

O papel da propriedade no urbanismo periférico: uma análise a partir da teoria crítica do direito

The role of property in peripheral urbanism: an analysis from the critical theory of law

Kamila Carvalho Silva
Graduanda em Direito pela UFPR
milacarvalho92@gmail.com

Resumo: O trabalho em questão discute o papel da propriedade privada na construção do espaço urbano. Para tanto parte da concepção da cidade como expressão geográfica das relações sociais, políticas e econômicas que nela se realizam, a partir da construção teórica de urbanistas e da análise do instituto propriedade pela teoria crítica do direito. Com base nisso, é discutido o papel do direito na geração de valor da terra no espaço urbano e suas consequências dentro desse espaço, tais como a segregação sócioespacial e a configuração daquilo que Raquel Ronik chamou de urbanismo de risco. A pesquisa leva em consideração as especificidades da urbanização na periferia do sistema mundo, dentro do contexto de integração das cidades no mercado global – adaptação das cidades para a atração de investimentos estrangeiros, planejamentos urbanos pautados na lógica empresarial, etc. – a partir do conceito de cidade mercadoria formulado por estudiosos da cidade.

Palavras-chave: Propriedade privada. Cidade. Urbanismo periférico. Urbanismo de risco. Teoria crítica do direito.

Abstract: The work discusses the role of private property in the construction of urban space. In order of this, is based on the conception of the city as a geographical expression of social, political and economic relations that happen in it, from the theoretical construction of planners and the analysis of the institution of private property by the critical law theory. Based on this, is discussed the role of law in the generation of value of land in the urban space and its consequences within that space, such as social and spacial segregation and configuration of what Rachel Ronik called urbanization risk. This paper takes into account the specificities of urbanization on the periphery of the world system, within the context of integration of cities in the global market - Adapting cities to attract foreign investment, urban planning guided by the business logic, etc. - Using the concept of commodity city formulated by scholars of the city.

Keywords: Private property. City. Peripheral urban planning. Risky urban planning. Critical law theory.

Originals recebidos em: 23/03/2014

Aceito para publicação em: 27/06/2014



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais-Vedada a criação de obras derivadas 3.0 Unported License.

Introdução

Nesse artigo se buscou analisar o papel da propriedade privada na construção do espaço urbano. Para tanto parte da concepção da cidade como expressão geográfica das relações sociais, políticas e econômicas que nela se realizam, a partir da construção teórica de urbanistas e da análise do instituto propriedade pela teoria crítica do direito, tendo por referencial teórico principalmente autores oriundos da advocacia popular como Miguel Baldez e Jacques Távora Alfonsin.

Com base nisso, é discutido o papel do direito na geração de valor da terra no espaço urbano e suas consequências dentro desse espaço, tais como a segregação socioespacial e a configuração daquilo que Raquel Ronik chamou de urbanismo de risco. Urbanismo de risco é a exclusão dos menos abastados das regiões onde existe infraestrutura urbana instalada e seu deslocamento para regiões distantes, em sua maioria irregulares, onde residem sem segurança jurídica da posse, em regiões afastadas do centros econômicos da cidade, locais onde a maioria dessa população trabalha.

A pesquisa leva em consideração as especificidades da urbanização na periferia do sistema mundo, dentro do contexto de integração das cidades no mercado global – adaptação das cidades para a atração de investimentos estrangeiros, planejamentos urbanos pautadas na lógica empresarial, etc. – a partir do conceito de cidade mercadoria formulado por estudiosos da cidade.

O Espaço Urbano

O surgimento do espaço urbano confunde-se com o surgimento do binômio centralidade do poder/ diferenciação social. A cidade nasce do excedente de produção do campo, mas se consolida principalmente como uma organização social produtora de poder político. Conclui-se então que o espaço urbano já surge na dicotomia inclusão/exclusão. Ao se pensar na Atenas antiga, por exemplo, essa dinâmica torna-se clara. Ao mesmo tempo em que a democracia ateniense incluía os considerados cidadãos, excluía os assim não considerados, boa parte de sua população. (ROLNIK, 1988).

Apesar da cidade sempre ter sido um espaço de incluídos e excluídos, o surgimento daquilo que Raquel Rolnik chama de cidade-capital provoca a intensificação

dessa dicotomia. É nesse momento que a terra urbana, anteriormente ocupada de forma comunal, com o surgimento do instituto propriedade, torna-se mercadoria. A mais clara consequência física no espaço urbano dessa transformação radical é a segregação espacial. (ROLNIK, 1988).

O espaço urbano pode ser definido, em termos gerais, como o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Esses diferentes usos definem a organização urbana da cidade, ou seja, criam áreas distintas dentro do espaço urbano – como o centro e a periferia – fragmentando-o. No entanto, as áreas fragmentadas se articulam a medida que interagem umas com as outras. Os trabalhadores que se deslocam todos os dias de áreas mais pobres da cidade para trabalharem em áreas mais ricas exemplificam essa articulação. (CORRÊA, 1989).

