



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABRIELA FERNANDA DE SOUZA

**URBANIZAÇÃO, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E O DIREITO À CIDADE:  
UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Volta Redonda  
2020

GABRIELA FERNANDA DE SOUZA

**URBANIZAÇÃO, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E DIREITO À CIDADE:  
UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

Volta Redonda  
2020

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

GABRIELA FERNANDA DE SOUZA

### **URBANIZAÇÃO, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E DIREITO À CIDADE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora do Curso de  
Administração Pública PNAP da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, ..... de ..... de .....

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara, UFF

---

Prof. Dr. Carlos F. Kraemer, UFF

---

Prof. Dr. Ligia C. Soares, UFF

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de iniciar agradecendo a minha família, especialmente minha mãe e meus irmãos, Rosimeire, Isabella e Marcos que em todos os momentos difíceis desse processo de formação me apoiaram e incentivaram a persistir, acreditando sempre na minha capacidade. Agradeço aos meus amigos que um a um me acolheram, acalmaram e ouviram minhas queixas sem perder a paciência, me fazendo rir quando eu precisei e a esta banca examinadora, pela colaboração na avaliação deste trabalho.

## RESUMO

Este artigo busca discutir as especificidades da segregação socioespacial no Brasil, situando a discussão por meio de revisão bibliográfica sobre o tema, além de estabelecer conexões entre os problemas urbanos e as dinâmicas sociais presentes no território, preocupando-se em definir e caracterizar os atores e as forças dominantes que modelam as cidades.

**Palavras-chave:** Urbanização; Segregação Socioespacial; Direito à cidade; Governança Urbana

## RESUMEN

Este artículo busca discutir las especificidades de la segregación socioespacial en Brasil, ubicando la discusión a través de una revisión bibliográfica sobre el tema, además de establecer conexiones entre los problemas urbanos y las dinámicas sociales presentes en el territorio, cuidando de definir y caracterizar a los actores y las fuerzas dominantes que dan forma a las ciudades.

**Keywords:** Urbanización; Segregación socioespacial; Derecho a la ciudad; Gobernanza urbana

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>1</b>
<b>2.REVISÃO DA LITERATURA</b>	
2.1 Cidades, Urbanização e Capitalismo: Um Breve Panorama .....	3
2.2 Segregação Socioespacial como efeitos das desigualdades urbanas .....	8
2.3 Pobreza Urbana.....	11
2.4 Direito à Cidade .....	18
2.5 Normativos e Instrumentos de Intervenção da Política Urbana: O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.....	20
2.6 Governança Urbana .....	26
<b>3.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>31</b>

## 1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Ao longo do tempo, as cidades tanto no Brasil quanto no resto do mundo passaram por grandes transformações. A chegada da Revolução Industrial, em meados do século XIX e o avanço da economia capitalista globalizada na virada do séc. XX, provocaram intensos processos de transformações sociais no mundo, como por exemplo, o deslocamento de imensos contingentes de trabalhadores do campo para as cidades em busca de melhores oportunidades de vida, além da expansão desordenada advinda da urbanização.

A expansão das cidades resultou em amplas mudanças estruturais. Se por um lado o crescimento traz maior oferta de empregos e serviços em áreas como saúde, educação, esporte, cultura e lazer, por outro, é comum as cidades não conseguirem atender as necessidades de seus habitantes.

Em meados da década de 1950 o Brasil era um país de população, predominantemente rural. As principais atividades econômicas estavam associadas à exportação de produtos agrícolas. A partir do início do processo industrial, em 1930, começou a se criar no país condições específicas para o aumento do êxodo rural. Além da industrialização, também esteve associado a esse deslocamento campo-cidade, dois outros fatores, como a concentração fundiária e a mecanização do campo.

Um outro ponto importante para o surgimento dos problemas sociais urbanos se deve ao crescimento populacional desordenado nas cidades. Provocando assimetrias na distribuição dos serviços públicos e na incorporação de maior contingente populacional em moradias adequadas, como também, no surgimento de favelas ou aglomerados subnormais. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais comum os problemas de violência e pobreza urbana. Com isso, a ausência de planejamento público adequado grande parte da população urbana habita áreas com extrema carência de serviços públicos essenciais.

Embora no Brasil, a influência de estudos sobre a organização social do território e das desigualdades educacionais, sobretudo no que diz respeito a estudos empíricos da Escola de Chicago, são relativamente recentes, mas ganharam impulso na década de 1980 (Koslinski e Alves, 2012).

Este Trabalho de Conclusão de Curso analisa as dinâmicas constituídas e atuantes no espaço urbano, estabelecendo um resgate histórico entre os processos de urbanização e de industrialização, bem como as interações entre os atores sociais, políticos e econômicos na gestão das cidades por meio de revisão bibliográfica sobre o assunto em tela. Pretende-se destacar os determinantes dos processos de urbanização e industrialização, bem como os processos de segregação socioespacial e seus efeitos, além de analisar a ação do poder público na intervenção do espaço urbano através da utilização dos instrumentos políticos, a fim de frear as assimetrias presentes nos espaços.

Este trabalho é importante, pois busca analisar e caracterizar as dinâmicas sociais e forças atuante nas cidades à luz da teoria sobre segregação socioespacial e desigualdades urbanas, estabelecendo a discussão das possíveis causas dos problemas urbanos. A revisão que se pretende aqui (não exaustiva) sobre a produção científica referida ao tema das cidades, destacando suas desigualdades constitutivas, reforça a análise sobre os padrões sociais urbanos enfrentados ao longo da história, buscando definir os acontecimentos sociais que resultam nos padrões estabelecidos de hoje.

O objetivo da pesquisa é centrado em identificar os processos de urbanização ao longo da história e determinar as forças dominantes no espaço urbano capazes de interferir nas dinâmicas sociais, e na formação da desigualdades urbanas.

Na primeira parte do trabalho, será abordado um breve panorama sobre o conceito de cidades, bem como os processos de urbanização e a influência do capitalismo no território da cidade, na segunda parte, será analisado o fenômeno de segregação socioespacial como um dos efeitos das desigualdades urbanas, concentrando-se sobre a questão da pobreza urbana e nos problemas de concentração de renda, formação de favelas e periferias além de discutir sobre os efeitos de vizinhança. Na terceira parte será discutido sobre o “termo guarda chuva” de Direito à cidade, discorrendo sobre suas principais diretrizes, bem como sua inserção nos movimentos sociais urbanos, em seguida, na quarta parte, será apresentado o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor, demonstrando sua trajetória como instrumentos de intervenção da política urbana e, por fim, na quinta parte



deste trabalho, será retratado as influências e atores que moldam os espaços através dos regimes urbanos e os capitais existentes das cidades.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. CIDADE, URBANIZAÇÃO E CAPITALISMO: UM BREVE PANORAMA**

A partir dos fenômenos históricos de industrialização e urbanização, a remodelagem urbana de determinados espaços tornou-se presente na realidade da maioria das sociedades, em especial para população urbana francesa em meados do século XIX. Esses processos dão início às transformações das cidades de forma planejada, para permitir o triunfo do progresso e a reafirmação do moderno, tal como exemplificado pela Reforma de Paris (1852 - 1870), por Georges-Eugène Haussmann.

A cidade em si representa o lugar de utopia, dos sonhos e das oportunidades, além de promover o deslocamento de pessoas e de formas urbanas, na mesma medida em que também reflete as relações assimétricas existentes no território. No Brasil, com o avanço do capitalismo global e a chegada da Industrialização, na segunda metade do século XX, a sociedade brasileira passou por grandes transformações sociais, que até hoje refletem a herança gerada pela transição da vida no campo para a vida na cidade (êxodo rural), além da concentração fundiária em meados da década de 1930. Esses processos desordenados e segregados constituíram nossas cidades atuais.

