


# ES CIPTE AI.





# DOS FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS SOBRE A DESIGUALDADE ESPACIAL URBANA E O PLANEJAMENTO.

Flávio Antônio Miranda de Souza.  
Prof. Titular da Universidade  
Federal de Pernambuco (UFPE).  
fdesouza67@gmail.com

As relações entre planejamento urbano e formas de participação nos colocam diante de desafios de diferentes naturezas: política, jurídica, econômica, social, moral, etc. A questão referente ao poder e os efeitos espaciais produzidos por meio desse poder parece ser o mais relevante para os propósitos desse trabalho, uma vez que produz efeitos perversos na distribuição das riquezas nas cidades, que ocorrem quase que sistematicamente desigual. As desigualdades em relação ao acesso às riquezas produzidas nas cidades se refletem na espacialidade da oferta de serviços urbanos e suas desigualdades quanto à materialidade das construções de estradas, dos corredores de transporte, da qualidade da infraestrutura de saneamento, da quantidade e da qualidade das escolas, das unidades de saúde, da oferta de empregos e suas especialidades, entre outras coisas.

O tema da desigualdade espacial nos remete ao tema das riquezas produzidas, por todos, nas cidades, mas que não são compartilhadas por todos, de forma justa. Se entendermos as cidades como uma construção social, e, portanto, uma materialização da sociedade, de uma forma ou de outra, todos que compõem uma determinada sociedade são responsáveis pela produção das cidades. É bem verdade que

uma cidade não se constrói instantaneamente, sendo um processo histórico, gradativo e continuado. Algumas vezes, construindo e expandindo, algumas vezes, destruindo e renovando. Apesar de estar materializada hoje, agora, uma cidade não é um produto, mas múltiplos produtos resultantes de inúmeros e variados processos sociais.

Os processos sociais de produção de uma cidade envolvem interações sociais por meio de, por exemplo, disputa, cooperação, associativismo, descaso, cooperação, entre outros. A cidade, conseqüentemente, não é homogênea, nem são homogêneos os processos de produção e transformação dos espaços urbanos. Se falarmos em relação ao espaço, podemos pensar em vários espaços. Se falarmos em relação ao tempo, podemos pensar ao longo do tempo. Não estamos falando de algo estático, parado no tempo e no espaço. Falamos de algo extremamente dinâmico que se altera no tempo e no espaço.

Em termos da produção das riquezas, fazendo um breve recorte da vasta história mundial, durante a Idade Moderna ocorreram inúmeros e importantes momentos da história mundial, desde o Renascimento, a Reforma, o Absolutismo, o Mercantilismo e as Grandes Navegações. Podemos destacar para os propósitos desse trabalho, o Mercantilismo, uma doutrina econômica que caracterizou a revolução comercial, do século XVI ao século XVIII. O Mercantilismo, de modo geral considerava que a base da riqueza de uma nação era advinda do crescimento populacional e da acumulação de ouro e prata. Para acumular metais preciosos, o Estado deveria ditar leis de comércio, estabelecendo tarifas alfandegárias e proibições à exportação, bem como outorgar patentes de monopólio a pessoas e companhias para comercializar diversos produtos, mesmo em detrimento das nações vizinhas.

Para a manutenção desse modelo de acumulação de riqueza era necessário haver uma grande quantidade de ouro e prata para custear as despesas provenientes da manutenção de uma imensa máquina administrativa e de uma vasta esquadra de navios e exércitos profissionais

(OLIVEIRA, 2013). Esse período correspondeu à estagnação das atividades comerciais devido às guerras e aos sucessivos colapsos da produção agrícola, mas também de perda de sua autonomia política.

