação, da mesma forma que o direito à igualdade e o direito de propriedade que estão na base da moderna economia de mercado.

²⁷¹ Ibidem.

A cidadania moderna também enfrentou problemas que dizem respeito ao tamanho das repúblicas modernas, o que dificulta o exercício direto do poder pelo cidadão, fazendo com que haja um distanciamento entre o Estado e a sociedade civil. Como solução para esta dificuldade, surge o conceito de sufrágio universal, inspirado em Rousseau.

Outra dificuldade refere-se ao conceito de homem e a sua natureza, pois demorou para que fosse reconhecida a igualdade entre homens e mulheres, tendo em vista que ambos pertencem ao gênero pessoa humana. Assim, apenas no século XX, o sufrágio se estende às mulheres.

Vieira²⁷² chama a atenção para uma dupla transformação que a cidadania moderna sofreu se comparada com a cidadania antiga. Segundo o autor, por baixo, ela se ampliou e se estendeu ao conjunto dos membros de uma mesma nação; por cima, ela se estreitou, pois a decisão política foi transferida aos eleitos e representantes. Mas novas teorias surgiram buscando mecanismo de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, exatamente com o intuito de alargar o exercício da cidadania.

O conceito de cidadania também comporta uma análise relacionando-o com a nacionalidade. Dessa relação, decorrem duas correntes: a primeira, mais conservadora, entende que a cidadania se restringe ao conceito de nacionalidade, e, assim, exclui dos benefícios da cidadania os imigrantes e os estrangeiros residentes no país; a segunda, numa visão mais progressista, entende que a cidadania está fundada no contrato, e não na filiação.

Dessa forma há, no plano jurídico, duas posições: o *jus soli*, fundado num direito mais aberto que facilitou a imigração e a aquisição da cidadania e, para quem, é nacional de um país quem nele nasce; o *jus sanguinis*, segundo o qual a

²⁷² Ibidem.

cidadania é privada dos nacionais e seus descendentes, mesmo nascidos no exterior.

Como bem salienta Vieira:

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural que existe em cada nacionalidade. A cidadania teria proteção transnacional, como os direitos humanos. Por essa concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão de nacionalidade.²⁷³

Este novo conceito baseia-se no fato de que os problemas que afetam uma determinada nação são de responsabilidade de todo o planeta. Exemplo disso são os desequilíbrios ambientais, produzidos por todos os países, uns mais poluentes, outros menos, mas para os quais todos deram uma quota de participação e dos quais todos sofrem as conseqüências.

A globalização também influencia no conceito de cidadania pois impõe um individualismo, destruindo as relações interpessoais, a cidadania ativa, os movimentos sociais e a democracia participativa. De acordo com Ruivo:

Como conseqüência do processo de globalização, podemos encontrar, por um lado, a idéia da morte da unidade geomorfológica do Estado e, por outro, a de que o político e o social vêm cedendo o passo ao econômico. No discurso oficial dessa globalização, imperam deste modo as noções de que a ordem econômica é a única ordem cientificamente legítima e de que o conjunto das relações humanas revela da análise econômica.²⁷⁴

Segundo o autor, para a globalização, a soberania individual, o interesse próprio, o direito de propriedade e o mercado auto-regulado predominam sobre as demais esferas sociais. Este fato repercute na autonomia democrática que já não pode mais oferecer uma estrutura para a ação coletiva. Dessa forma, a ausência

²⁷³ Ibidem, p 219

²⁷⁴ RUIVO, Fernando. Cidadania activa, movimentos sociais e democracia participativa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Nº 54, p. 170-195jun. 1999, p. 173

de autonomia no plano sócio-político acarreta a ausência de projeto coletivo, numa sociedade que pode ser classificada como tribal, na qual o discurso político não articula a democracia representativa com a liberdade e a dignidade, fato que legitima uma sociedade que produz enormes patamares de miséria e exclusão.²⁷⁵

Conseqüentemente, esta realidade acaba sufocando a cidadania ativa e as formas que a sociedade tem de se fazer ouvir e participar no processo de tomada de decisão, no qual o destino de uma enorme camada social é decidido sem sequer levar em conta a opinião dos maiores afetados por tais decisões.

Diante desse contexto, no qual a cidadania ativa/participativa vem perdendo espaço para um individualismo globalizado, Vieira propõe um ressurgimento da cidadania republicana, porque, nesta, a visão cívica leva a caminhos de maior participação política e “atribui papel central à inserção do indivíduo numa comunidade política”²⁷⁶. O problema, para ele meramente aparente, de conciliar a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos é superado, pois não há incompatibilidade entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna.