Ao analisar as diferentes expressões das cidades ao longo do tempo, percebe-se através dos planejamento urbanos, a tentativa de viabilizar o cotidiano dos atores, por meio da construção das redes de interação entre os indivíduos, das informações e das oportunidades. Em contrapartida, tanto a distribuição desigual dos serviços disponibilizados pelo Estado, como a disposição geográfica das cidades e dos grandes centros urbanos, traz à superfície para análise os diversos problemas sociais gerados.

A expansão desenfreada e pouco planejada da urbanização geraram grandes desafios e problemas na dinâmica das cidades, que vão além da industrialização. Problemas como esses são refletidos pelo crescimento populacional desenfreado, e

pouca ação do Estado em promover políticas públicas voltadas a conter os efeitos perversos da desigualdade, resultando no agravamento da segregação socioespacial e reivindicações de movimentos de luta pelo direito a cidade. A partir do marco teórico de Henry Lefebvre em *Le Droit à la ville*, Tavolari (2016. p.23) coloca:

“Le Droit à la ville também teria garantido o lugar de pioneirismo por lançar a hipótese, bastante forte e ambiciosa, de que a urbanização não poderia mais ser entendida como resultado ou subproduto da industrialização. Além de a urbanização ter precedido a industrialização na história, o que já indicaria uma dissociação entre os dois processos, ela teria se desatrelado da indústria e passado a se impor de forma generalizada na modernidade, o que apontaria à tendência de “urbanização completa da sociedade”, para utilizar o vocabulário de seus escritos posteriores.”

O crescimento desordenado das cidades causados pela intensa urbanização demonstrou os grandes desafios em estabelecer um planejamento urbano para a melhor ordenação do espaço físico e social em conjunto com os processos de industrialização. Ramos (1997.pg 55) destaca que ordenação desses espaços na cidade, juntamente com a industrialização, define a centralização dos segmentos presentes no território, em função da acumulação do capital e ressalta: “Com a revolução industrial, as cidades passam a concentrar e a centralizar pessoas, indústrias, bancos, mercados, edificações, relações, serviços e idéias.”

Como já mencionado, a cidade desempenhou um papel fundamental para a arrancada da industrialização, e com ela novas ordenações sociais foram surgindo e permitindo a junção da realidade urbana e da realidade industrial, evidenciadas principalmente pelas construções de assentamentos urbano e de diversas características que integram o sistema urbano de um determinado território, definidas como núcleo urbanos.

Diante disso, tal como destaca Lefebvre (1968) os núcleos urbanos são os espaços considerados lugares de consumo dos atores presentes em determinado território, na mesma medida que o ocorre um grande consumo do lugar pelos mesmos.

É importante observar, que estes fenômenos urbanos gerados em decorrência da industrialização e em conjunto com os processos de êxodo rural, e intensificação do crescimento da população das cidades, influenciaram fortemente

a segregação do espaço urbano. O crescimento horizontal das cidades, sem o controle da melhor direção para se expandir, interfere na limitação das áreas como os municípios. Os limites de uma região para outra praticamente desaparecem, formando, em muitos casos, áreas em que é quase impossível saber o final de uma cidade e o começo de outra.

Essa expansão urbana dá origem a dois fenômenos de dispersão urbana, a *periurbanização* e a *rurbanização*. A periurbanização consiste na formação da mancha urbana, que se expande para as áreas rurais caracterizando-se pelo desenvolvimento de atividades e estruturas urbanas misturadas com atividades rurais. O espaço rural é portanto ocupado de forma descontínua pelas funções urbanas dando origem a localizações difusas da função residencial e das atividades econômicas, suas principais características são, a dispersão entre as residências, como também a fragmentação e descompactação urbana. Seixas (2013 , p.79) elucida esse processo como:

Não obstante os renovados esforços em processos de reabilitação e requalificação de áreas consolidadas, a contínua perda de dinâmicas residenciais e econômicas por parte de muitos lugares centrais assumiu característica de paradigma histórico, sendo as segundas e já as terceiras coroas das metrópoles a assistir a formas urbanização difusa e com índices de construção de muito baixa densidade, em processos por vezes designados de rur-urbanização ou mesmo de ex-urbanização.

O espaço envolve as contradições da realidade urbana como um produto do social, principalmente em desempenhar o papel enquanto mercadoria, do mesmo modo que traduz as diferenças e as particularidades produzidas no lugar, essencialmente programadas e voltadas para a produção e consumo. É interessante observar, que essas contradições existentes no espaço urbano são resultado de uma grande dominação capitalista através do mercado financeiro e a especulação imobiliária do solo urbano.

As cidades regidas por forças dominantes, como a livre concorrência e intensa especulação financeira e imobiliária, afirmam a dominação capitalista sob os territórios urbanos sobressaindo seu caráter neoliberal, como afirma Seixas (2013,p. 123). Esse caráter representa o espaço onde o mercado se impõe sobre todas as formas de sentido e significado do lugar, baseado no pressuposto em que as livres forças do mercado por si só ordenam de melhor maneira o espaço urbano, porém, o

que percebemos é, que a forma como o mercado ordena o espaço urbano é segregando e aprofundando as desigualdades. Diante disso, Seixas (2013,p.122) ressalta:

Nomeadamente, as lógicas da empresarialização pública e público-privada local e, decorrendo destas, as lógicas da competitividade urbana. A competitividade tornou-se, para muitos, o novel paradigma da cultura de acção territorial, perante os dilemas de uma globalização de cariz económico....partes significativas dos aparelhos administrativos locais foram sendo cultural e organizacionalmente reestruturadas, tanto via processos de parceria, de outsourcinge de privatização como sob lógicas de mudança interna para uma perspectiva de Estado empreendedor (Harvey, 1990; Jessop, idem ibidem; Mayer, 1994;Peck, 2001). Dando origem, por sua vez, a estratégias de acção pública de sentido primordialmente económico (e, neste, de pendor neoclássico ou, como mais tarde se diria, neoliberal) orientadas para a facilitação e atracção de agentes, de dinâmicas e de investimentos de natureza eminentemente financeira.

Assim sendo, torna-se importante observar que em contexto da economia capitalista globalizada, as desigualdades presentes em uma sociedade ganham materialidade e se concretizam no espaço físico da cidade.

Assim, a produção do capital ressignifica o sentido de cidade, anteriormente denominada por ser o lugar de encontros, trocas, e interação entre os indivíduos, como também pelo cotidiano. Dando lugar a ideia de “terra urbana como capital”, de acordo com Dumont (2014, p.131): “terra urbana como capital urbano, reflete o espaço estruturado pelas condições de deslocamento da força de trabalho enquanto tal e enquanto consumidora (deslocamentos casa-escola, casa-compras, casa-lazer e mesmo casa-trabalho).”

Ramos (1997,P.55) também aponta as contradições do capital sob os espaços diferenciados bem como sua divisão entre funções e classes sociais:

"[...] Os espaços tornam-se espaços diferenciados, segundo suas funções, segregados, de acordo com as funções e classes sociais. Se, por um lado, houve acumulação de riquezas, por outro o que predominou foi a socialização: da miséria, das péssimas condições de sobrevivência, da morte iminente [...]"

É notável os desafios produzidos pelo capital urbano na medida em que ele precisa expandir-se para sobreviver, buscando condições para que haja o aumento de seu valor e sua expansão para as mais diversas áreas.