Por outro lado, a Fisiocracia, base da escola de pensamento econômico que deu origem ao liberalismo econômico, considerava o sistema econômico como um *organismo* regido por leis naturais, ou seja, o sistema econômico era realizado por mecanismos que independem da vontade humana, uma vez que seria a liberdade do comércio que atuaria como força primária da riqueza, sendo suficientes para que os produtos agrícolas gerassem as riquezas para o Estado (NAPOLEONI, 1988). Dessa forma, o Estado era um ator importante na produção das riquezas, mas não figurava como o mais importante. O Estado cumpria funções mínimas, próprias do Estado Nação, por exemplo: exercer domínio sobre o território, realizar cobrança de impostos, administrar a justiça e proteger os cidadãos. Em outras palavras, o Estado deveria deixar que regras naturais de mercado governassem o próprio mercado, sendo a lei da oferta e da procura responsável para a produção de equilíbrios. Por outro lado, os indivíduos objetivando maximizar seus lucros e seus próprios interesses estabeleceriam uma ordem, mesmo que sem assim o planejar (AGUDELO, 2011) e beneficiariam os partícipes do sistema produtivo.

Durante o século XVIII, pensadores como Adam Smith e David Ricardo afirmavam que o trabalho é a fonte da riqueza social e formularam a teoria do valor trabalho, segundo a qual o valor é determinado pela quantidade de trabalho, em função do tempo. Segundo a teoria do valor trabalho, o lucro capitalista advinha como produto do trabalho não pago ao trabalhador. Ou seja, a exploração do trabalho figurava como elemento fundamental para a produção da riqueza. Aparentemente, a noção de justiça era vista como elemento da natureza, não sendo necessária intervenção humana na distribuição de riquezas. Com o advento do pacto das 13 colônias americanas (1778) e, posteriormente, da Revolução Francesa (1789) e a convenção do início

da Idade Contemporânea, por meio da queda da aristocracia francesa amparada no absolutismo monárquico, notam-se os registros do Estado Liberal. Um marco desse período é, sem dúvidas, a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, propagando uma ampla liberdade individual e os princípios de uma democracia representativa com separação e independência entre três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Entretanto, os princípios e a prática do Liberalismo começaram a ser contestados em meio à grave crise social em plena Revolução Industrial em meados do século XIX. No final do século XIX, tentando evitar a revolução social nas ruas, os liberais admitiram que o Estado assumisse gradativamente a posição de intervencionista, visando combater o abuso do poder econômico e se esforçar para aliviar as injustiças sociais.

Em paralelo, surgem doutrinas historicistas e intervencionistas a partir do discurso socialista, que evoluiu com o tempo para as democracias sociais da Europa. Em 1917, com a Revolução Russa, surge o Estado Social, promovendo a intervenção do Estado na economia para garantir um mínimo necessário ao cidadão, a aproximação a uma igualdade material, a autonomia e a divisão dos poderes por meio da Constituição para garantir direitos sociais como, educação, saúde, trabalho, moradia, entre outros.

O período de 1918 a 1939, que vai do final da Primeira Guerra Mundial até o início da Segunda Grande Guerra, é conhecido como o período Entre Guerras. Este período é marcado por vários acontecimentos de extrema relevância para entendermos o papel do Estado na economia e o acesso às riquezas produzidas pela sociedade e, a promoção da justiça. Um dos acontecimentos que determinou o foco de atuação do Estado pode ser atribuído à crise da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, à qual se seguiu um enorme desastre econômico (Grande Depressão). Outro momento importante ocorreria em 1933, com a ascensão ao poder de Franklin Delano Roosevelt como presidente dos Estados Unidos em 1933 e de Adolf Hitler como chanceler da Alemanha em

1933.

Para tirar o país da Grande Depressão, o então presidente dos Estados Unidos Roosevelt estabeleceu o *New Deal* em 1933, uma série de programas destinados a recuperar a economia e gerar empregos. Com o sucesso do projeto, os Estados Unidos já mostravam sinais de recuperação em 1935 e Roosevelt foi reeleito em 1936, 1940 e 1944. Por outro lado, na Europa, Hitler se consolidava como líder alemão e apregoava ideias nacionalistas, dinamizando a economia e ao mesmo tempo, impondo um regime no qual tanto os proprietários de grandes empresas como os operários se subordinavam ao controle do Estado e ao poder público totalitário. De forma resumida, esse regime totalitário objetivou o domínio da Europa. O Nazismo aboliu direitos individuais e produziu expectativas de uma nação hegemônica e dominadora, mas que acarretou em massacres e injustiças. No Brasil, em 1930, houve o fim da República Velha e teve início um período ditatorial. Em 1935 foi declarado Estado de Sítio no Brasil e os direitos políticos de vários líderes contrários ao regime imposto por Vargas foram perseguidos, presos e torturados. Em 1937 houve o Estado Novo que durou até 1945. Durante esse período, estratégias de modernização foram adotadas, impulsionadas por discursos "liberais" e utilitaristas, a fim de equilibrar as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse processo, os custos sociais, políticos e econômicos formaram um desafio na história recente do Brasil, difícil de ser remediado, reforçando as relações deterioradas que existiam entre a recém república e os primeiros anos de independência política de Portugal. Os impactos na formação de uma identidade nacionalista na primeira metade do século XX foram ampliados. Durante o período de Roosevelt, o Brasil representava um importante mercado fornecedor de matéria-prima e um consumidor de produtos manufaturados para os Estados Unidos da América. No campo da política, os Estados Unidos pregavam a política da boa vizinhança e propagavam ideias liberais democráticas. Em paralelo, o Brasil se relacionava politicamente e economicamente com a