Um Estado livre só pode ser composto por indivíduos livres, e a liberdade individual é alcançada através da participação ativa e direta dos cidadãos na administração e decisões estatais. “Para assegurar a liberdade e evitar a servidão, devemos cultivar as virtudes cívicas e nos dedicarmos ao bem comum”.²⁷⁷ A visão republicana de cidadania encara a política como uma profissão, e, sendo assim, os que dela fazem parte são constantemente tentados a agirem de acordo com seus próprios interesses ou dos grupos de pressão, o que é mais um motivo para que os cidadãos exerçam diretamente os rumos do Estado e sua fiscalização, sem se afastar do interesse comum da sociedade.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e controle social*. Op.cit. p. 220.

²⁷⁷ Ibidem, p. 220

Mas a prática desta cidadania assume outras duas facetas: depende da reativação da esfera pública, pois é este o espaço adequado para o agir coletivo da sociedade; e é essencial para a formação de uma “identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença”²⁷⁸.

Mais uma vez, reforça-se o novo papel assumido pelo Estado como promotor das condições de debate e diálogo entre ele, a sociedade civil e a iniciativa privada. Este argumento repousa no fato de que já se constatou a insuficiência estatal em ser o único a tutelar os direitos individuais e coletivos; por isso, são essenciais mecanismos de participação direta na tutela desses direitos. Da mesma forma, o individualismo, oriundo do processo de globalização, poderá ser combatido por meio do debate público institucionalizado que impõe a necessidade do convívio social com vista a solucionar problemas sociais.

A cidadania ativa/participativa é um forte instrumento de resistência ao processo de globalização e de exclusão social, pois ambas relegam uma parcela significativa da população (a maioria em alguns casos) a uma condição de inferioridade e de privação de recursos indispensáveis à dignidade humana que tanto se discute.

3. 3 Relação entre a regularização fundiária e inclusão social

Utilizando-se dos conceitos da Teoria Sistêmica de Niklas Luhmann²⁷⁹, cada cidade pode ser vista como um sistema distinto, interligado pelos fluxos de comunicações globais. À medida que ela cresce, ocorre uma diferenciação espacial com o objetivo de agilizar e de facilitar o exercício das suas atribuições, porém este processo é paradoxal, pois, por um lado visa a reduzir a complexidade territorial/espacial, e, por outro gera, o aumento da complexidade já que o crescimento territorial cria problemas ambientais, a segmentação espacial e a

²⁷⁸ Ibidem , .221.

²⁷⁹ DE GEORGI, Raffaele. LUHMANN, Niklas. *Teoría de la sociedad*. Tradução de Miguel R. Pérez e Carlos Villalobos. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1993.

exclusão social de uma camada considerável da população. Tais problemas precisam ser resolvidos para a sustentação do próprio sistema social.

Infelizmente, são impostos à maioria da população urbana obstáculos que a impedem de usufruir os benefícios que a cidade oferece, como por exemplo, serviços públicos, lazer, etc. Isso significa que o fator determinante do direito à cidade é de ordem econômica e política. O interesse público e a dignidade da pessoa humana são colocados em segundo plano. Por conseguinte, as camadas menos favorecidas que ocupam o espaço urbano, interessam apenas, para trabalharem nas obras de melhoria e de manutenção das cidades e nas indústrias, desempenhando atividades que são revertidas em benefício das camadas privilegiadas.

Como afirma Santos, a localização dos indivíduos no espaço territorial é, em grande parte, ditada pela combinação entre forças de mercado (econômica) e decisões de governo (política). Esta, muitas vezes, aliada ao interesse econômico. A solução para esta segregação espacial estaria na repartição espacial de bens e de serviços públicos baseada no interesse público, através de um planejamento estratégico que leve em conta as especificidades locais e chame a população para o debate público institucionalizado.²⁸⁰

Mas na relação entre cidade e cidadãos existe um fator pouco mencionado: a forma como a cidade é construída demonstra a forma como seus habitantes são tratados. Ou seja, o ser humano não mora apenas em sua casa. Ele habita ambientes mais vastos, pois suas necessidades não podem ser supridas apenas pela casa onde mora. Ele precisa de serviços públicos, tais como escola, hospitais, áreas de lazer, transporte, emprego. Nesse sentido, Braga e Carvalho afirmam “a cidade pode ser compreendida como a casa estendida do homem”.²⁸¹ E é na cidade, ambiente amplo, que o homem exerce sua cidadania, por isso:

²⁸⁰ SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 4^o ed. São Paulo: Nobel, 1998.

²⁸¹ UNESCO. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/rbraga11.pdf>. Acessado em 10/11/2005.