Nesse sentido, os estudos desenvolvidos por Marx e reconsiderado pelo neomarxismo de David Harvey, preocupavam-se em analisar a lógica capitalista

diante do seu crescimento em busca de maior geração de lucro, além de sua ação sobre o remodelamento das cidades, justamente pela especulação financeira e imobiliária desses espaços

O crescimento imobiliário expõe o tipo específico de cidade que o capital deseja. O capital não possui o interesse na construção de cidades para as pessoas e para os encontros, ou atividades de vizinhanças. Ele está direcionado a desenvolver espaços voltado para o lucro, refletidos pelos investimentos de grandes retornos financeiros como o setor de mega projetos, em parcerias público-privadas bem como, em habitações de alto valor onde a população das camadas mais altas preferem morar. Os estudos de Maricato (1982, p. 165) elucidam esse cenário de contradições da cidade contemporânea, sob o domínio do capital:

A representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem apenas a função de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

Os resultados desses processos demonstram que as cidades vêm sendo usadas indefinidamente pela acumulação do capital, criando uma forma perversa de urbanização onde pessoas pobres não conseguem viver, mas o capital consegue se reproduzir. Expondo a dominação existente de um determinado espaço, por grupos socialmente definidos como coloca Harvey (2008, p. 32), compreendendo que:

A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (como uma oligarquia religiosa ou um poeta guerreiro com ambições imperiais). Essa situação geral persiste sob o capitalismo, sem dúvida, mas nesse caso há uma dinâmica bem diferente em atuação. [...] O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam, com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização da população mundial [...].

## 2.2. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL COMO EFEITO DAS DESIGUALDADES URBANAS

A crescente produção acadêmica dos últimos anos sobre os fenômenos urbanos, permitiu observar por intermédio das reflexões, tematizações e inovações a certas tendências gerais pelas quais a segregação entre os grupos sociais representa um fator determinante na propagação das desigualdades nas cidades. A segregação socioespacial pode ser representada pela observação de destituição de direitos. Tal fenômeno se manifesta não somente através da ausência de moradias para os grupos mais pobres mas, corresponde a outros tantos efeitos perversos gerados pela macrocefalia urbana<sup>1</sup>, traduzindo a ausência de serviços coletivos e de equipamentos públicos urbanos para toda população.

A segregação representa a relação entre território, mobilidade espacial, inserção no mercado de trabalho, nível de escolaridade e obtenção de renda. Para Villaça (2011): [...] a segregação é a mais importante manifestação espacial urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade [...].

O trecho mencionado de Flávio Villaça revela as consequências geradas pelos processos históricos de separação (geográfica, econômica e social) entre esses grupos, na mesma medida em que a cidade se configura como o lugar de disputa de interesses (políticos, econômicos e sociais), revelando as dinâmicas de construção e desconstrução do lugar. Nesse sentido Caldeira (2000, p. 211), afirma que:

A segregação – tanto social quanto espacial – é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação. Essas regras variam culturalmente e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade.

Com o movimento desordenado da urbanização e o aumento da população na cidade, a má incorporação da população aos empregos oferecidos tornou-se evidente e colaborou para a propagação da marginalização socioeconômica da população, sobretudo das classe mais baixas.

---

<sup>1</sup> Santos (1982b) define *macrocefalia urbana* como a massiva concentração da população, das funções urbanas e das atividades econômicas em determinadas metrópoles, o que propicia uma série de processos descompassados, tais como déficit no número de empregos, ocupação desordenada entre outros.

Associado a isso, o déficit habitacional se constitui em um dos principais fatores para propagação das desigualdades urbanas. O déficit habitacional não envolve apenas a falta de moradias nas cidades, mas diz respeito á precariedade da situação de moradia de pessoas que vivem sem acesso aos serviços sociais e equipamentos urbanos, como transporte, saneamento, lazer e cultura. A histórica ausência de políticas públicas para as áreas urbanas agravou os problemas decorrentes da segregação do espaço urbano. E como destacam Azevedo & Andrade (2011,p. 38)

Desde a redemocratização, concomitante com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a conseqüente extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, ocorreu redução significativa de recursos federais que eram disponibilizados para investimento na área habitacional. Com a Constituição de 1988, foram estabelecidas as competências entre os níveis de governo no que se refere tanto à política urbana quanto à promoção de programas de construção de moradias e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A responsabilidade sobre tais matérias, portanto, passou a ser compartilhada entre os entes federativos, ou seja, os programas ligados à área urbana, sobretudo no que tange à habitação, tornam-se fragmentados em secretarias de governos subnacionais que se reestruturaram ou desapareciam de acordo com as mudanças partidárias na gestão pública.

De forma geral, a divisão social presente no espaço como efeito da produção capitalista e legitimada pelo Estado, tende a elevar a tensão entres os grupos sociais. Isto contribui para o aumento da marginalização, para a intensificação dos processos de gentrificação, acarretando a diminuição de expectativa de vida de grupos marginalizados (principalmente jovens pretos e periféricos), gerando medo e insegurança. Como resultado, surge dois tipos de cidades: a “cidade oficial” e a “cidade ilegal”, onde:

[...] “cidade oficial” o lugar da ordem, dos planos, cujas características e dimensões são definidas pelo planejamento modernista/funcionalista dos padrões importados dos países centrais do mundo capitalista, já para a “cidade ilegal” não existe ordem, nem planos, pois ela não é reconhecida nas suas dimensões e características, já que, se constitui num lugar fora das ideias[...] (DUMONT, 2014, p.2)

A segregação socioespacial também deve ser entendida, como processos de periferização e marginalização de determinados grupos sociais definidos por fatores econômicos, culturais, históricos e raciais. Os principais casos de segregação no Brasil são as formações de favelas, invasão de áreas privadas, cortiços e

habitações em áreas de risco. A segregação está sempre relacionada com os processos de divisão e lutas de classes, devido a realidade em que a população mais pobre tende a residir em áreas mais afastadas e menos acessíveis aos grandes centros econômicos, ou seja, a segregação socioespacial é o espaço separado de acordo com as classes sociais.

Esses espaços segregados, geralmente apresentam uma baixa disponibilidade de infraestruturas, como pavimentação, saneamento básico espaço de lazer, entre outros. Villaça (2011,p.23), analisa a segregação socioespacial a partir da dominação pelo deslocamento de informações, do ser humano, do capital e principalmente do trabalho no espaço urbano regional, Como afirma o autor: “no espaço urbano, como em outras esferas sociais, a dominação social se faz mediante desigual distribuição, entre as classes sociais, dos frutos do trabalho”.

No entanto, há autores que não analisam a segregação como sinônimo de pobreza ou desigualdade. Santos (2017, p. 13) explica a segregação a partir da separação como parte dos processos pelos quais determinados grupos sociais se separam uns dos outros para evitar o convívio e a interação, analisando mediante a seguinte ótica:

- O termo segregação inclui todas as convenções e rituais sociais que pretendem impor isolamento social e distância social”. A segregação está, portanto, em inequívoca associação com desigualdades, hierarquias e discriminações. Seu objetivo é evitar contatos, interações e principalmente, a mistura com grupos subordinados.

Além disso, Santos (2017) elucida a noção de segregação como separação e ausência de interação entre grupos dotados de diferenciais de poder nas hierarquias sociais, como também, a perspectiva espacial onde o pressuposto de que a estes diferenciais de posição social (distância social) estão associadas distâncias espaciais materializadas e mediadas pelo espaço urbano, e por fim, o foco na residência: o local de residência dos indivíduos e grupos é o ponto focal a partir do qual constituem os graus de distância espacial e social.

### **2.3. POBREZA URBANA**



O Brasil é considerado um dos países com a maior concentração de renda e patrimônio do mundo, sendo um dos problemas estruturais que carregamos até os dias atuais e propagador da grande desigualdade social e urbana. Enquanto grande parte da população brasileira possui uma renda baixa e paga muitos impostos, uma pequena parcela -os super ricos- concentram a maior parte da riqueza produzida e quase não são tributados.

Ribeiro (2015, p.916), analisa as desigualdades territoriais e os seus impactos nos diferenciais de renda obtidos por diversos segmentos da população no mercado trabalho. Assim, de acordo com o autor:

A explicação do território para obtenção de renda pessoal pode ser mediada pela estrutura educacional (segundo a escolaridade) existente em cada contexto territorial, ou pelo modo como a estrutura social se inscreve no espaço físico das metrópoles brasileiras.