Alemanha nesse mesmo período, fazendo jogo duplo, ou promovendo uma prática conhecida como equidistância pragmática.

Após a Segunda Guerra mundial surge o Estado Democrático, dissociando-se de políticas totalitárias, a exemplo do nazismo e do fascismo, sendo sua característica principal a representatividade política pelo voto do povo. O Estado Democrático estando alicerçado na soberania e na Constituição (Carta Magna), objetiva a garantia de direitos fundamentais individuais e coletivos, tais como, direito à paz, ao meio ambiente ecologicamente correto, às tutelas de liberdade do pensamento, à expressão, ao respeito e à autodeterminação dos povos, às políticas de reforma agrária e à moradia popular, aos benefícios e a aposentadorias previdenciárias, à assistência social, entre outros. Os debates acerca do papel do Estado e dos mercados na promoção do bem estar da sociedade são bastante diversos e o auto-interesse de uma sociedade livre, aparentemente proporcionaria a forma mais rápida de uma nação alcançar o progresso e o crescimento econômico, e não por meio da intervenção direta do Estado. Para Keynes (1996), a "mão invisível" dos mercados não produz equilíbrio entre a ambição dos agentes econômicos e o bem-estar global e o Estado agiria como intermediário na promoção do equilíbrio de forças. Keynes defendeu uma maior atuação do Estado em meados da década de 1930, que serviu os propósitos da recuperação econômica dos países até a década de 1970, com a volta ao liberalismo econômico até a atualidade.

De acordo com Almeida (2001), a primeira idade do ouro do capitalismo encerrou-se abruptamente com a Primeira Guerra Mundial e as tentativas posteriores de voltar ao padrão ouro, em sua forma clássica, revelaram-se infrutíferas, até que a crise de 1929 e as desvalorizações cambiais maciças ocorridas enterraram de vez essas pretensões. Os movimentos de capitais deixam de ser livres em 1934, e os governos passam a tentar controlar a especulação, evitando os efeitos nocivos de choques externos sobre a economia doméstica, atuando sobre os juros e a demanda para combater o desempre-

go. Após a Segunda Grande Guerra, foi promovida a reorganização monetária efetuada pela conferência de Bretton Woods, em 1944, que determinou o surgimento de um padrão ouro-dólar e um regime de paridades fixas (mas ajustáveis). Nesse sentido, O Fundo Monetário Internacional foi criado para corrigir desequilíbrios temporários de balança de pagamentos, até a década de 1970 devido ao processo inflacionário e às crises do petróleo, de 1973 e 1979, e ao processo de bancarrota da América Latina na década de 1980.

Com o declínio dos ideais socialistas simbolizados pela abertura política promovida pela Glasnost e do conjunto de medidas para a modernização da economia da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Perestróica), seguida pela queda do muro de Berlim em 1989, os modos capitalistas de produção e de acumulação de riquezas foram incorporadas à economia internacional. A globalização da economia parece estar alinhada com a desterritorialização dos estados, enfatizando as ações dos governos num ambiente transnacional. Ajustes ainda irão ocorrer, sem um caminho determinado aparentemente.

