

# Metrópole, legislação e desigualdade<sup>1</sup>

*ERMÍNIA MARICATO*

## **Introdução**

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO brasileiro deu-se, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

Pretende-se fazer, aqui, uma leitura da metrópole brasileira do final do século XX, destacando a relação entre desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente, tendo como pano de fundo alguns autores que refletiram sobre a “formação” da sociedade brasileira, em especial sobre a marca da modernização com desenvolvimento do atraso.

Destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios, nas cidades, refletindo e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano.

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo<sup>2</sup>.

Não é correto afirmar que as cidades brasileiras não tinham importância no período imperial ou colonial, como corrige Francisco de Oliveira (Oliveira, 1984). As metrópoles tinham uma importância especial por seu papel como lugar de financiamento e comercialização dos bens primários exigidos pelo mercado europeu. Salvador tinha, em 1780, mais de cinquenta mil habitantes, somando os moradores do centro e de 21 freguesias, que incluíam os subúrbios (Cedu, 1978). Era a maior metrópole das Américas segundo Milton Santos (Santos, 1993). Apesar dos grandes e importantes pólos, que representavam o Brasil urbano, até o final do século XIX, a grande maioria da população permaneceu no campo. A julgar pelas fontes disponíveis, a população urbana totalizava entre 6,8 a 10% em 1890. A emergência da mão-de-obra livre, em 1888, contribuiu para definir o início de um processo, no qual urbanização e industrialização caminhariam juntas sob o lema positivista da ordem e do progresso. O rumo tomado parecia re-

presentar um caminho certo para a independência de séculos de dominação das elites oligárquicas ligadas à exportação de produtos primários.

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos (Santos, 1986, p. 2).

As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infra-estrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade.

No final do século XX, algumas décadas depois, a imagem das cidades brasileiras parece estar associada à violência, poluição das águas e do ar, criança desamparada, tráfego caótico, enchentes, entre outros inúmeros males.

As oportunidades que de fato havia nas primeiras décadas do século XX para a população imigrante e depois para a população migrante (inserção econômica e melhora de vida) parecem quase extintas. A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita.

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

O desenvolvimento da desigualdade desafia a construção de conceitos: exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, informalidade, ilegalidade, e alimenta um debate sobre a “funcionalidade” ou não do excesso de população para o capitalismo brasileiro ou a não aplicação do conceito marxista de exército industrial de reserva. À tradição secular de desigualdade social, a reestruturação produtiva internacional (tomando a expressão de Harvey), do final do século XX, acrescentou características mais radicais.

Antes mesmo das chamadas décadas perdidas (anos de 1980 e 1990) a inserção social nas relações capitalistas apresentavam relação complexa entre regra e exceção. Trabalhadores do setor secundário e até mesmo da indústria fordista brasileira foram excluídos do mercado imobiliário privado e, freqüentemente, buscaram a favela como forma de moradia. Trata-se do “produtivo excluído”, resultado da industrialização com baixos salários. A moradia tem sido predominantemente, nas metrópoles, obtida por meio de expedientes de subsistência. Trata-se de uma mercadoria que não é produzida via processo de trabalho marcado por relações capitalistas (Ferro, 1969 e Maricato, 1979). A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra. Como lembram Schwarz e Arantes, inspirados em Brecht, “a exceção é a regra e a regra é exceção” numa sociedade onde a maioria não alcança a condição de cidadania (Schwarz, 1990 e Arantes, 1992).

Em sua reflexão teórica sobre as classes sociais na América Latina, Florestan Fernandes reconhece que os “dinamismos nucleares e determinantes” nestas sociedades provêm das relações “mais adiantadas e ativas do regime de classes”. Há especificidades, entretanto, em relação às sociedades capitalistas européias e norte-americanas, já que as sociedades latino-americanas “não se organizam para um desenvolvimento autônomo da economia, da sociedade e da cultura”. A divisão repartida (externa e interna) do excedente econômico, continuidade de privilégios senhoriais na formação da mentalidade burguesa e, portanto, adaptação de heranças coloniais no processo de modernização, a exclusão das classes “baixas” dos processos históricos e sociais (negando inclusive sua existência como classe com direitos a serem respeitados como ocorreu no capitalismo “maduro”) são características às quais se soma um decorrente “complexo padrão de mercantilização do trabalho”<sup>3</sup>.

A exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania. “A carência material é a face externa da exclusão política” (Demo, 1993, p. 3).

Segundo Pedro Demo, a caracterização da pobreza a partir de números mensuráveis relativos à carência material, obscurece o “cerne político da pobreza” ou o que o autor chama de “pobreza política”. “Ser pobre não é apenas não ter, mas sobretudo ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter” (Demo, 1993, p. 2).

A ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de *apartheid* ambiental. Não que a elite brasileira não recorra historicamente à utilização de expedientes ilegais quando

lhe convém, como lembram Schwarz e Bosi sobre o histórico e paradigmático exemplo do tráfico de escravos no Brasil do século XIX: proibido por lei mas apoiado, na prática, pelas autoridades. Poderíamos utilizar muitos outros exemplos atuais. A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental, no campo ou na cidade. Miguel Baldez lembra que até 1850, a ocupação de terra no Brasil era forma legítima de conseguir sua posse. A emergência do trabalhador livre é acompanhada da emergência de legislação sobre a terra que irá garantir a continuidade do domínio dos latifundiários, sobre a produção (Baldez, 1986 e Osório Silva, 1996). A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente.

Uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência. Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência. A maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros (Maricato, 2001 e Instituto Cidadania, 2000).

A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

Durante o regime militar, o Planasa – Plano Nacional de Saneamento Básico, abandonou os critérios legais de uso e ocupação do solo para estender o fornecimento de água à população até então não atendida em diversas áreas metropolitanas. A Sabesp, empresa pública responsável pelo saneamento básico no Estado de São Paulo, ampliou a rede de águas até os loteamentos ilegais, inclusive aqueles situados em área de proteção dos mananciais, desenvolvendo para isso instalação de rede formada por elementos leves e de baixo custo. Essa atitude teve repercussão direta na queda do índice de mortalidade e infantil, objetivo do plano.

Já entre 1989 e 1992, a mesma companhia se recusou a estender a rede de águas a loteamentos ilegais situados na mesma região de proteção dos mananciais, e que apresentavam inúmeros casos de hepatite (Jardim Marilda, na Capela do Socorro, município de São Paulo, por exemplo) sob a argumentação de que o loteamento era ilegal. A mesma dificuldade, a Sabesp manifestou ao resistir em ligar a rede de água em diversas obras de urbanização de favelas executadas pela Sehab no período. A legislação pode servir para justificar tanto uma ação como uma inação.

A ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer, freqüentemente, uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade. Em um estudo que trata da dimensão jurídico-social de uma favela que o autor chama de Pasárgada, Boaventura de Souza Santos mostra que o medo do despejo ou de chamar atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra, é motivo (ou um dos motivos) para que os moradores nunca procurem a justiça. A mesma explicação foi dada pelos moradores para o hábito de a polícia invadir suas casas “quando bem entende” (Souza Santos, 1993, p. 45). A legislação oficial não é seguida na favela e a polícia e os tribunais são vistos como ameaça (Souza Santos, 1993).

A expressão “nós éramos e somos ilegais” (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o *status* de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação (Souza Santos, 1993, p. 45).