As linhas de pobreza são, em geral, consideradas como a renda mínima necessária para a sobrevivência da família. Podem ainda se referir a uma definição mais ampla de pobreza, normalmente associada a algum programa específico de assistência social (Mingione, 1999, p. 32). Uma renda mais baixa também significa piores condições de nutrição e moradia, implicando uma probabilidade mais alta de doenças infecciosas e respiratórias. As doenças podem causar um impacto significativo na renda familiar em virtude da interrupção do trabalho – que é um grande problema para trabalhadores autônomos e não registrados – e também do custo do tratamento, apesar da presença do sistema público de saúde. Haroldo Torres et al (2003, p. 98)

Esses mecanismos explicativos da relação entre concentração de renda, pobreza urbana e território, reproduzem o que os estudos de sociologia urbana denominam de os *efeitos de vizinhança* (Ribeiro, 2015 apud Wilson, 1987; Ellen e Turner, 1997; Small e Newman, 2001).

Para a sociologia urbana, as consequências ocasionados pela separação espacial de grupos sociais, influencia diretamente nas relações de vizinhança entre os indivíduos (*neighborhood effects*). A estrutura social da cidade é marcada por uma lógica espacial durável que organiza a vida cotidiana dos indivíduos, os quais reagem as diferenças nas vizinhanças por meio de práticas e percepções que, por

sua vez, ajudam a moldar mecanismos sociais independentes entre si , como mencionado por Sampson (2012, p. 21).

A análise dos laços sociais e da densidade de contatos que privilegia interações sociais são baseadas em confiança e expectativas compartilhadas. Em outros termos, pessoas pobres passam a socializar principalmente com pessoas pobres, gerando redes de sociabilidades delimitadas pelos espaços ao mesmo tempo que dificulta a construção de redes com outros grupos sociais.

Para Maloutas (2012, p.10), os efeitos de vizinhança são os efeitos não atribuíveis às características pessoais ou de domicílio, mas os efeitos espaciais adicionais relacionados com a composição social das áreas residenciais, as suas características intrínsecas (nível de poluição, qualidade de serviços) e seus status.

Em contrapartida, Santos (2017) através do estudo de Small & Newman (2001), descreve dois mecanismos que podem ser utilizados para medir esses efeitos. O primeiro se dá pela observação de socialização das pessoas que cresceram em uma dada vizinhança, pressupondo os indivíduos como relativamente passivos e recipientes de forças que podem moldar seu comportamento e suas expectativas. Aqui, deve se considerar o efeito epidêmico, onde as crianças tendem a seguir os mesmos passos e comportamento na qual foram direcionadas por meio da criação, o segundo corresponde:

A socialização coletiva: adultos da comunidade exerceriam determinados papéis sociais que serviriam de modelo aos mais jovens (os chamados *role models*), inspirando suas expectativas.<sup>3</sup>) Institucional: membros de instituições que atendem os bairros segregados (como professores e policiais) tratariam as pessoas da vizinhança como “pessoas piores”, contribuindo para a estigmatização e limitação de expectativas e de oportunidades de moradores destes locais.<sup>4</sup>) Modelo do isolamento linguístico: pessoas que crescem em vizinhanças segregadas não teriam boa absorção da norma culta da língua, prejudicando os estudos e a obtenção de emprego. <sup>5</sup>) Modelo da privação relativa [relative deprivation]: as opiniões sobre si mesmo são construídas por comparação com os vizinhos. Neste caso, ser pobre em uma vizinhança rica seria pior do que naquela de pobreza concentrada. <sup>6</sup>) Cultura Oposicional: a pobreza segregada levaria ao desenvolvimento de uma cultura de oposição (ou até confrontação) às normas e valores da chamada cultura mainstream. SANTOS (2017,p.26)

Outra importante consideração sobre os efeitos de vizinhança que esse processo demonstra, como:

Network Isolation: viver em uma vizinhança com muitos desempregados desconecta os indivíduos de redes onde circulam informações sobre empregos. <sup>2</sup>) Modelo dos

recursos: em vizinhanças pobres, faltam recursos institucionais que favorecem a criação dos filhos, como escolas, igrejas, áreas de recreação, etc. (3) Dificuldade de constituição de alianças políticas que possam trazer melhorias para o local. SANTOS (2017, p.27)

Igualmente se compreende que, os espaços homogeneamente pobres anuncia a forma de organização social do território metropolitano brasileiro. Marcelo Ribeiro (2015, p.57) expõe que:

A relação centro e periferia, entre a proximidade física e distância social em diferentes escalas da segregação socioespacial: por um lado a macroescala representando o conceito de periferia, e a microescala o conceito de favela, sendo a distância social e a proximidade física representando a favela e não favela, e a distância física e distância social o núcleo e a periferia.

Uma das características mais perversas da expansão urbana brasileira é a constatação de que “não há lugar pra todo mundo”. Os pobres por exemplo são destinados a periferias metropolitanas, representadas pelas áreas de pior localização e ambientalmente sensíveis (encostas, topos de morros) e menos valorizadas.

Esses fenômenos demonstram a falta de equipamentos sociais (fornecimento de luz elétrica, água, saneamento) oferecidas ou compatíveis para a população de baixa renda, levando-a a ocupar o espaço de maneira precária. Assim essas características de homogeneidade e localização das periferias têm sido ultimamente questionadas de vários modos, como coloca Torres et al (2003, pg 98):

Um processo de disseminação da pobreza e de pobres por toda a cidade, que levou ao desenvolvimento de uma nova onda de favelas, marcada por múltiplas invasões de porções muito pequenas de terra não ocupadas pela urbanização, tais como pequenos espaços entre pontes e margens de rios ou linhas férreas.

O processo da precarização da moradia não é um fenômeno novo, com o avanço da urbanização, a expulsão dos pobres para a periferia e áreas não urbanizadas se tornou cada vez mais recorrente. Com o inchaço da população nessas áreas, os serviços públicos são escassos e não atendem às necessidades dos indivíduos, como a provisão de creches, escolas e postos de saúde e formas mais estruturadas do espaço, traduzindo a ausência da cidade na vida cotidiana dessa população. Torres et al (2003, pg 98), revelam as características desse fenômeno.

Espaços urbanos ocupados por esses grupos sociais foram caracterizados como “periferias” – espaços socialmente homogêneos, esquecidos pelas políticas estatais, e localizados tipicamente nas extremidades da área metropolitana. Tais espaços são constituídos predominantemente em um loteamento irregular ou ilegal de grandes propriedades, sem o cumprimento das exigências para a aprovação do assentamento no município. A maioria das casas desses locais é “autoconstruída”.

Ribeiro (2015, p.918) analisa as periferias a partir das condições sociais manifestadas pela carência de infraestrutura urbana por intermédio da representação das condições sociais das pessoas, que não conseguem moradias nas proximidades do local de trabalho, e que traduz a questão urbana como uma identificação da periferia como categoria social capaz de denunciar o modo que se deu a urbanização brasileira, pontuando que:

A compreensão dessa questão urbana se deu pela relação entre moradia e trabalho. Era em torno da problemática do trabalho que a ausência ou precariedade da moradia passou a ser compreendida, dando primazia à periferia como lugar em que se constituiu como alternativa para reprodução da mão de obra e, por isso mesmo, servisse de barateamento da força de trabalho

Entretanto, as periferias não são sinônimos de bairros pobres, e sim de, bairros afastados dos centros urbanos. Existem inúmeras periferias, principalmente na região metropolitana de São Paulo que são bairros considerados regiões de alto padrão, cercados de condomínios fechados como Alphaville e Granja Viana, denominados como “subúrbio chic” com uma população que possui renda familiar superior a 20 salários mínimos.