A globalização capitalista engendrada no mercantilismo, revigorada na segunda metade do século XX, tem passado por momentos de transição que nutrem as entranhas dos sistemas de produção e acumulação de riquezas, sem necessariamente traduzir demandas de toda a humanidade. No final do século XX e neste início do século XXI, observa-se um aumento das riquezas materiais e aparentes ganhos sociais de modo geral. Entretanto, considerando as particularidades de cada porção da sociedade, estratificada de forma pulverizada em diversos territórios, constata-se um crescimento visível das desigualdades.

O crescimento econômico desigual parece ter favorecido às economias dominantes numa escala global, ao mesmo tempo em que as riquezas de indivíduos também foram significativamente exacerbadas pela substancial concentração de renda. Em estimativa recente, as dez pessoas mais ricas do mundo concentram mais da metade da riqueza mundial (FORBES,

2017). Em relação às quinhentas maiores empresas do mundo, observa-se uma tendência à concentração de renda entre as empresas do setor financeiro, da oferta de serviços alimentícios, de tecnologia e da geração de energia, entre outras. A sociedade agrícola detentora do capital foi substituída definitivamente por setores da economia urbana.

O processo de globalização da economia engendrada no aprimoramento do sistema capitalista parece favorecer a produção das riquezas em detrimento da distribuição das riquezas. Esse processo tem ocorrido ao longo da história e há registros que acompanham o desenvolvimento social e tecnológico. Os setores de produção e acumulação das riquezas que estimulam o aprimoramento tecnológico tem se aliado aos sistemas de financeirização do capital e os caminhos que levarão essa aliança parecem ser desconhecidos.

Pode-se dizer que, por meio desses grandes acontecimentos históricos (políticos e econômicos) e de grande transformação tecnológica, os sistemas financeiros nacionais interagiram com os processos produtivos globais, nos quais as finanças responsáveis pelos sistemas de produção das riquezas passaram do padrão ouro, ao padrão ouro-dólar e, finalmente, à flutuação generalizada de moedas, no qual o sistema de produção e de acumulação de riquezas foi alterado, não havendo efetivamente distribuído as riquezas, gerando, portanto cada vez mais incertezas, pobreza e desigualdades, sem precedentes.

A partir das questões levantadas acima, sobre geração de riquezas e distribuição de riquezas, podemos refletir um pouco sobre justiça para traduzirmos as questões referentes ao poder e o espaço urbano.

O conceito de justiça tem sido objeto de discussão no campo da filosofia desde os filósofos pré-socráticos que tratavam a justiça como uma virtude moral, havendo dessa maneira, uma distinção entre justiça na natureza (baseada nas leis da natureza) e justiça na lei humana (baseada na moralidade). Ou seja, pela lei humana, a justiça atenderia ao conjunto de regras de conduta balizada por valores de uma

determinada sociedade. De modo geral, a grande maioria dos filósofos argumenta que justiça social é uma virtude, sendo a primeira virtude de uma sociedade, uma vez que, como Aristóteles argumenta em sua obra *A Política*, a base da sociedade é a justiça, sendo a Justiça o objeto principal de todas as instituições da sociedade. A justiça atende aos preceitos da lei e busca a promoção da equidade.

Em perseguição à justiça, uma sociedade deveria produzir cidades justas, onde as pessoas fossem livres, sem pobreza e desigualdades sociais, nas quais a cidadania e a *dignidade da pessoa humana fossem fundamentais*.

Do ponto de vista da promoção da justiça social, considerando a sociedade como uma associação de pessoas que interagem para atingirem vantagens mútuas (RAWS, 1999), a justiça teria uma conotação utilitarista (KANT, 1980). De forma resumida, o conceito de justiça, para a grande maioria dos pensadores, estaria ligado a uma solução racional à condição natural de medo e conflito, entretanto, há registros de comunidades que transcendem a natureza biológica da sobrevivência na construção de sistemas de promoção da justiça (O'MANIQUE, 2002).