Todos, portanto, devem cuidar da cidade como se cuida de sua própria casa, entre outras razões, porque se vive mais na casa maior que na casa menor. A casa é o abrigo, a morada do indivíduo, a cidade é a casa maior, o habitat do homem social, político, civilizado, culturalmente enriquecido, ou seja, um aspecto cada vez mais presente no homem contemporâneo.²⁸²

Cavalcante publicou interessante estudo sobre o Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM) de Recife, destinado a solucionar as questões urbanas daquela cidade. Desse estudo, ele percebeu que o lugar onde as famílias moram “é um espelho da unidade doméstica que o habita”, por isso a irregularidade e informalidade habitacional refletem a informalidade ocupacional, familiar. Se o Estado relegou à informalidade a maioria da população urbana, esta também não se sente comprometida em seguir suas leis²⁸³. Assim, cria leis de convivência social que melhor lhe convêm: a ilegalidade impera. A qualidade habitacional (qualidade de serviços essenciais e a devida regularização) é

só um dos horrores que estão no rastro da renda insuficiente, impondo uma estratégia que concilie a necessidade de abrigo com as minguadas receitas da população da periferia social. Essa população ao ocupar terrenos abandonados, áreas de mangue, córregos e altos rejeitados pela burguesia, está apenas executando seu plano de sobrevivência.²⁸⁴

Como pode o Estado impor-se em tais locais, como impor a essa população normas de convivência social, normas familiares, relações de trabalho formal, pois se ele mesmo (Estado), excluiu, através de políticas habitacionais descomprometidas com os princípios constitucionais, a população de baixa renda?

²⁸² Ibidem. p. 10

²⁸³ Não pretende-se afirmar que em tais áreas urbanas não exista algum tipo de ordem. Tendo em vista a Teoria do Caos, desenvolvida no campo da cibernética e trazida para as ciências sociais, identifica-se padrões de diferentes níveis de complexidade no caos, assim pode-se aceitar que no caos existe um tipo de ordem, ou seja, emergem padrões não determináveis. Desta forma, ainda que a ordem vigente nas aglomerações urbanas irregulares/clandestinas não seja conhecida pela cidade formal, existe uma ordem, através da qual aquela população cria formas de (sobre)viver distintas das aceitas como corretas pelas classes mais favorecidas.

²⁸⁴ CAVALCANTE, Clóvis. Escolha autocrática e vida de horrores: o caso da política habitacional. IN: FALCAO, Joaquim de Arruda. *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 219

Numa perspectiva mais ampla, Roseta afirma que a idéia de cidadania ativa está diretamente ligada à idéia de cidade, pois as cidades são as maiores causadoras dos problemas da atualidade e do futuro, como, por exemplo, os problemas ambientais. Essas questões, segundo a autora, são planetárias e, por isso, são também locais. Ela chama a atenção para o fato de que grande parte da população portuguesa vive em locais que estão sitiados numa área cinzenta, pois não são classificadas nem como urbanas nem como rurais, são “qualquer coisa de intermédio, são qualquer coisa de suburbano, são qualquer coisa de semi-urbano, são qualquer coisa onde até física e urbanisticamente faltam condições”²⁸⁵. Diante deste contexto, é colocada a pergunta: “como exercer uma cidadania activa em semi-cidades ou em zonas que estão a caminho de vir a sê-lo, ou que as próprias pessoas nem sabem o que lhes falta para virem a ser cidades completas”.²⁸⁶

Estes espaços semi-urbanos não possuem os instrumentos necessários para proporcionar a seus habitantes o exercício de uma cidadania ampla. A “casa maior”, assim como a “casa menor”, é inadequada para habitar e desenvolver as habilidades humanas, de modo que cria nos seus habitantes uma apatia à vida política, desmotivando-os a exercer uma cidadania ativa.

Não se pode conceber uma cidadania ampla dissociada da esfera territorial, pois é nesta esfera onde serão exercidos os direitos, onde se travarão as batalhas por uma vida digna, onde se desenvolverá o sentimento de pertença e de luta por melhores condições de vida. Não se pode olhar para as áreas urbanas apenas como o lugar onde a grande maioria da população habita, mas como o centro das decisões que dizem respeito a toda a população, seja ela urbana ou rural. Por isso, é o local no qual devem ser criados espaços de articulação e de debate entre o poder público e a sociedade civil na busca do consenso informado e consciente no desenvolvimento de uma cidadania política no seu sentido mais amplo.

²⁸⁵ ROSETA, Cidadania activa, movimentos sociais e democracia participativa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Nº 54, p. 170-195jun. 1999, p.182.

²⁸⁶ Ibidem.

Ter uma casa adequada para moradia, com segurança na posse, um lugar agradável para voltar após uma longa jornada de trabalho, lugar este onde os filhos são criados, a família co-habita e convive é o primeiro passo numa discussão acerca da cidadania.

Talvez ainda mais importante que isso seja a forma como a cidade é vista por seus habitantes, pois é fundamental que todos que nela habitam e trabalham a vejam como algo que lhes pertence, como um lugar que foi construído com a participação de todos, o que só pode ser construído por meio de uma cidadania participativa.