Fatores como este, demonstram a outra face e alternativa gerada da divisão entre os grupos, como a segregação voluntária dos mais ricos. Com a falta de espaço no centro e na busca de melhor qualidade de vida, essa população tende a evitar os pobres.

Outro exemplo dos reflexos da pobreza urbana, como as favelas do Rio de Janeiro, foram historicamente originadas no processo de colonização do Brasil por meio da intensa escravização dos negros até meados de 1888. Após o fim da escravidão legitimada pelo Estado, os negros não obtiveram nenhuma forma de reparação pela sua força de trabalho sofrendo perversidades, que perduraram por quase 400 anos, sendo então obrigados a se instalarem nas encostas de morros.

Com o decorrer do tempo, as favelas foram tomando forma e se tornando lugar também dos migrantes, principalmente nordestinos, que viam nas grandes metrópoles (São Paulo e Rio de Janeiro) uma perspectiva de emprego e uma vida melhor na cidade. Ou seja, as favelas se formaram devido a falta de espaço nos grandes centros e a não incorporação dessa população (migrantes e descendentes de escravos) no mercado formal, sendo obrigados a ocuparem terrenos baldios e construírem suas próprias residências.

A não regulamentação do poder público dessas áreas, torna a vivência dessa população permeada pela ilegalidade e fragilidade em construir suas raízes no lugar. Porém, essa negligência do poder público não breçou o desenvolvimento das favelas, mas colaborou para o aprofundamento das mazelas sofridas pela população, devido a falta de infraestrutura (água tratada, saneamento básico, e mobilidade urbana).

Nessa mesma direção, os indivíduos que habitam nessas áreas socialmente estigmatizadas, além da dificuldade de se atingir a ascensão social e econômica, também são afetadas pelos efeitos subjetivos causados pelas generalizações e estereótipos criados para aprofundamento das desigualdades e que impossibilita a formação de redes, caracterizando a desigualdade simbólica dessa população. É comum escutarmos que “as periferias são muito violentas”, como um fato isolado e principal característica do lugar, anulando qualquer tipo de realidade além desta.

O principal resultado dessa desigualdades simbólica é a desqualificação da mão de obra desses indivíduos, como também o enfrentamento das dificuldades físicas, como o problema de mobilidade, pelo afastamento dos grandes centros e em que se concentram os melhores serviços e oportunidades de emprego.

Um outro efeito produzido pela segregação é o fenômeno da gentrificação. O termo foi originado no século XX em Londres, pela socióloga britânica Ruth Glass (1912-1990) para definir os fenômenos observados de transformação e revitalização urbana de bairros operários que passaram então a se “elitizar” expulsando os seus moradores originais.

Para melhor identificação desse processo, Novaes (2017, p.40) demonstra como as intervenções públicas em espaços centrais desvalorizados, habitado principalmente pelos mais pobres, passaram a valorizar esse espaço, atraindo

novos moradores com maior poder aquisitivo em detrimento da população original, que passa a ser afastada para as periferias.

Portanto, áreas sujeitas ao fenômeno da gentrificação se transformam em locais de atração para o mercado imobiliário, que se apropria desse espaço para construção de novas habitações de alto padrão. Além disso, o mercado de turismo e entretenimento passou a ver este local também como espaços ideais para construção de hotéis, restaurantes, shoppings, Novaes (2017, p.40) coloca:

[...] junto com toda a melhoria na infraestrutura urbana, o custo de vida subiu tanto que não cabe mais no orçamento dos moradores. Enquanto o antigo morador procura um novo bairro, pessoas de maior poder aquisitivo estão indo morar no seu lugar, até que o antigo bairro popular seja totalmente descaracterizado e substituído por uma população de classe média [...]

As principais características da gentrificação são:

De acordo com alguns autores que analisam este fenômeno em várias partes do mundo, podemos dizer que a gentrificação pressupõe quatro características principais: (a) diferencial de renda da terra (rent gap); (b) política de renovação urbana; (c) atributo simbólico local; e (d) substituição de classe social. NOVAES (2017, p.41)

O *diferencial de renda da terra* representa as mudanças de valorização da terra urbana, pelos processos de renovação urbana e que conseqüentemente eleva o preço dos imóveis, É exatamente pela diferença entre os valores real e o valor potencial da terra urbana que os investidores imobiliários conseguem obter seus lucros. Novaes (2017, p.41)

A *política de renovação urbana*, coloca o Estado (precisamente, o poder público local) também como responsável pela gentrificação, por meio da promoção e implementação de infraestrutura, como explica Novaes(2017, p.42)

[...]cria condições para que os empreendedores (dos setores imobiliário e turístico) possam investir e lucrar com o potencial aumento da terra. Além disso, em alguns casos, os governos locais promovem a remoção de moradias populares, como é o caso das favelas no Brasil, que seriam um “empecilho” ao projeto de renovação urbana[...].

Em relação ao *atributo simbólico social*, é notável que as áreas de localização centrais da cidades sejam atrativas pela classe média, tanto pela localização como também pelo valor cultural e histórico existente no lugar. Assim,

para se conseguir o *rent gap*, muitos investidores apostam nesses atributos simbólicos para atrair um determinado público da classe média, que, no caso dos centros urbanos, são em geral jovens, estudantes, casais sem filho, artistas, entre outros, esclarecido por Novaes (2017, p.42)

Por fim, a *substituição de classe social* traduz as mudanças não apenas na construção de novas moradias, mas demonstra as transformações no modo de vida que se estabelece no lugar, descaracterizando-o ao que ele foi no passado, dando lugar aos novos tipos de segmentos, como comércio, o lazer e o tipo de população que ali se instala, como as mudanças dos agentes detentores da posse da terra urbana nas localidades, substituindo segmentos da classe popular pela classe média e alta, demonstrados por Novaes (2017, p.42)

Portanto, a gentrificação representa o processo de elitização ou aburguesamento de áreas pobres, por meio de políticas públicas de investimento e infraestrutura que não garantem a permanência dessa população pobre no lugar, demonstrando a falha no cumprimento de direitos básicos, como a função social da propriedade e em garantir o direito à moradia e o bem estar social, que no caso do Brasil está previsto no Estatuto da Cidade (**LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**).

#### **2.4. DIREITO À CIDADE NO BRASIL**

No contexto brasileiro, a ressignificação do conceito de direito à cidade surge com a redemocratização e se dá pelo acesso básico aos direitos de cidadania. Também se configurou como um instrumento que faz valer a função social da propriedade, com intuito de frear os privilégios existente na sociedade brasileira, promovendo o direito de todos os habitantes de usar, ocupar, produzir, governar e usufruir da cidade de maneira equânime entendidos como bens essenciais de uma vida plena, atingindo o bem-estar. Brandão (2015, p.8) indaga os privilégios sobre o espaço pelo contexto brasileiro:

O Brasil precisa romper com sua trajetória histórica perversa de ter construído persistentes privilégios para uma minoria e destituído de direitos lato sensu e

marginalizado a maior parte da sua população dos benefícios do progresso técnico e material e do acesso aos serviços sociais públicos básicos, o que travou a construção civilizatória de um mínimo de homogeneização social. O país montou, ao longo de sua história, um padrão perverso de desenvolvimento para o desfrute de 1/5 da sociedade, enquanto interditiou os direitos plenos a esses benefícios por parte dos outros 4/5. Tal situação precisa ser revertida.

Tavolari (2016, p.18) também analisa a inserção do conceito ao cenário brasileiro, por meio do surgimento entre as lutas de classes e o direito de se viver a cidade, onde explica:

Houve, no Brasil, uma combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis: um amálgama entre o direito à cidade, de Lefebvre, e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells. Essa hipótese ajuda a entender como um conceito pensado a partir do diagnóstico de uma nova miséria urbana, em que a satisfação de necessidades básicas já não aparecia como problema central, pôde encontrar tanta aceitação no contexto brasileiro.