Trazendo a discussão para o tema da promoção da justiça diante da crescente população urbana e dos problemas acarretados nesse cenário, a população urbana tem crescido em ritmo sem precedentes, freqüentemente atingindo as cidades dos países em desenvolvimento com ritmos concentrados nas últimas décadas, que podem ser equivalentes a séculos de processos de urbanização dos países desenvolvidos. Como uma das conseqüências desse processo acelerado de urbanização, inúmeros trabalhos registraram as incapacidades dos mercados e do Estado em atender às crescentes demandas por habitação para a grande maioria dos pobres urbanos que são incapazes de pagar por moradias de qualidade (GILBERT and WARD, 1985; GILBERT, 1990; GILBERT and VARLEY, 1991; BAKEN and van der LINDEN, 1992).

Diante do quadro da urbanização e das demandas por habitação, as práticas de urbanismo no Brasil são bastante variadas, não somente pela

sua extensão territorial, como também pela diversidade cultural de sua população, apresentando variados níveis de desenvolvimento socioeconômico, assim como de diferentes escalas de desenvolvimento institucional entre os órgãos competentes para legislar sobre o solo urbano, variando de região para região, e de cidade para cidade. Além disso, aponta-se para o fato de que as cidades se constituem nos centros mais dinâmicos de sociedades complexas, e ao mesmo tempo, representam espaços nos quais as contradições deste tipo de sociedade se tornam mais evidentes (De Souza, Cavalcanti e Brandão, 2011).

Estima-se que cerca de 50% da população das cidades brasileiras habite com algum grau de informalidade, mesmo nos locais onde há formalidade. No que se refere aos processos de uso e ocupação do solo urbano, esses processos incluem o apogeu da realização da produtividade urbana para o capital imobiliário, seguido de momentos de declínio das atividades produtivas ali instaladas. Muitas vezes, pode-se dizer que parte do estoque de terras de áreas centrais vivencia seu quase desuso evidenciado pelo aparente abandono dos interesses dos indivíduos e das instituições pela exploração econômica dos estoques de terra servida e construída. Por outro lado, parte das áreas urbanas tem passado por um processo de intensificação de exploração econômica por meio da renovação e conseqüente construção de novas edificações que utilizam o máximo do potencial construtivo desses imóveis.

Os diferentes tipos de usos do solo, com diferentes graus de ocupação do solo urbano contemplam atividades de serviço, de comércio, moradia, lazer, entre outros. O acesso ao solo tem sido materializado de forma bastante desigual. Esse fenômeno pode ser evidenciado em diferentes partes das cidades criando áreas de baixa produtividade da terra urbana, que ao longo do tempo decaem em qualidade e se degradam fisicamente por falta de investimentos (privados e públicos), em parte por descaso do Estado, por negligência ou por cooptação com os negócios imobiliários milionários.

Os processos de urbanização no Brasil materia-

lizaram a desigualdade, produzindo áreas bem servidas e áreas de concentração da pobreza nas cidades, acarretando em espaços segregados que, muitas vezes, levam à exclusão de parte da sociedade. Os problemas referentes à exclusão social nas cidades, de modo geral, vêm sendo amplamente discutidos, principalmente no que se refere às questões de acesso à terra urbana para moradia como uma questão de redistribuição socio-espacial das cidades. Porém, muito pouco tem sido efetivamente realizado de modo a representar avanços significativos na distribuição justa das riquezas das cidades.

Na intenção inicial de abrigarem-se e seus familiares, inúmeras pessoas obtiveram acesso ao solo urbano por meio de invasões de terras ao longo do século XX. Em muitos desses casos, até a década de 1980, as pessoas lograram certo êxito na construção de suas moradias. Porém, uma vez que as conquistas foram frutos de invasões de terras, os 'invasores' trespassaram o direito de propriedade do solo urbano de outrem, conquistando o direito de moradia (se não no papel, pelo menos em suas mentes), evidenciando as disputas por poder e suas inclusões espaciais em nossas cidades. É fundamental entender que a demanda inicial que gerou o processo de disputa de propriedade da terra, ou seja, a demanda pela moradia é que gerou nos moradores o sentimento de posse de suas casas, disputando assim o direito de propriedade dos 'donos' da terra.