A cidadania implica, além de direitos e deveres perante o Estado, direitos sociais. Ou seja, a cidadania implica a participação ativa e responsável na esfera pública e na vida social. E é na cidade onde estes direitos sociais são exercidos. Além disso, a cidade deve ser reflexo desta participação.

A cidade deve ser, portanto, o lugar do exercício pleno da cidadania. Isso significa que, não só a cidade deve proporcionar as condições para que o ser humano se desenvolva material e culturalmente, mas que a própria cidade deve ser fruto do desejo e obra de todos os seus cidadãos. Assim, a política de desenvolvimento urbano deve ser fruto desse exercício.²⁸⁷

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, recepcionou esta relação entre cidade e cidadania, pois determina que o planejamento e a gestão das cidades sigam princípios tais como: função da cidade e da propriedade, gestão democrática da cidade, direito à cidade sustentável, entre outros.

Esta participação na construção das cidades deve se orientar por uma razão comunicativa, fundada na linguagem, que busca o consenso entre os cidadãos por meio do diálogo. Ao direito são reservadas as tarefas de elaboração e de regulamentação das normas que orientam a busca do consenso.²⁸⁸

²⁸⁷ BRAGA, Roberto, CARVALHO, Pompeu Figueiredo. Op. cit. P.15

²⁸⁸ Habermas. *Teoría de la acción comunicativa*. op.cit.

A participação efetiva na reforma urbanística, na qual será implementada a regularização fundiária, deve buscar no consenso, construído a partir do debate público, a solução para os problemas urbanos já instaurados. Dessa forma, os cidadãos se sentirão inseridos e responsáveis pelo processo de implementação da política urbana.

O âmbito urbano é onde os maiores desafios de construção da cidadania estão presentes, pois é nesta esfera que estão presentes os maiores desrespeitos à cidadania. Por esse motivo, a construção da cidadania pode ser iniciada nas cidades, e quanto mais degradadas estas forem, sob a ótica da cidadania, maior será o desafio para as políticas públicas urbanas, mais especificamente, a regularização fundiária.

As cidades são a arena de maiores conflitos. Assim, por que não torná-las a arena de maior debate institucionalizado, na busca de solução para o caos urbano que se observa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acelerado e feroz processo de urbanização, incentivado pela industrialização, que o Brasil atravessou, acarretou um espaço urbano sem planejamento e em segregação espacial e carência de obras e serviços. A exclusão territorial, porém, é fato de longa data. A escravidão e a forma como os latifúndios surgiram no Brasil impediram que o trabalhador-escravo tivesse acesso à propriedade, fato de que apenas a classe dominante usufruía. Corroborando esse fato, a Lei de Terras de 1850 legitimou os latifúndios e agravou a situação dos negros, índios e pobres do mercado formal.

Infelizmente, esta forma de apropriação excludente não sofreu as modificações necessárias para facilitar o acesso à terra. Nesse sentido, o Brasil apresenta-se como um país para poucos, que foi construído com base na exclusão social e em outros fatos bloqueadores da inclusão social. A partir da abolição da escravidão (1888) e do fim do Império (1889), houve forte esperança de mudanças estruturais, mas estas não aconteceram. O mesmo se verificou com a República, na qual a democracia continuou restrita, com pouca participação política. No plano político, as elites dominantes inibiram a formação de partidos políticos com vocação inclusiva e cidadã.

A partir do século XX, já na fase capitalista, mais intensamente na Revolução de 1930, mais uma vez a sociedade teve expectativas de mudanças estruturais, as quais não ocorreram novamente. Com isso, pode-se perceber que a exclusão territorial e a segregação espacial acompanham o Brasil desde o seu

descobrimos, mas a industrialização (1940-1950) agravou este quadro, pois atraiu para as cidades, principalmente para as grandes e as médias, um volume muito grande de migrantes do campo, gerando a indução industrial.

Quando este fenômeno se consolidou, e a população urbana passou de 31,2% em 1940 para 67,6% em 1980, conclui-se que as cidades não estavam preparadas para suportá-lo, mas já era tarde, e o caos já se consumara.

O que muitos não perceberam é que a industrialização pela qual o país atravessou, por volta dos anos 50, não seria capaz de absorver a grande parcela de migrantes que abandonavam o campo em direção às cidades. Assim, os níveis de desemprego e de desocupação aumentaram, e esta parcela da população acabou formando as favelas e os subúrbios. Pode-se perceber a ligação direta entre favelização/periferização e a indução industrial, ou seja, disparidade entre urbanização e industrialização.

Este fenômeno, denominado de hiperurbanização é um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, pois há a necessidade de grandes investimentos na estrutura urbana para atender a imensa concentração populacional, sem que haja o respectivo retorno por meio da produção e da indústria.