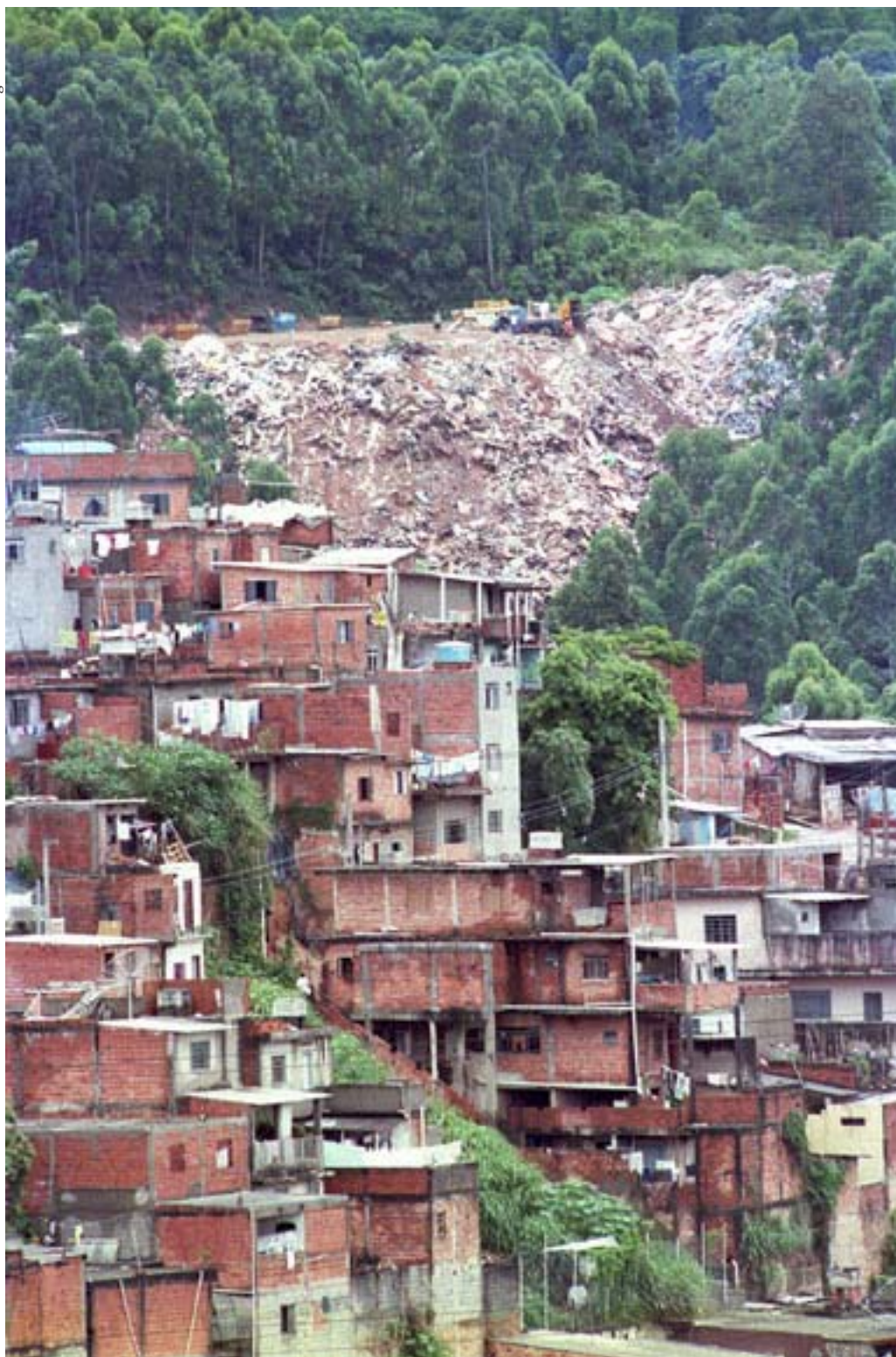
Não é de se estranhar que em tais situações pode ocorrer o desenvolvimento de normas, comportamentos, mecanismos, procedimentos extralegais que são impostos à comunidade pela violência ou que são aceitos espontaneamente e até desejados.

A indisponibilidade estrutural dos mecanismos oficiais de ordenação e controle social e a ausência de mecanismos não oficiais comunitários criaram uma situação que designarei por privatização possessiva do direito. [...] A privatização possessiva do direito constitui-se por uma dialética entre a tolerância extrema e a violência próxima (Souza Santos, 1993, p. 47).

### **Entre o legal e o ilegal, arbítrio e ambigüidade**

Não se trata de um “Estado paralelo” ou universo partido. A realidade é bem mais complexa. Uma ambigüidade entre o legal e o ilegal perpassa todo o conjunto da sociedade do qual não escapa, mas ao contrário, ganham posição de destaque, as instituições públicas.