Além do mais, Tavolari (2016) destaca a definição do conceito de direito à cidade pelo estudioso Pedro Jacobi (1986) que coloca: “O direito à cidade representa, acima de tudo, pensar uma cidade democrática, uma cidade que rompa as suas amarras com o passado”. (TAVOLARI 2016 apud JACOBI 1986,pp.23-25).

Em outros termos, a realidade social escancara as assimetrias do consumo dos direitos constitucionais, onde este consumo legitima a lógica que a utilização dos bens públicos ocorre se efetivamente obter condições de pagar, como o uso do direito à cultura e o lazer como também o direito de moradia digna e utilização de bens e serviços de qualidade e de fácil acesso.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar da questão urbana. Nosso processo de urbanização foi um dos mais intensos já vistos, elevando as demandas de emprego e serviços públicos, como consequência mais agudas dessa carência, que resultaram na relevância e formação de grupos organizados, conhecidos como “movimentos sociais urbanos”.

Esses movimentos passaram a reivindicar melhorias a partir da década de 1970, como o cumprimento dos direitos social pela terra urbana. Essas reivindicações foram levadas para a Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1986. Entidades sociais e profissionais integrados no Fórum Nacional da Reforma Urbana, formularam uma Emenda Popular, onde conseguiram angariar mais 130 mil



assinaturas, provando o efeito da organização política desses movimentos. Magalhães (2009,p.12) ressalta:

Os 13 anos de luta pela aprovação do Estatuto da Cidade constituíram etapa de um processo muito mais longo. Nesse sentido, lembramos que o princípio da função social da propriedade está incluído nas constituições brasileiras desde 1934 e, desde a década de 60, havia uma militância engajada na aprovação de instrumentos legais destinados a garantir sua aplicação. Reprimidos durante a ditadura militar, os movimentos sociais se reorganizaram na década de 80.

A Constituição então, passou a tratar de “direito urbanístico” e dedicou um capítulo específico a política urbana, de caráter a exigir da propriedade urbana sua função social.

No contexto da redemocratização, formou-se uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade: o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana. Com base nesse projeto, foi aprovado o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal. MAGALHÃES (2009,p.12)

## **2.5. NORMATIVOS E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA: O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR**

A dificuldade do acesso à terra tem sido fator determinante de carência e propagação da desigualdade sociais. Nas cidades, o preço do solo segrega as pessoas por estrato de renda e impõe encargos inversamente proporcionais à capacidade de pagamento, principalmente para a população de baixa renda. Ou seja, o preço da terra é o que determina o lugar de moradia das pessoas tornando a cidade mais cara para os que têm menos.

O papel esperado do poder público nesse cenário refere-se a qualificar áreas desqualificadas e não, supervalorizar as áreas já qualificadas, respeitando critérios da justiça social por meio de uma qualidade urbanística básica, onde se estabelece o mínimo para que qualquer cidadão possa obter o direito de ter uma moradia, saneamento básico e para além disso, a construção de polos de desenvolvimento

econômico, fazendo com que essa população tenha um emprego mais próximo de sua moradia, rompendo com a polarização centro periferia

O Estatuto da Cidade surgiu como decorrência dos inúmeros problemas urbanos, e definido como a lei federal 10.257/2001. Considerado um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos, após um difícil processo de lutas dos movimentos sociais e lentidão na tramitação que durou mais de uma década, para instrumentalizar os Municípios no seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano (ESTATUTO DA CIDADE 2001, p.7).

O Estatuto regulamenta o Art.182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que aborda políticas de desenvolvimento urbano e sobretudo a função social da propriedade, revelando sua importância no estabelecimento de regras gerais para a administração e organização das cidades, além de garantir em nível federal, estadual e municipal o cumprimento de melhorias na infraestrutura urbana, de forma democrática que atenda a todos, como consta no guia de implementação da política:

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, este movimento reatualiza, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país. As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana remontam às propostas de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nos anos 70, que resultaram no PL no 775/83. ESTATUTO DA CIDADE (2002, pg. 21)

Ele estabelece as diretrizes exigidas pela Constituição Federal, e mesmo os municípios sendo dotados de autonomia federativa, são obrigados a adotar as medidas postas pelo instrumento.

O Estatuto abarca um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos – e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega – como não podia deixar de ser – para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. ESTATUTO DA CIDADE (2002,p. 21)

Dentre as 18 diretrizes fixadas pela Constituição, as principais a serem destacadas são: Diretrizes gerais - direito á cidade sustentável; Gestão democrática, por meio da participação popular nas tomadas de decisões do governo; Oferta de equipamentos urbanos e comunitários e serviços públicos adequados; Controle de uso do solo, de forma a evitar a especulação financeira; Justa distribuição de benefícios e ônus; Regularização fundiária; Adequação da política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano e a Recuperação dos investimentos do poder o público de que tenha resultado a valorização de imóveis.

Neste sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, materializada nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização(ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação.(ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p.22). O Plano Diretor é uma obrigação constitucional para cidades com mais de 20 mil habitantes ou mais, sendo uma ferramenta central para o desenvolvimento das cidades em aspectos econômicos, físicos e sociais, além de propor os rumos em que as cidades devem tomar, deverão ter o plano diretor:

[...]não apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes, mas também as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional.[...] ESTATUTO DA CIDADE (2001, p.8)

As competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana na aplicação das diretrizes estipuladas no Guia de Implementação do Estatuto da Cidade (2002), são divididas entre União, Estados e Municípios, onde para a União foi atribuída a competência de:

De acordo com o artigo 21, inciso XX, tem a competência para estabelecer as diretrizes para a habitação, saneamento básico e transportes urbanos; a União tem ainda a competência privativa de acordo com o artigo 21, inciso IX da Constituição, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e, com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de

desenvolvimento urbano; definir os objetivos da política urbana nacional, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. (pg. 28)

Os estados estão responsáveis de mesma maneira que a União, além de editar uma lei estadual de política urbana na ausência de lei federal:

O Estado pode editar normas gerais de direito urbanístico, na ausência da lei federal visando a capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Cabe a eles também, instituir um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas. (pg.28)

E por fim, aos Municípios foram estabelecida as demais competências como,:

A privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, de acordo com o artigo 30, incisos I,II, e VIII. E com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. (pg.28)

A intenção desse modelo de organização espacial e urbana foi projetado no sentido um modelo ideal de cidades, executado ano após ano até se atingir ao tipo desejado, como o desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades devido à explosão dos processos de urbanização.

Nessa mesma direção, o Plano Diretor é considerado o instrumento utilizado para se estabelecer as diretrizes do planejamento urbano. Segundo o Guia de Implementação da política, a concepção do Plano Diretor se deu :

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final (o modelo de cidade desejada). Seu ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstancia em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente com o modelo adotado. ESTATUTO DA CIDADE, 2001,p. 38)

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. A concepção do Plano contida no Estatuto refere-se em:

O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade. (p.38)

Um dos instrumentos previstos no Plano Diretor, são as zonas de interesse social (ZEIS), que correspondem a inclusão do zoneamento das cidades e de terras destinadas à implementação de habitação de interesse social (HIS)<sup>2</sup>. Magalhães (2009, p.3) expõe:

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, abrangendo a destinação de vazios urbanos e imóveis não utilizados para habitação de interesse social é estratégica para potencializar os efeitos do PMCMV<sup>3</sup>, considerando o aumento da demanda por terrenos urbanos e as condições mais favoráveis para a aprovação do instrumento, estabelecidas pelos programas habitacionais.