Os problemas de acesso à moradia não podem ser analisados apenas sob o ângulo do êxodo rural, da explosão demográfica e da indução industrial. Devem levar em conta a impossibilidade financeira dos trabalhadores, fato negligenciado pelo Estado que poderia ter imposto uma regulamentação mais rigorosa das relações empregatícias.

Os problemas urbanos também devem ser analisados de acordo com os enunciados da economia capitalista segundo o qual tudo vira mercadoria, inclusive a terra. Assim, o preço dos aluguéis e a aquisição de um imóvel dependem das regras de mercado, dentre as quais a lei da oferta e da procura prepondera. Com

o êxodo rural e a explosão demográfica, a procura por lotes urbanos é grande, o que faz os preços subirem e tornarem-se inacessíveis às famílias de baixa renda, as quais são obrigadas a recorrer ao mercado informal de lotes urbanos.

Outro problema urbano refere-se às novas necessidades de consumo que os trabalhadores urbanos têm. Devido à alta densidade que a cidade presencia, ela necessita de mais investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. Cabe ao Estado implementar tais serviços e bens, mas, devido à escassez dos recursos públicos, isso não é possível.

Num primeiro momento, a indústria foi a mola propulsora da urbanização, mas, no atual, a informação assume papel fundamental nas transformações da forma urbana, a ponto de criar a “cidade informacional”, que ocupa a mesma importância que as cidades industriais ocuparam no passado. A cidade informacional é um processo que se caracteriza pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos. Este processo surgiu devido às características da nova sociedade que se baseia, principalmente, em conhecimento.

Os fluxos definem o novo espaço urbano e fazem surgir a cidade global, a qual é um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala. Mas estes fluxos provocam uma “montanha russa urbana”, ou seja, a instabilidade na posição que cada cidade ocupa na rede, pois, entre elas, existe uma concorrência muito grande. Por isso, aquela que oferecer melhores condições e infra-estrutura para a disseminação dos fluxos será privilegiada com maiores investimentos.

Nesse contexto espacial, surge um novo espaço indústria, caracterizado pela separação do processo produtivo em diversas localizações, o qual é reintegrado por meio de conexões de telecomunicações. Cada etapa do processo produtivo é

desenvolvida em áreas distintas. Este fato acarreta a divisão espacial internacional do trabalho, pois cada etapa do processo produtivo exige determinadas características da mão-de-obra. Assim, surgem dois grupos de trabalhadores: um altamente qualificado com base científica e tecnológica; outro, a grande maioria, não-qualificados que se dedicam a serviços rotineiros de fácil realização.

Uma das principais características do sistema urbano da atualidade não é tanto o tamanho do seu parque industrial, mas a capacidade que uma cidade tem de coletar e distribuir informação, que é difundida através da comunicação. Neste contexto, São Paulo ainda é a área polar do Brasil, exatamente porque possui esta capacidade, haja vista que os telejornais mais assistidos no país se concentram nessa cidade.

A nova estrutura espacial criou o que Castells denomina de “megacidade”, que é a forma espacial da nova economia global e da sociedade informacional. As megacidades são os “nós da economia global”, ou seja, os pontos mais importantes da economia, pois é onde são tomadas as decisões mais importantes que atingem todos os locais que compõem a rede. Nessa nova forma urbana, concentram-se várias funções, entre as quais destacam-se as superiores direcionais, produtivas e administrativas de todo o planeta; o controle da mídia; a verdadeira política do poder e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens.

Os problemas urbanos não podem ser resolvidos dissociados da busca por soluções de problemas sociais, ou seja, os planos urbanos têm que ser orientados por questões sociopolíticas preocupadas com a redistribuição de recursos públicos e que consagrem os instrumentos políticos de controle social. Isso pressupõe a mudança na postura da gestão das cidades, fato que tem se apresentado como uma das soluções para a crise na representatividade e na legitimidade do Poder Político.

O atual processo de urbanização apresenta alguns paradoxos: a globalização desagrega as cidades, pois ela utiliza a rede urbana para expandir-se e, assim, uniformiza conceitos passando por cima das especificidades locais, mas, por outro lado, agrega regiões, cidades países para que estes não desapareçam, como por exemplo a União Européia, o MERCOSUL e outros blocos econômicos que estão surgindo. Outro paradoxo: ao mesmo tempo que a evolução metropolitana aponta para o espaço como valor de troca (a cidade dos negócios) e tem o solo urbano como mercadoria indispensável à reprodução do capital financeiro, crescem as necessidades em torno do valor de uso do espaço urbano, como as áreas destinadas à moradia e aos espaços públicos de lazer e de realização da vida social. Mais uma contrariedade: a visão holística da cidade preconizada pelos urbanistas, políticos urbanos, analistas se contrapõe à fragmentação e ao isolamento vividos pela maioria dos cidadãos urbanos.