Wanderley Guilherme dos Santos lembra que o Brasil constitui uma polarquia (acumulação material diversificada, intenso crescimento econômico de 1949 a 1980, diversidade e multiplicidade de grupos de interesses etc.), mas que acaba não funcionando como tal (desperdícios continuados, não revisão de erros etc.). Por quê?



*Casas em área de proteção ambiental próximas ao lixão na encosta da Serra da Cantareira (SP).*

Ao lado de abundante e contínua legislação regulatória, que o autor chama de face poliárquica, o Brasil mostra um outro lado de desprestígio e desconfiança nas instituições (por exemplo, na justiça e na polícia), falta de interesse pelo voto e pelos políticos. Some-se a isto a imprevisibilidade sobre a vida futura, a insegurança, a impunidade associada à punição aleatória, a desmoralização das normas e os códigos de conduta coletiva etc. A fratura não seria, segundo Guilherme dos Santos, nem geográfica nem entre classes sociais, trata-se de uma “dicotomia institucional” (Santos, 1993, p. 101). Transitamos todos, segundo o autor, entre as instituições poliárquicas para as não poliárquicas, como se estas constituíssem um único universo institucional.

É notável a tolerância que o Estado brasileiro têm manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação. Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação mas não o direito à cidade.

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.

Em 1987, o desmoronamento de diversas encostas ocupadas por loteamentos ilegais na cidade de Petrópolis, após uma intensa chuva, resultou em tragédia sem precedentes devido ao número de desabrigados e mortos, os quais passaram de cem em número. Nos anos seguintes, as mortes por soterramento repetiram-se com frequência. Lá, como em muitas cidades, a ocupação ilegal de encostas que apresentam riscos geotécnicos se dá a olhos vistos. O caso mais impressionante talvez esteja na Serra do Mar junto às rodovias Anchieta e Imigrantes, que ligam São Paulo à Baixada Santista. A segurança da ocupação fica comprometida não apenas pela precariedade das construções mas também pelo despejo de lixo nas encostas, pela ausência de obras de drenagem e pelo encharcamento do terreno promovido pela infiltração de esgotos provenientes das fossas individuais. Em vez de planejar a remoção da população (cujo custo é bastante alto) os governos incentivam a ocupação executando um programa de obras pontuais de iluminação pública e asfaltamento do acesso para a entrada do transporte coletivo<sup>4</sup>.

O poder de polícia sobre o uso das terras públicas urbanas é exercido de forma discriminatória nos diversos bairros da cidade. Áreas de proteção ambiental, não raramente, são priorizadas para ocupação pela população pobre, seja nas fa-

velas ou nos loteamentos irregulares, abertos diante da condescendente (ou inexistente) fiscalização. Não é por ausência de legislação que tal acontece.

A tolerância pelo Estado em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por parte das camadas populares, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura.

Um cenário freqüente resultante dessa dinâmica de ocupação ilegal de áreas de proteção ambiental é o conflito que opõe a população, que luta para permanecer no local, apoiada por um parlamentar clientelista, insensível à questão social ou ambiental, ou por um parlamentar democrático, perplexo, sensível a ambos os problemas, e que tem, como adversários, o ministério público e ONGs dedicadas à causa ambientalista.

O que sucede mais freqüentemente, entretanto, é a consolidação das ocupações ilegais em áreas de proteção ambiental devido ao custo inviável de sua remoção. Os números da ilegalidade no uso e ocupação do solo na Represa do Guarapiranga, em São Paulo (que serve a necessidade de água de um terço da população do município) são uma prova definitiva dessa afirmação. Desde a promulgação da lei de Proteção aos Mananciais (1975) a terra perdeu valor para o mercado imobiliário legal e passou a ser cada vez mais ocupada por loteamentos ilegais e favelas. Os mapas que apresentam o uso e a ocupação do solo na Bacia, evidenciam a maciça ilegalidade (UGP/Sema, 1999).

O outro manancial localizado na periferia da metrópole paulistana, a Represa Billings, tem um diagnóstico de uso e ocupação do solo mais grave do que o da Guarapiranga<sup>5</sup>.