No Brasil, por meio do usufruto do solo urbano, o direito de propriedade pode ser disputado para atender à função social da propriedade, como consta na Constituição Brasileira de 1988. Entretanto, a coisa disputada (o solo urbano), do ponto de vista formal e predominante, pode não corresponder necessariamente ao mesmo elemento de disputa sob a ótica dos moradores de áreas invadidas. Assim sendo, as prioridades das ações públicas (legalização da terra) não correspondem necessariamente às prioridades dos indivíduos que moram nas áreas disputadas (melhorias habitacionais e algum tipo de garantia de permanência nas suas casas) (De SOUZA, 1998,

1999).

Esse dilema ocorre porque uma das respostas mais aplicadas para garantir a permanência dos indivíduos que habitam em áreas ilegais no Brasil seria traduzida pela legalização da posse da terra por meio da emissão de títulos de propriedade para os "invasores", já que a legalização seria um fator determinante de investimentos habitacionais (GILBERT, 1994; PAYNE, 1997; TURNER, 1969; UNCHS, 1987, 1996) que levaria à inclusão dos indivíduos. Porém, a legalização parece incluir a terra informal no mercado formal, e não necessariamente o cidadão à cidade. De fato, a legalização da terra reduz o estoque total de terras ilegais, acarretando numa crescente disputa pelo solo ilegal que foi reduzido em sua área total (De SOUZA, 1998). Ou seja, a legalização promoveria a exclusão dos incluídos no mercado ilegal, não sendo suficiente para promover a inclusão das pessoas no mercado imobiliário formal; sendo muito menos suficiente para capacitar os indivíduos a permanecer nesses mercados emergentes.

Talvez um dos maiores problemas do mercado de terras seja nosso entendimento referente à lei da oferta e da procura aplicado a bens duráveis e serviços de Adam Smith. Entretanto, em termos econômicos, a terra é um recurso inelástico onde não podemos aumentar sua produção para atender a uma demanda crescente. O estoque total de terras já encontra-se pronto em nosso planeta. O que pode acontecer é o aumento de sua produtividade, que em termos residenciais seriam traduzidos pelo aumento do coeficiente de aproveitamento, ou seja, pela área de construção máxima permitida para uma parcela de terra. Porém, como para o mercado de terras a procura é para uma determinada localização específica, não conseguimos suprir a demanda de mercado localizado e específico por outro em partes diferentes da cidade.

Além disso, lidamos com a questão da escassez de terras. Tanto os grandes como os pequenos proprietários de terra urbana que não colocam suas propriedades no mercado, criam assim uma escassez artificial na oferta de ter-



ras. As propriedades dos pequenos proprietários somadas individualmente podem resultar num número semelhante ou até maior do que o estoque de terras fora do mercado que pertençam aos grandes especuladores. A escassez artificial de terras nas cidades brasileiras se faz bastante presente, tanto na micro como na macro escalas, ampliando a disputa pela moradia em nossas cidades. Dentre essas questões, a escassez de terras, principalmente para o caso brasileiro, a escassez artificial de terras através não colocação da terra no mercado ampliam as pressões pela ocupação de um determinado terreno que potencializa as disputas ali localizadas. E é nesse processo de disputa que o pobre urbano quase sempre sai perdendo, ou seja, fica excluído.

A inclusão dos moradores na cidade se faria por meio da garantia de direitos, mas também do aumento da capacidade financeira de disputar um pedaço de terra no mercado ao longo do tempo. Os programas de legalização fundiária que não estejam associados a programas de geração de emprego e renda, por exemplo, não garantem a permanência dos moradores por muito tempo. É difícil precisar o período de permanência dos moradores, pois dependerá da atividade do mercado no local, mas pode-se esperar a migração dos moradores mais incapazes de disputar sua permanência no mercado devido à sua incapacidade de poupança ou de mobilizar recursos para garantir suas permanências (De SOUZA, 1998).