Como solução para tais paradoxos, sugere-se que cada região deva receber uma atenção diferenciada na busca de políticas públicas para solucionar seus problemas urbanos. Ainda que o atual momento seja de forte globalização econômica e cultural, os indivíduos ainda moram e vivem em cidades, e é nelas onde desempenham suas atividades e buscam melhorar suas condições de vida. Por isso, é com base em dados de cada cidade que as soluções devem ser buscadas, sempre com respeito às características culturais, econômicas e sociais locais.

A legislação brasileira nem sempre olhou para a questão urbana de forma adequada, com vista a sua complexidade e norteadas pelos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade, democratização da política urbana, desenvolvimento sustentável, inclusão espacial, etc. Numa primeira fase, situada entre 1892 e 1914, a moradia de baixa renda era tratada com desprezo da legislação urbanística, como se não existisse esta forma de assentamento urbano.

Numa segunda fase (1915 a 1928), ocorreu a expulsão da população carente das áreas centrais, que passou a ocupar a periferia urbana em condições muito precárias. A terceira fase da legislação urbanística situa-se na década de 30, e caracterizou-se pelo incentivo à provisão por conta própria do trabalhador de suas moradias, fato que deveria se realizar em lugares distantes dos centros urbanos, normalmente loteamentos sem infra-estrutura. Nesta fase, incutiu-se no trabalhador de baixa renda a ideologia burguesa de propriedade, fato que colaboraria para manter o sistema capitalista e frear a ideologia comunista que crescia.

Na década de 40, a questão habitacional começou a entrar na pauta governamental, mas ainda de forma muito limitada e distorcida. Nessa fase, foram construídos os primeiros complexos habitacionais custeados pelo Estado, por meio dos recursos oriundos do FGTS. Mas as unidades construídas serviram mais à classe média que à classe pobre, sendo que esta contribuiu com a perda da estabilidade para financiar o sistema.

Entre 1950 e 1988 o direito à moradia despertou o estado para uma maior intervenção estatal, tendo em vista que neste período houve o maior crescimento da população urbana brasileira, fato que agravou a precariedade urbana. Mas é com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se reconheceu o direito à cidade, à moradia, à cidadania e à diferença, corroborando a nova postura assumida pelo direito foi promulgado o Estatuto da Cidade que impõe um novo paradigma sobre as questões urbanas. Neste contexto, a periferia, os loteamentos irregulares/clandestinos, as favelas, ou seja, formas distintas da preconizada pelos conceitos tradicionais do urbanismo, foram aceitas pelo direito e integradas à cidade.

Não há mais como fechar os olhos ao caos urbano que se instalou, devido à mercadorização do solo urbano, fenômeno de grandes impactos sociais, pois exclui multidões do direito à moradia e à cidade.

Os instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade destinados a reverter a irregularidade/clandestinidade, visando à inclusão social, são o usucapião especial para fins de moradia individual ou coletivo e a concessão especial de uso para fins de moradia também nas modalidades individual e coletiva.

Tais instrumentos têm um caráter eminentemente público, que visa a atender aos interesses da população de baixa renda, excluída do mercado formal da terra urbana e, por isso, obrigada a invadir terras públicas ou privadas para atender a um direito essencial. Por isso, ainda que o direito à propriedade também seja garantido pelo sistema constitucional brasileiro, sua eficácia ficará limitada diante da necessidade de regularização fundiária, que busca a realização do princípio da função social da propriedade.

As políticas públicas são as formas de concretização da lei, sem dela poder afastar-se segundo o princípio da legalidade. Através destas ações, o poder público deve perseguir o bem comum. Sendo assim, os instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade são apenas a faceta jurídica assumida pela regularização, cabendo ao poder executivo elaborar políticas em consonância com tais enunciados jurídicos. Para ser mais preciso, política pública é a intervenção na realidade social, que pode se dar de duas maneiras: para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática.

As “policy networks” estão surgindo com muita força nas discussões sobre formas de legitimar as decisões políticas. Na definição de políticas públicas urbanas, a experiência tem demonstrado que a ‘policy networks’ aumenta a cumplicidade entre os cidadãos e o Estado, proporcionando àqueles um sentimento de pertença, de poder influenciar os rumos da cidade onde moram, de inclusão social. Mas o debate entre Estado e sociedade não deve esgotar-se na fase da elaboração/formulação, deve estender-se para todas as ‘policy cycle’, que

são: de formulação ou elaboração, de implementação ou de operacionalização e de controle dos impactos das políticas.