A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana. A orientação de investimentos dos governos municipais revela um histórico comprometimento com a captação da renda imobiliária gerada pelas obras (em geral, viárias), beneficiando grupos vinculados ao prefeito de plantão. Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública.

Para completar esse quadro, é preciso lembrar a intensidade do processo migratório campo cidade que configura uma reversão demográfica: se aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural. Essa grande massa que se instalou nas cidades, o fez por sua própria conta e risco. Nessas condições podemos dizer que



a ocupação ilegal de terras é parte intrínseca desse processo. Ela é, de fato, institucional. Se considerarmos que todos os moradores de favelas existentes no município de São Paulo invadiram terra para morar (a definição da favela está exatamente na relação jurídica de não propriedade) estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas. O número é aproximado, pois o rigor nos obrigaria a descontar os moradores de aluguel, nas favelas. De qualquer modo, a dimensão confirma a assertiva de que a *exceção é a regra*. Curitiba, tomada como cidade modelo de planejamento urbano, está cercada por uma coroa formada de numerosos núcleos de terras invadidas, muitos dos quais estão em áreas de proteção ambiental. Nenhuma grande cidade brasileira foge ao destino aqui descrito. E cada vez mais as cidades de porte médio seguem o mesmo caminho. Basta ver o aumento do número de cidades com favelas a cada ano (SNIU/Mincid).

A explicação na qual se apóia a ordem dominante faz peripécias para ocultar a realidade. Esta não pode ser assumida formalmente pelo Estado (em especial pelo judiciário) sem colocar em risco toda a ordem jurídica vigente, em especial a que diz respeito à propriedade privada de terras e imóveis.

Muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas. Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário, legal, privado. As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas.

Durante uma reunião do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (fevereiro de 1995, na cidade de Goiânia), uma liderança de movimentos de moradia do Estado do Espírito Santo revelou toda a sua angústia e perplexidade porque um prefeito de uma cidade litorânea daquele estado incentivava a população pobre a ocupar as áreas de mangues, enquanto que as lideranças do movimento buscavam evitar a ocupação daquela área ambientalmente frágil, exigindo outra solução. Autoridades que detêm o poder de polícia e deveriam garantir a preservação do patrimônio ambiental incentivam sua deterioração. As lideranças populares que supostamente deveriam perfilar-se ao lado daqueles que desesperadamente lutam por um pedaço de terra para morar, encontram-se atônitas, em conflito com seus iguais que vêm no prefeito mais “compreensão” para seu desespero.

A ocupação pela população pobre e o progressivo aterramento de mangues nas cidades litorâneas brasileiras é praticamente uma regra. Esse caminho combina a ausência de investimentos em programas habitacionais (a precária e lenta urbanização do mangue alimentará a relação clientelista durante muitos

anos) e a preservação dos terrenos privados para o mercado formal. A ação do Estado, no Brasil, fornece exemplos freqüentes nos quais o patrimônio fundiário privado merece mais cuidados que o patrimônio público como convém a uma sociedade patrimonialista como bem definiu Raymundo Faoro em sua obra *Os donos do poder*. A ocupação ilegal como as favelas são largamente toleradas quando não interferem nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado. Se, de um lado, o crescimento urbano foi intenso durante décadas, e o Estado teve dificuldades de responder às dimensões da demanda, de outro, a tolerância para com essa ocupação anárquica do solo está coerente com a lógica do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo, discriminatório e com o investimento público concentrado (Maricato, 1999).

Qualquer análise superficial das cidades brasileiras revela essa relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. Isto não quer dizer que a produção imobiliária privada ou que o Estado, através da produção do ambiente construído, não causem danos ao meio ambiente. São abundantes os exemplos de aterramento de mangues em todo o litoral do país para a construção de condomínios de lazer. Ou poderíamos citar as indefectíveis avenidas de fundo de vale com canalizações de córregos tão ao gosto dos prefeitos municipais e de uma certa engenharia “das empreiteiras” (para ficarmos em apenas dois exemplos relativos à ocupação urbana do solo). O que interessa chamar atenção aqui é que grande parte das áreas urbanas de proteção ambiental estão ameaçadas pela ocupação com uso habitacional pobre, por absoluta falta de alternativas. As consequências de tal processo atinge toda a cidade, mas especialmente as camadas populares.