Em definição, a expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983 que determina:

A delimitação de áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana” MAGALHÃES (2009, pg.10)

As ZEIS foram concebidas nos anos 80, a partir do reconhecimento dos direitos a moradias e a cidade dos ocupantes de áreas precárias ou informais. Ao decorrer do tempo e das lutas pelos movimentos sociais, reconheceu-se que esta forma de ocupação de solo seria um produto da exclusão social e que as regras urbanísticas (leis) contribuem para formar um território onde os mais ricos conseguiram acessar os melhores pedaços da cidade, enquanto os mais pobres não obtinham acesso ao mercado, ficando relegados aos espaços de menos interesses, sem infraestrutura, sem serviços básicos, distantes de seus empregos, ou seja, ficam sem cidade.

---

<sup>2</sup> HIS: Habitação de Interesse Social

<sup>3</sup> PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida

As ZEIS foram projetadas para produzir inclusão territorial, intervindo nas normas urbanísticas para produzir o efeito contrário, reservando terra para a implantação de moradias populares em lugares já urbanizados. Dados de 2019 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Munic/IBGE), 2.866 possuem o Plano Diretor ou regularização fundiária entre pequenos Municípios, os dados do IBGE apontam que 66,9 deles contam com o instrumento, como especificado pela Confederação Nacional dos Municípios.

Conforme o Guia para Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos de 2009, os objetivos das ZEIS correspondem em estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários; ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS) e estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

Os tipos mais comuns previsto em lei são: “ZEIS de Regularização”, que define áreas já ocupadas por assentamentos informais ou por alguma forma de irregularidade, com objetivo de reconhecimento de áreas já ocupadas por processos informais e sua integração permanente na cidade por meio de um plano de urbanização e regularização.

ZEIS 1: Áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários tais como: favelas e assemelhados, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda. (p. 32)

O segundo tipo são as “ZEIS de Vazios” que consiste na demarcação destas áreas em espaços considerados vazios, geralmente não construídas subutilizadas ou não-utilizadas e que estejam preferencialmente inseridas em regiões urbanizadas, onde já exista infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, emprego e qualidade de vida.

ZEIS 2: Áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social (HIS) (p.32)

Municípios como São Paulo adotaram mais dois tipos de ZEIS:

ZEIS 3: estão localizadas em áreas centrais, bem dotadas de infra-estrutura urbana, e abrangem 5,92 km<sup>2</sup> (o que equivale aproximadamente a 600 campos de futebol). Incluem concentrações de cortiços, imóveis não utilizados (edifícios vazios e abandonados) e terrenos em antigas zonas industriais, em perímetros de operações

urbanas consorciadas ou em outras áreas, nas quais a expectativa de mudança de uso e de novos investimentos públicos pode induzir uma alta exagerada do preço da terra. (p.34)

ZEIS 4: foram marcadas em áreas com restrições ambientais que admitem aproveitamentos de baixa densidade. As HIS produzidas nas ZEIS 4 deverão ser destinadas ao reassentamento de famílias que já moram no seu entorno, em áreas de proteção absoluta e/ou áreas de risco. (p.34)

É válido dimensionar a incorporação dos instrumentos de acesso à terra previstos no Estatuto da Cidade nos Planos Diretores, e identificar alguns dos principais desafios para o planejamento urbano das cidades brasileiras, na perspectiva da promoção do direito à cidade. De mesmo modo, é relevante demonstrar a dimensão da implementação da política mesmo não ocorrendo um pacto social para a gestão municipal e até mesmo não seguir todas as diretrizes previsto no Estatuto da Cidade.

Aqui, cabe analisar a evolução dos Planos Diretores por um olhar quantitativo sobre sua evolução. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC)<sup>4</sup>, realizada desde 2001, evidencia a clara evolução dos Planos Diretores no Brasil no período entre 2001 e 2009, demonstrando “que a partir de 2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2318 em 2009”, colocado no estudo de SANTOS JÚNIOR; MONTANDON (2011, p.29), e acrescenta:

Se considerado o universo de municípios com mais de vinte mil habitantes – que tem obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor segundo o Estatuto da Cidade –, a proporção de Planos elaborados em relação ao total é mais expressiva: em 2009, dos 1644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total.

Se considerarmos as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, constatar-se-á a nítida evolução do instrumento no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005.

## **2.6. GOVERNANÇA URBANA: O ESPAÇO URBANO EM DISPUTA**

Esta seção, se resume em caracterizar tantos os Regimes Urbanos, como os padrões de governança urbana e os capitais existentes nesse espaço. Isto posto, os

---

<sup>4</sup> IBGE: Pesquisa do perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC.

regimes urbanos representam as formas contemporânea do urbano, em decorrência de novos posicionamento entre Estado, mercado e sociedade, demonstrando diversas formas de manifestação de poder na cidade, por intermédio da distribuição do poder e na implementação de planos, programas e projetos urbanos. Silva, Clementino e Almeida (2017, p. 5) adotam a definição norte americana de Regimes Urbanos como:

Na perspectiva aberta pelos cientistas políticos e sociólogos norte americanos, regimes urbanos constituem as formas de relacionamento (com durabilidade) entre a esfera pública e o mercado, ou melhor, entre as instituições públicas governamentais e os interesses econômicos privados. Há uma capacidade de ampliar, restringir ou isolar esse relacionamento público-privado, a depender dos mecanismos internos ao regime que, por sua vez, assume feições e funções particulares.

A literatura sobre o tema preocupa-se em compreender as coalizões de base local, a partir das formas que se tornam duradouras e pelos efeitos que apresentam as políticas urbanas à luz do trabalho de Clarence Stone<sup>5</sup> (1989) sobre a cidade de Atlanta nos EUA. A Teoria de Regimes Urbanos visa compreender a interação social dos atores envolvidos que influenciam na construção e tomadas de decisões das políticas públicas, onde os interesses públicos e privados funcionam em conjunto, por meio de coalizões entre Estado e principalmente o mercado. Segundo Silva; Clementino; Almeida (2017, p.8):

As coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano.

As coalizões, ou ligações estabelecidas entre Governo e Mercado (empresas) são direcionadas pelos interesses consonantes de ambas as partes, que de forma cooperativa, estabelecem as ações na agenda pública e conseqüentemente na implementação das políticas, porém, esta cooperação não anula os processos de luta até ele ser devidamente conquistado. Tais

---

<sup>5</sup> **Clarence Stone (1989)**: Clarence Stone é professor do departamento de governo e política da Universidade de Maryland, onde também dirige o Urban Education Project. Recebedor do Prêmio Ralph J. Bunche e do Prêmio de Realização de Carreira da APSA, ele é co-autor de *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools*, editor de *Changing Urban Education* e co-editor de *The Politics of Urban Development*.



características dos regimes decorrem da necessidade não apenas de consenso, mas, da presença de incentivos e oportunidades transformadas em projetos urbanos. SILVA et al (2017, p.9). É através das coalizões de poder que integram as cidades, responsáveis em ditar seu caráter, como mais liberais -privatistas- ou voltadas para o social

É através dessas características dos regimes urbanos, que identificamos as configuração de regimes mais ou menos mercantilizados, diferenciando-se em graus de liberdade e na constituição dos atores determinantes, além de facilitar a distribuição dos poderes na cidade. Um dos importantes legados deixado por essa estrutura do espaço urbano, são representados pelos tipos de cidades que perpetuam as políticas de cidadania, principalmente pela participação social.

A maior participação da sociedade civil nos espaços decisórios, permite despertar o sentimento de empoderamento dessa população, sobretudo pela visão não privatizadas sobre o compartilhamento e acesso aos bens públicos, diferentemente de outras cidades que lutam para a própria propriedade.

Nesse caso, o principal impedimento para a efetividade das políticas urbanas se dá se dá pelo maior apego da população a ideia de espaço urbano enquanto propriedade privada, assim quanto maior o espírito de propriedade maior a dificuldade no cumprimento de sua função social.