Neste sentido, novos paradigmas estão surgindo no âmbito das políticas públicas, que trazem conceitos como 'capital social' ao debate das políticas públicas. Há duas vertentes acerca desta expressão: para Putnam, o ingrediente cívico influencia tanto a demanda como a oferta de governo, mas este autor acredita que a sociedade, por si só, deve buscar o enriquecimento do capital social para buscar formas mais democráticas de gestão pública; para uma outra linha, Putnam peca pelo excesso ao culturalismo, pois despreza a influência das ações políticas, e, assim, os países em desenvolvimento estariam fadados ao atraso pois não possuem uma cultura associativista.

O aporte neo-institucionalista, de Peter Evans, atribui ao Estado a função de fomentador e potencializador do capital social. Esta posição permite que países, como os latino-americanos, possam ver suas instituições democráticas consolidadas, desde que os governantes tenham noção desta obrigação e estejam dispostos a implementá-la.

Ambas as posições têm papel fundamental na construção deste novo paradigma, e o que deve ficar presente é que o capital social positivo torna a sociedade mais preparada para debater e decidir o caminho a seguir em matérias de políticas públicas de regularização fundiárias.

Para facilitar a implantação de novos instrumentos democráticos na gestão das cidades e a inclusão social, foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo de auxiliar os municípios na implementação de políticas públicas urbanas, norteadas pelos princípios constitucionais. Este ministério visa a combater as desigualdades sociais e transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.

Esta nova instituição pública visa a reverter o perverso quadro de segregação e exclusão espacial. A inclusão social, por meio da regularização fundiária, de acordo com o que leciona Habermas, proporcionará a inclusão “com sensibilidades para as diferenças”, pois, quando a regularização é feita mantendo as famílias na área ocupada, mantendo ou melhorando os barracos construídos por elas, e a forma espacial que foi se desenvolvendo ao longo da ocupação, o que está se realizando é exatamente a inclusão na cidade formal, respeitando as diferenças culturais da população de baixa renda.

Como ensina Cavalcanti, a opção feita pela população carente, embora deixe as elites perplexas, é a forma que a população de baixa renda achou de exercer seu direito à diferença e, igualmente, de exercer seu direito de escolha no âmbito da moradia. Tais fatos devem ser respeitados, e cabe ao Estado promover ações nestas áreas que mantenham, sempre que não ferir outros direitos fundamentais, a tipologia escolhida pelos ocupantes.

A inclusão social deve assentar-se nos direitos de cidadania. Nem mercado, nem Estado assistencialista poderão promover uma sólida e duradoura inclusão social. Isso não quer dizer que a inclusão no mercado de trabalho, pela redistribuição de riqueza e pelas medidas assistencialistas devam ser esquecidas pelas políticas públicas. O que se quer dizer é que a cidadania organizada em torno de seus interessados, lutando pelo respeito a seus direitos humanos, poderá gerar inclusão social efetiva. A cidadania ativa/participativa é um forte instrumento de resistência ao processo de globalização e de exclusão social, ambos relegando uma parcela significativa da população (a maioria em alguns casos) a uma condição de inferioridade e de privação de recursos indispensáveis à dignidade humana que tanto se discute.

A construção da cidadania está diretamente ligada à idéia de cidade, tendo em vista que as cidades têm causado grande parcela dos problemas da atualidade e do futuro, como, por exemplo, os ambientais. Não se pode imaginar o exercício

de uma cidadania ativa, capaz de gerar igualdade de oportunidades e liberdade de escolha, em semicidades ou em zonas “cinzentas” onde as pessoas que ali residem vivem numa alienação política que mutila qualquer forma de reivindicação e participação social e política.

Não se pode conceber uma cidadania ampla dissociada da esfera territorial, pois é nesta esfera em que serão exercidos os direitos, onde se travarão as batalhas por uma vida digna, onde se desenvolverá o sentimento de pertença e de luta por melhores condições de vida. Não se pode olhar para as áreas urbanas apenas como o lugar onde a grande maioria da população habita, mas este espaço deve ser visto como o centro das decisões que dizem respeito a toda a população, seja ela urbana ou rural. Por isso é o local no qual devem ser criados espaços de articulação e de debate entre o poder público e a sociedade civil na busca do consenso informado e consciente e, assim, desenvolver uma cidadania política no seu sentido mais amplo. A cidade deve ser, portanto, o lugar do exercício pleno da cidadania.

A participação na construção das cidades deve se orientar por uma razão comunicativa, fundada na linguagem, que busca o consenso entre os cidadãos por meio do diálogo. Ao direito é reservada a tarefa de elaboração e de regulamentação das normas que orientam a busca do consenso.

Uma cidade acolhedora de seus habitantes, na qual todos têm direito a usufruir seus benefícios é o lugar ideal para a construção e o exercício da cidadania, a partir da qual, a inclusão social deixará de ser um sonho distante, para se tornar a realidade.