### **A nova legislação urbana: o Estatuto da Cidade**

Como vimos, a lei é utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão. A questão central não está na lei em si, ou seja, na sua inadequação, mas na sua aplicação arbitrária. Estamos questionando a justiça e não a lei embora seja preciso reconhecer que a clareza e a precisão do texto legal nunca está completamente desvinculado de sua aplicação. Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (n<sup>os</sup>. 182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque o adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei.



*Favela Tiquativa, na marginal Tietê, sob o viaduto General Milton Tavares de Souza, em São Paulo.*

A sociedade brasileira protelou longamente as providências para o enfrentamento dos problemas urbanos, dos quais a questão fundiária/imobiliária citada aqui é central, mas não a única. O novo século se inicia sem que o Brasil, Estado e sociedade apresentem políticas sociais para as cidades minimamente eficazes para conflitos que passaram a adquirir dimensões gigantescas. As mortes por desmoronamento, causadas pela ocupação irregular de encostas, têm crescido a cada ano. Entre 1988 e 2003 morreram 1.303 pessoas por esse motivo, destas, 53 foram mortas nos primeiros cinco meses de 2003. Dos habitantes de áreas urbanas, 60 milhões aproximadamente não têm coleta de esgotos e do esgoto coletado 75% é jogado *in natura* nos córregos, rios, lagos, praias etc. (SNIS/Mincid) A população moradora de favelas cresce mais do que a população urbana. Nas metrópoles, as periferias crescem mais do que os bairros ricos (IBGE). O transporte de massa talvez seja o setor que mais envolveu, especialmente nas grandes metrópoles. Um crescente número de transportes clandestinos (muitos dos quais se descobre, no início de 2003, que estão associados ao crime organizado e à lavagem de dinheiro) mudou, nos últimos vinte anos, o quadro da mobilidade urbana. Mais pessoas andam a pé e exatamente os de mais baixa renda, que frequentemente não saem de seus bairros periféricos (Maricato, 2001). O trânsito mata mais do que qualquer outra modalidade de violência. São perto de trezentos mil acidentes por ano, com vítimas, das quais, aproximadamente trinta mil encontram a morte. O Ipea estima que os custos de congestionamento e acidentes resultam em prejuízos sociais de R\$ 4,3 ao ano. Mas é a chamada violência urbana decorrente de assaltos, roubos, seqüestros e especialmente homicídios que ater-

roriza os moradores urbanos. E quem mais sofre com ela são os que habitam a periferia de forma ilegal e as favelas, pois os levantamentos mostram que aí, as taxas de homicídios são muito mais elevadas (Ver a respeito estudos do NEV-USP e Cesec/Ucam).

A reestruturação produtiva do capitalismo internacional do final do século XX, transformação que tem sido chamada de globalização, tem muito a ver com a evolução (ou involução) aqui apontada. Em primeiro lugar pelo impacto do chamado desemprego tecnológico. Um olhar superficial na história recente do ABCD – região dos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema, que concentrou a poderosa e moderna indústria fordista produtora de automóveis e o sindicalismo que mudou a história do país, revela o quanto as estratégias adotadas pelas empresas causaram impacto na vida local em todos os níveis, dos governos aos moradores (Klink, 2000). A velocidade imposta às comunicações, a crescente informatização e a também crescente semantização das relações humanas deu ao capitalismo condições de mudar a relação espaço e tempo como bem desenvolveu Harvey (Harvey, 1992). À rigidez do *welfare state* seguiu-se a flexibilização e a desregulamentação das políticas sociais e da relação capital/trabalho mudando a política, o Estado, os sindicatos e as empresas.

A ideologia presente nestas mudanças pelo Consenso de Washington completou o trabalho de desarticular e desorganizar boa parte daquilo que não havia ainda adquirido escala universalizante na sociedade brasileira: emprego, previdência social, assistência à saúde, educação, moradia, transporte, saneamento...

No campo do urbanismo, não foram poucos os que se deixaram levar pelo canto das sereias dos “planos estratégicos” inspirados no *marketing* urbano e nas intervenções culturais características da “cidade do espetáculo” (Arantes e Vainer, 2000).