Por fim, é necessário mencionar os capitais presentes no espaço urbano que representam atores importantes nas definições das políticas urbanas.

O conceito de capitais do urbano utilizado por Marques (2016, p.16), demonstra:

Certa herança marxista, focada no destaque a circuitos de produção/acumulação e à inserção destes em economias políticas específicas, envolvendo não apenas dimensões estritamente econômicas, mas também relações sociais e de poder no interior de formações históricas concretas.

Ainda pela análise do autor, a atuação dos capitais abrange a utilização de estratégias políticas para estabelecer conexões com diversos atores, não exclusivamente empresas privadas, cercados por instituições públicas para a produção das políticas urbanas. Abandonando por completo a ideia da captura do

Estado pelo capitais privados, e acentuando a contribuições do pluralismo e principalmente do neoinstitucionalismo, como aponta Marques (2016)

Os tipos de capitais que moldam a cidade, cujos circuitos de valorização estão associados diretamente à cidade; envolvidos com a produção do ambiente construído em economias de mercado:

Isso inclui as empresas de transportes e serviços urbanos, as empresas construtoras, as incorporadoras etc., mas também empresas financeiras, holdings de vários tipos, e empresas de apoio à gestão do Estado e à execução de políticas. MARQUES (2016, p.19)

O primeiro tipo de capital do urbano se define pelo *capital incorporador*, cujas características são: capital onde o Estado atua somente como regulador; o espaço é a fonte de valorização, devido às localizações e os fluxos a fim de promover a mudança no uso do espaço; atua no mercado concorrencial e pressionar politicamente na aprovação e aplicação de regras.

O segundo tipo, é o *capital de serviços*, responsável pela contratação de empresas privadas para a prestação de serviços de transporte público e limpeza urbana, mas, mais recentemente, incluem versões radicalizadas, como concessões urbanísticas; concessões privadas. Nesse caso, o Estado é um dos únicos compradores (trata-se de um oligopsônio), o que torna os mercados intensamente politizados.

Esse poder traduz não o controle das ações e o mando pelos agentes empresariais e as elites, mas está associado à capacidade de realizar projetos e políticas urbanas. O poder político nesse cenário, representa a capacidade de mobilizar os recursos e liderar políticas baseadas em coalizões entre esses atores públicos e privados. Contudo, Marques (2016, p.24) ressalta:

Dependendo de condições locais, as coalizões poderiam impulsionar várias agendas e políticas diferentes, desde máquinas de crescimento (para ele “regimes de desenvolvimento”) até anti-growth machines (“regimes de preservação”).

No caso brasileiro, o setor privado sempre ocupou papel importante nas políticas urbanas, executando tarefas específicas sob contrato, contratadas por agências locais da administração direta dos anos 1920 aos 1960 e mais tarde por empresas públicas entre os anos 1960 e os 2000.

As elites locais sempre estiveram ligadas à execução de serviços de construção, incorporação e produção da terra, em especial em pequenos municípios; em que há forte imbricação local entre as elites políticas e econômicas. Contudo, capitais do urbano sempre se fazem presentes nos processos de decisão e na implementação de políticas entre nós, como enfatiza Eduardo Marques (2016)

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho destacou, por meio de revisão bibliográfica, os principais temas que tangenciam a questão urbana, enfatizando as desigualdades socioespaciais, os instrumentos de intervenção das políticas urbanas e as relações de poder que constituem a esfera do urbano no Brasil. A revisão bibliográfica proposta neste trabalho buscou trazer algumas respostas a essas questões. Longe de esgotar o tema proposto, este trabalho buscou ressaltar os principais problemas e desafios atinentes ao mundo urbano brasileiro. Nesse sentido, o trabalho pretendeu contribuir para o debate do direito à cidade em contextos permeados por fortes desigualdades e assimetrias organizativas, em que as cidades se transformam no principal lócus de reprodução de carências, mas também se constituem em “espaços de esperança”, segundo a célebre afirmação de Harvey (2004).

Contudo, construir esses espaços de esperança requer uma ruptura definitiva da ideia de cidade concebida e construída exclusivamente como um espaço anônimo e privatizado. Assim, torna-se cada vez mais urgente a implementação de políticas públicas que façam dos territórios urbanos legítimos espaços de convivência humana e de prática da cidadania.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, S., & ANDRADE, L. A. G.(2011). **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

BRANDÃO, Carlos. **“Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil”**. E-Metropolis, n.23, (6), 2015, pp. 07-14

BRASIL. Estatuto da Cidade - **guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis/ Caixa Econômica Federal, 2001

BRASIL. Estatuto da Cidade - **guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis/ Caixa Econômica Federal, 2º edição, 2002

DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. **SEGREGAÇÃO SOCIO ESPACIAL E A RECENTE POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NAS CIDADES BRASILEIRAS**.

ESTATUTO DA CIDADE: **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.

FRANÇA, Danilo Sales do Nascimento. **Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI**. Tese (Doutorado) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

Guia para Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social: **ZEIS de Vazios Urbanos**. Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação. 2009.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança. Spaces of Hope**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; ALVES, Fátima; LANGE, Wolfram Johannes. **Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro**. Educação e Sociedade. vol.34 no.125 Campinas Oct./Dec. 2013

MALOUTAS, T. **“Introduction: Residential segregation in Context”**. In: MALOUTAS & FUJITA (orgs.). Residential Segregation in Comparative Perspective : Making Sense of Contextual Diversity.London: Ashgate Pub.2012.

MARICATO, E.(2009). **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**.Cadernos Metrópole, 21, 33-52

MARQUES, Eduardo. **“De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas”**. Novos Estudos Cebrap, vol. 35, n. 2, jul., 2016, pp. 15-33

MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo, Editora Unesp/Centro de Estudos da Metrópole. 2010

MINGIONE, Enzo (1999). **“Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates”**. In: MINGIONE, Enzo (org.). *Urban Poverty and the Underclass*. New York, Blackwell, pp. 30-40.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do. **Classificação da Pesquisa. Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos**. texto referente ao capítulo 6 do livro “Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática –como elaborar TCC”. Brasília: Thesaurus, 2016.

NOVAES, Patrícia. **Gentrificação e o Direito à Cidade: o exemplo da cidade do Rio de Janeiro**. In Orlando Alves dos Santos Junior; Patrícia Novaes, Larissa Lacerda; Mariana Werneck (orgs.). *Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017, pp. 40-45

RAMOS, Márcia Eliane. **A cidade no capitalismo: o lugar do homem**. Boletim Goiano de geografia. Jan/Jun 1997. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*. 2014 – Edição 13 – Maio/2014

RIBEIRO, Marcelo Gomes. **“Território e Desigualdades de Renda em Regiões Metropolitanas do Brasil”**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 4, 2015, pp. 913 a 949.

SAMPSON, Robert J. **Great American City: Chicago and the enduring neighborhood effect**. Chicago: University of Chicago Press, 2012

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In Orlando Alves dos Santos Junior; Daniel Todtmann Montandon (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, pp. 27-56

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países**. Petrópolis: Editora Vozes, 1982b, 2ª edição.

SEIXAS, João. **A Cidade na Encruzilhada. Repensar a cidade e a sua política**. Porto: Ed Afrontamento, 2013.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da.; CLEMENTINO, Maria do Livramento Santana; ALMEIDA, Lindjane Bento. **“Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade”**. XVII Enampur. São Paulo, 2017, pp 2-20.

TAVOLARI, Bianca. **“Direito à Cidade: uma trajetória conceitual”**. Novos Estudos Cebrap, n.104, mar., 2016, pp. 93-109

TORRES, H. et al. **Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo**. Estud. av. vol.17 no.47 São Paulo Jan./Apr. 2003

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. ESTUDOS AVANÇADOS, 2011

<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/segregacao-urbana.htm>

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-completa-19-anos-cnm-reforca-importancia-do-plano-diretor>