Para tanto, a regularização fundiária apresenta-se como um importante instrumento de inclusão social e, por conseguinte, de construção de uma cidadania verdadeiramente ativa e participativa. Alcançar-se-á tal objetivo por meio da preparação e pelo oferecimento de oportunidade de reais debates

públicos, orientados para a construção de uma cidade democrática, que forneça um ambiente adequado para o desenvolvimento das capacidades do ser humano.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Pobreza e exclusão social. IN: ALBUQUERQUE, R. C. de.; VELLOSO, J. P. *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo: Nobel, 1993.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas; IPPUR; FASE, 1997.

_____. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. In: MATTOS, Liana Portinho. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. 5.ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu. UNESCO. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/rbraga11.pdf>. Acessado em 10/11/2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARRERAS, Carles. Da cidade industrial à cidade dos consumidores: reflexões teóricas para debater. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venancio Majer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAVALCANTE, Clóvis. Escolha autocrática e vida de horrores: o caso da política habitacional. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

COLEMAN, James. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1994.

CRUPENMACHER, B. T.; e BUSQUETS, C. D. P. P. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. In: DALLARI, A. A.; e FIGUEIRO, L. V. (coord). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991,

DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

DE GEORGI, Raffaele. LUHMANN, Niklas. *Teoría de la sociedad*. Trad. Miguel R. Pérez e Carlos Villalobos. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1993.

EVANS, Peter. *O estado como problema e solução*. Lua Nova, n. 28/29, 1993, p. 107-156.

FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. IN:MATOS, Liana Portinho (org). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.31-64

FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende; SANTOS, Bernadete Schleder dos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: AIDE editora, 2002.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Disponível na Internet: www.ipea.gov.br/pub/ppp. Acessado em 03/02/2005.

FUCCI, Paulo Eduardo. *Condomínio, Estatuto da Cidade e o Novo Código Civil*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: editora NDJ, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Altea, Taurus, Alfaguara S.A, 1987.

_____. *A inclusão do outro: estudo de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the executive establishment. In: Anthony King: *The new American Political system*. Washintong D.C., 1978, (p. 87-124).

HORBACH, Carlos Batisde. *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.09.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

IBGE. Disponível em:
<http://ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>. Acessado em 10/10/05.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *Direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Possíveis dimensões jurídico-político locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Inédito.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1998

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao estatuto da cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

MACRUZ, João Carlos.; MACRUZ, José Carlos.; MOREIRA, Mariana. *O Estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr editora, 2002

MATTOS, Liana Portinho. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente*. Trad. Luís Felipe Rodrigues Del Riego. São Paulo: Fundap, 1997

MCIDADES. Apresenta informações sobre o Ministério das Cidades e as políticas habitacionais nacionais. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em: 22/07/2006.

OSÓRIO, Leticia M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFANSIN, B.; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição federal e no Estatuto da Cidade. In: *Direito à moradia e segurança na posse no Estatuto da Cidade*. ALFONSIN, B. Fernández, E. Belo Horizonte: 2004.

PUTNAM, Roberto D. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

_____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

POCHMANN, Márcio (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMAN, M.; AMORIM, R. (orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Marcio et al (orgs.) *Atlas da exclusão social*, vol. 5: agenda não liberal de inclusão social no Brasil. São Paulo: fundação Perseu Abramo e Cortez, 2005

REILLY, Charles. Redistribuição de direitos e responsabilidades – cidadania e capital social. In: PEREIRA, L.C. B. e GRAU, N. C. *O público não- estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao estatuto da cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país*. Disponível na Internet: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps12.pdf>. Acessado em 08/09/2006.

ROSETA, Cidadania activa, movimentos sociais e democracia participativa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Nº 54, p. 170-195jun. 1999.

RUIVO, Fernando. Cidadania activa, movimentos sociais e democracia participativa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. Nº 54, p. 170-195jun. 1999, p. 173

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. de A. (org). *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: HUCITEC, 1982.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

_____. *O espaço do cidadão*. 4^o ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SERRA, Mozart Victor. e SERRA, Maria Tereza Fernandes. *As invasões de terra urbana: o alcance e as limitações da economia neoclássica no seu exame*. IN: FALCAO, Joaquim de Arruda. *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984

SOUZA, Flávio A. M. de. *Esta casa é minha: posse (in) segura e mercado habitacional informal em Recife e Maceió, Brasil*. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. *Capital social e políticas públicas*. In: LERAL, R.; ARAÚJO, L. (org) *Direitos sociais e políticas públicas II*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

TRAMONTIM, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.

TOQUEVILLE, Alex de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1997.

UNESCO. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/rbraga11.pdf>. Acessado em 10/11/2005.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil não globalizada*. São Paulo: Record, 2001.

_____. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. *O público não estatal na reforma da Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)