As cidades brasileiras foram profundamente o impacto das mudanças ocorridas nas duas últimas décadas do século XX.

Nesse mesmo período, a eleição de governos municipais democráticos que testaram políticas sociais participativas, as lutas sociais pela mudança dos marcos legais que regulam o uso e a ocupação do solo lograram apresentar avanços. Já desenvolvemos, anteriormente, em diversas ocasiões, a tese de que não é por falta de planos e leis que a situação descrita nas páginas anteriores acontece (Maricato, 1996 e 2000 e Villaça, 1999). A conhecida lei de zoneamento, utilizada largamente como instrumento de ampliação da carência habitacional poderia, dependendo de sua formulação, ter o efeito contrário (Maricato, 2001). No entanto, não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2000 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana. O nó da questão reside, como já foi destacado, na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura) todo o quadro da produção habitacional de modo a conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas.

A resistência à mudança nas regras do jogo são evidentes quando após muitas lutas sociais as conquistas se restringem principalmente à admissão da regularização fundiária. Não que não haja resistências para sua aprovação nos executivos, legislativos, judiciário, assim como na própria sociedade, mas é cada vez mais óbvio que a regularização urbanística e jurídica das ocupações ilegais vem sendo crescentemente admitida (Labhab, 2000). O mesmo não acontece com a mudança na chamada estrutura de provisão de moradia, ou seja, a dificuldade está em apresentar alternativas para que grande parte da população não seja forçada a invadir terras para poder morar. Em outras palavras, o desenvolvimento urbano incluyente exige que se atue em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal conferindo-lhe melhor qualidade e o *status* de cidadania e produzir novas moradias para aqueles que, sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar. Aparentemente, as ações governamentais começam a reconhecer o primeiro dos eixos descritos. A própria legislação recentemente aprovada abre mais caminho nesse sentido e menos no outro. A consolidação e melhoria da cidade ilegal e sem urbanização exige o contraponto da produção de novas moradias, do contrário estaremos consolidando a dinâmica da “máquina de produzir favelas” com as políticas públicas correndo sempre atrás do prejuízo. A urbanização de favelas tem sido uma política crescentemente adotada nos municípios brasileiros a partir das experiências pioneiras de Recife, Belo Horizonte e Diadema (Denaldi, 2003). A regularização jurídica completa a melhoria das condições sociais já que confere mais estabilidade e segurança ao morador que pode até passar a livrar-se de uma condição penosa de morador de favela, condição essa que interfere nas chances de obtenção de emprego, crediário e até salários.

A democratização da produção de novas moradias e do acesso à moradia legal e à cidade com todos seus serviços e infra-estrutura exige a superação de dois grandes obstáculos – terra urbanizada e financiamento – que, durante toda a história da urbanização brasileira, foram insumos proibidos para a maior parte da população. Estamos fazendo referência mais exatamente ao contexto da relação entre terra (urbanizada), financiamento, subsídios, Estado e mercado. O mercado privado não tem atingido nem mesmo a classe média (cinco a dez salários-mínimos) quando a maior parte da população situada abaixo dos cinco salários-mínimos necessita de subsídios. Esse será o grande desafio da política urbana nas primeiras décadas do século XXI, ao lado do saneamento e do transporte de massa. É para eles que a sociedade brasileira e suas instituições devem se preparar.

## Notas

1 Esse texto foi elaborado utilizando a parte II do livro de minha autoria, *Metrópole na periferia do capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 1996.