O desafio da inclusão nas cidades atinge questões que disputam também as instituições formais como a propriedade e o usufruto da terra. Ao contrário do esperado, o usufruto da residência pode ser bem mais evidenciado para os moradores do que a questão da propriedade do solo urbano onde suas casas estejam construídas. Nesse sentido, objetivando a promoção da justiça, o papel do Estado seria de promover as funções sociais da propriedade que constam na Constituição Federal de 1988. Após a nova Constituição brasileira de 1988, os municípios foram habilitados a criar políticas para resolver disputas de posse, melhorar algumas condições de habitação em assentamentos exis-

tentes, mas, os municípios não mais tinham um papel ativo na construção de habitações. Continuaram a existir iniciativas individuais em Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Fortaleza, e em poucas outras cidades no Brasil. Porém, estas experiências têm tido muito pouco impacto sobre as necessidades de habitação social como um todo. Mesmo tendo em conta que mudanças incrementais em habitação social são agora consideradas como uma forma mais adequada de intervenção que não a de projetos de construção de habitação em massa como no passado, essas mudanças incrementais são ainda localizadas e ainda não alterou a construção social da reforma dos direitos à habitação (De SOUZA e ZETTER, 2004).

No Brasil, é amplamente defendido que a partir da edição do Estatuto da Cidade de 2001 (lei nacional de política urbana, Lei 10257/01), a noção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana transformou-se num marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras. O Estatuto da Cidade foi regulamentado pela Medida Provisória nº 2220/01 (MP 2220/01). Ela obrigou a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes (entre outras coisas) a revisarem seus planos diretores e passarem a incorporar áreas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) em seus planos até o ano de 2006. Entretanto, apesar de representar um grande avanço da política urbana inclusiva no Brasil, as experiências de revisão dos Planos Diretores no interstício 2001 e 2006 não necessariamente apontaram para uma real experiência de inclusão de processos democráticos em suas preparações, nem também foram as ZEIS demarcadas com o propósito inicial das experiências de Recife e Belo Horizonte, de empoderar as populações mais pobres para reivindicar melhoras habitacionais e iniciar processos de regularizações fundiárias. Entretanto, uma afirmação importante que se pode fazer é que com a declaração de ZEIS sozinha, isso por si, é muito pouco provável que faça uma diferença dramática no cenário político institucional no setor habita-



cional. Outras mudanças são necessárias para ativar os mercados, e estimular os pedidos de empréstimo no setor de habitação, além de delegar poderes e responsabilidades aos moradores envolvidos nos programas de melhorias habitacionais, que vão além da declaração de uma zona especial voltada para o interesse social.

Um aumento significativo dos investimentos no setor da habitação formal era necessário, e foi a partir da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que se deu início ao ciclo de investimentos em larga escala. Em 2008 foi criado o Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e, a partir da formulação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) foram estabelecidos os princípios da Política Nacional de Habitação de Interesse Social para equacionar as necessidades habitacionais do país, considerando um horizontal temporal de quinze anos (BONDUKI, 2009). Já como repercussão do PLANHAB, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi lançado em março de 2009 pelo Governo Federal com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros. Apesar de ter já construído inúmeras unidades habitacionais em diferentes cidades no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) tem sido criticado por ter se voltado principalmente para a provisão de financiamentos para as construtoras que elaboram, e executam seus projetos de conjuntos habitacionais, voltados para uma população de renda acima do intervalo de zero a três salários mínimos, uma vez que para essa faixa de renda, não há no mercado linhas de financiamento. O governo brasileiro, por meio de subsídios oferecidos ao setor da construção civil para estimular o crescimento econômico estaria, mais uma vez, voltada para o estímulo necessário, mas não tão voltado para a população mais pobre como nos moldes do extinto BNH (1964-1985).

Do ponto de vista da política urbana, atualmen-

te, os planos diretores municipais encontram-se em processo de revisão, um pouco mais de dez anos após a inclusão dos princípios do Estatuto da Cidade em 2006. Estudos continuados de monitoramento do papel do Estado junto à sociedade e aos mercados se fazem necessários. O trabalho de monitoramento das políticas e dos fundamentos dessas, enquanto controle social nos auxiliará na promoção da justiça e do poder compartilhado e responsável.

O cenário atual das cidades diante de realidades distintas quanto à produção das riquezas, distribuição do acesso aos serviços urbanos, efetivos acessos à propriedade imobiliária, intervenção estatal nos mercados, posicionamentos dos detentores do capital, financeirização da economia, entre outras realidades, são parte de processos de lutas de porcas e concentração e desconcentração de poderes. Ao longo da história mundial e brasileira, as tensões entre o Estado, a sociedade e os mercados têm ocorrido de forma dinâmica e em consonância com a expansão do capitalismo. Os valores e costumes individuais e em grupos de pessoas são determinados e alterados com o passar do tempo, e nem sempre são previsíveis. Entretanto, não se deve desconsiderar a economia política da terra urbana ao buscarmos entender a ideia de justiça e bem social. Aparentemente, a política urbana brasileira vem desconsiderando isso.