2 O conceito de revolução utilizado aqui foi tomado de Florestan Fernandes, 1976.

- 3 Ela (a ordem social competitiva) reconhece a pluralização das estruturas econômicas, sociais e políticas como *fenômeno legal*. Todavia, não a aceita como *fenômeno social* e, muito menos como *fenômeno político*. Os que são excluídos do privilegiamento econômico, sociocultural e político também são excluídos do *valimento social* e do *valimento político*. Os excluídos são necessários para a existência do estilo de dominação burguesa, que se monta dessa maneira (Fernandes, 1977, p. 222).
- 4 A autora pode viver pessoalmente uma experiência que comprova o que foi dito aqui sobre Petrópolis em 1987: após participar de uma reunião com uma comunidade de um loteamento ilegal, nosso retorno foi impedido devido a uma barreira de terra que havia fechado a única passagem de veículo que dava acesso ao loteamento. O acesso tinha sido asfaltado há pouco tempo (pelo qual a comunidade muito satisfeita agradeceu ao então prefeito) e não correspondia à boa técnica de engenharia. Isso era evidente pela ausência de embasamento adequado e pela espessura da pavimentação, além do temerário corte realizado na encosta do morro, para a execução do acesso que permitia a passagem de um veículo apenas, em alguns trechos.
- 5 A Represa Billings foi objeto de um diagnóstico ambiental terminado em meados de 1999. Ambos reservatórios estão em processo de mudança da legislação, sob a coordenação de Sema – Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

## Bibliografia

- ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- ARANTES, P. E. *Sentimentos da dialética*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- BALDEZ, M. *Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro, Fase, 1986.
- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo, Companhia das Letras, 1992.
- CARVALHO, E. G. *O negócio da terra*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1991.
- CEDU – Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano/Governo do Estado da Bahia. *A grande Salvador: posse e uso da terra*. Salvador, 1978.
- DEMO, P. “Pobreza política”. *Papers*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. São Paulo, Tese de Doutorado, FAU-USP, 2003.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- \_\_\_\_\_. “Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina”. Em ZENTENO, R. B. *As classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- FERRO, S. *O canteiro e o desenho*. São Paulo, Projeto, 1969.
- FRANCO, M. S. “As idéias estão no lugar”. *Cadernos de Debates*, 1. São Paulo, Brasiliense, 1976.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1993.

- HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1971.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto moradia*. São Paulo, Instituto Cidadania, 2000.
- KLINK, J. J. *Cidade e região. Reestruturação produtiva da Região do Grande ABC*. Rio de Janeiro, D e P, 2000.
- LABHAB. *Parâmetros para urbanização de favelas*. São Paulo, LABHAB/FAU-USP/Finep/CEF, 2000.
- MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. “Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade”. Em SOUZA, M. A. de et alii. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001
- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1984.
- OSORIO SILVA, L. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, Unicamp, 1996.
- SANTOS, B. S. “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. Em SOUZA Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília, UnB, 1993.
- SANTOS, C. N. *Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade*. Rio de Janeiro, Ibam, 1986.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1993.
- SANTOS, W. G. dos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993
- SCHWARZ, R. “As idéias fora do lugar”. *Estudos Cebrap*, 3. São Paulo, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis*. São Paulo, Duas Cidades, 1990.
- UGP/Sema – Unidade de Gestão do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. *Cadastro de dados e mapas*. Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 1999.

**RESUMO** – O PROCESSO de urbanização brasileiro deu-se praticamente no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei. Este texto tem como objetivo fazer uma leitura da metrópole brasileira do final do século XX destacando a relação entre desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente, tendo como pano de fundo alguns autores que refletiram sobre a “formação” da sociedade brasileira, em especial sobre a marca da modernização com desenvolvimento do atraso. Para tanto, destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e de privilégios nas cidades, o qual reflete – e ao mesmo tempo promove – a desigualdade social no território urbano.

**ABSTRACT** – THE BRAZILIAN urbanization process happened in practical terms in the XX century. Nevertheless, contrary to the expectation of many, the urban universe didn't overcome some characteristics of the colonial and imperial periods marked by land, income

and power concentration, by the action of “colonels” or the policy of favoritism and by an arbitrary law deployment. This paper has the objective to address the Brazilian metropolis by the end of the XX century making evident the relationship about social inequality, territorial segregation and environment, having as a reference some authors whose work reflected the Brazilian society “building”, specially the mark of modernization with the development of the tardiness. In doing so, a great relevance is given to the role of the law in keeping concentrated power and privileges in the cities, which reflects – and at the same time enhances – the urban territory social inequality.

*Ermínia Maricato* é secretária executiva do Ministério das Cidades e professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

Texto recebido e aceito para publicação em 16 de junho de 2003.