O Brasil vivenciou 21 anos de ditadura (1964-1985) e produziu desigualdades sociais quanto ao acesso às riquezas das cidades nesse período, além de não reconhecer os direitos humanos da maioria de sua população ao acesso a habitação. Porém, desde 1988, após a promulgação da Constituição Brasileira, 29 anos já se passaram, e nem os mercados nem o Estado foi capaz de resolver a insolvência dos brasileiros pobres, nem de garantir os direitos à cidade e à moradia. A retórica do acesso à moradia como um direito continua uma ilusão.

## REFERÊNCIAS

- AGUDELO, G. D. V. Teoría económica y formación del Estado nación: mercantilistas y liberalistas. **Ecós de economía**. N. 32, pp. 147-169. 2011.
- ALMEIDA, P. R. A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 44, Vol. 1, pp. 112-136, 2001.
- BAKEN, R. and van der LINDEN, R. **Land delivery for low-income groups in third world cities**. Avebury, Aldershot, 1992.
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: **Teoria e Debate** 82, mai/jun, 2009.
- DE SOUZA, F. A. M. **Perceived security of land tenure and low-income housing markets: the case of Recife, Brazil**. Unpublished PhD Thesis, School of Planning, Oxford Brookes University, 1998.
- DE SOUZA, F. A. M.; ZETTER, R. Urban land tenure in Brazil: from centralized state to market processes of housing land delivery. In: Roger Zetter; Mohamed Hamza. (Org.). **Market economy and urban change: impacts in the developing world**. Londres: Earthscan, pp. 163-184, 2004.
- FORBES. Forbes 2017 Billionaires List: Meet The Richest People On The Planet, 20 de março de 2017.
- GILBERT, A. **The Latin American city**. Latin American Bureau, London, 1994.
- GILBERT, A. and VARLEY, A. **Landlord and tenant: housing the poor in urban Mexico**. Routledge, London, 1991.
- GILBERT, A. and WARD, P. W. **Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American cities**. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- KANT, I. Fundamentação da metafísica dos costumes. São Paulo, Abril Cultural, 1980.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Nova Cultural Ltda., São Paulo, 1996.
- MELO, M. A. B. C de, Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma agenda de questões. In: **Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro**, Seminário BNDES 50 anos, 30 ago, 2002.
- MOURA, A. S. de (1990) **Terra de mangue: invasões urbanas no Recife**. Editora Massangana, Recife.
- NAPOLEONI, C. **Smith, Ricardo e Marx**. 6. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- O´MANIQUE, J. **The origins of justice. The evolution of morality, human rights and law**. University of Pennsylvania Press. 2002.
- OLIVEIRA, F. (2013) Reflexões sobre o papel do Estado na produção da riqueza nacional. In: **Constituição, Economia e Desenvolvimento**. Curitiba, 2013, Vol. 5, n. 8, pp. 156-169.
- PAYNE, G. (1997) **Urban land delivery and property rights in developing countries: a review**. IT/ODA.
- RAWS, J. (1999) **A theory of justice**. Harvard University Press. 2nd edition.
- SAULE Jr, N. (2001) Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, pp. 101-126.
- TURNER, J. F. C. (1969) Uncontrolled urban settlement, problems and policies. In BREESE, G (Ed.) **The city in the newly developing countries**. Prentice Hall, Englewood Cliffs, pp. 507-534.
- UNCHS (1987) **Land for housing**. United Centre for Human Settlements, Nairobi.
- UNCHS (1996) **An urbanizing world. Global report of human settlements**. Oxford University Press, Oxford.
- VALENÇA, M. M. (1999a) The lost decade and the Brazilian government's response in the 1990s, **The Journal of Development Areas**, vol. 33, pp. 1-52.
- VALENÇA, M. M. (1999b) The Closure of the Brazilian Housing Bank and Beyond, **Urban Studies**, vol 36, no10, pp. 1747-1768.