A “divisão-articulada” da cidade é a expressão espacial dos processos sociais que se dão nesse espaço. Assim, o espaço urbano é um reflexo de sua sociedade. Uma cidade capitalista será fragmentada de forma desigual, refletindo sua estrutura de classes. No entanto a sociedade é dinâmica, o que implica na conseqüente dinamicidade do espaço urbano e na sua capacidade de interferir na dinâmica social. Tal dinâmica materializará na cidade seus símbolos de poder e suas lutas sociais (CORRÊA, 1989). Portanto, o espaço urbano é “a própria sociedade em uma e suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas sociais” (CORRÊA, 1989, p. 9).

A divisão-articulada do espaço urbano está diretamente relacionada com a divisão do trabalho. Os lugares dentro da cidade têm diferentes funções do ponto de vista capitalista. Áreas capazes de comportar a realização de atividades mais rentáveis terão maior valor de troca e serão utilizadas por aqueles que, dentro da divisão do trabalho na cidade, tenham capital suficiente para realizem tais atividades. Por outro lado, áreas sem essa capacidade são utilizadas por atividades menos rentáveis, que demandam menos capital. Essa divisão acontece considerando-se a capacidade das áreas de realização de atividades produtivas, circulação de bens e realização de serviços. Uma mesma atividade que se realize em locais diferentes da cidade, um comércio, por exemplo, implica em diferentes capitais necessários e rentabilidades. Assim, do ponto de vista da melhor utilização capitalista do espaço, uma área é bem utilizada quando há correspondência entre seu uso possível e sua localização relativa no espaço urbano (SANTOS, 2012). Assim, a cidade capitalista se modela prioritariamente a partir do valor de troca e das funções de suas sublocalidades. Isso implica não só na expressão das desigualdades no espaço urbano, mas também na sua intensificação.

O espaço urbano, bem como sua organização, é modelado por agentes sociais. CORRÊA (1989) os lista em: proprietários dos meios de produção, notadamente grandes industriais; proprietários fundiários, os detentores da propriedade privada da terra; promotores imobiliários; Estado; grupos sociais excluídos. A interação desses agentes, como bem destaca o autor, se dá sob um marco jurídico que, como todo o direito, não é neutro. As regras dessa interação refletem os interesses das classes dominantes, ainda que os grupos socialmente excluídos sejam capazes, por meio de pressão social organizada, de exercer nelas algum grau de influência. Os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e promotores imobiliários apropriam-se da renda da terra de forma a garantir a reprodução das relações sociais e continuidade da acumulação de capital. O fazem, no entanto, tentando minorar os conflitos de classe. Corrêa resgata Lefébvre (1976) para apontar que tais propósitos são concretizados pela posse e controle do uso da terra urbana. (CORRÊA, 1989).

Ainda que os espaços urbanos construídos na sociedade capitalista tenham características comuns, a complexidade das dinâmicas sociais que os modelam exigem a consideração de aspectos específicos de cada local para a compreensão do espaço urbano. Assim, para a análise das cidades brasileiras, é imprescindível considerar a formação do Brasil, seu papel na divisão internacional do trabalho, o fato de ser um país capitalista periférico, as consequências da mundialização do capital no processo que se convencionou chamar de globalização, entre outras especificidades.

O espaço urbano periférico: a construção das cidades brasileiras

Autores clássicos do tema formação do Brasil destacam a contradição entre o imperialismo, visando a expansão do mercado em escala mundial sob o domínio das grandes potências capitalistas, e o desenvolvimento de Estados Nacionais materialmente independentes nos países de capitalismo periférico. Contradição que se reflete na impossibilidade de coexistência entre desenvolvimento capitalista, democracia e soberania nacional. A oposição do desenvolvimento do capitalismo mundial, um processo desigual em desfavor aos países da periferia do sistema-mundo, e o processo de formação do Brasil só faz se acirrar, tendo como palco principal as cidades. (FERREIRA, 2000).

As metrópoles dos países subdesenvolvidos, como é Curitiba, são a principal expressão dessa contradição, principalmente por serem os lugares por excelência da expansão do capitalismo mundial dentro do fenômeno da globalização. (FERREIRA, 2000). Por globalização entende-se:

a ampliação internacional dos mercados revolucionada por grandes mudanças tecnológicas (movimento estrutural) combinadas ao ideário neoliberal: primazia do mercado, enfraquecimento dos Estados-Nação, recuo das políticas sociais, privatização e mercantilização dos serviços coletivos, e conseqüentemente o aumento do desemprego e da violência. (MARICATO, 2010, p.11)

Na passagem do século XIX para o século XX, apenas 10% da população brasileira vivia nas cidades, ainda que já houvessem cidades de proporções significativas, como o Rio de Janeiro. Já nas primeiras décadas do século XX o processo de urbanização brasileiro surge com força e rapidamente se consolida, impulsionado pela Proclamação da República, a emergência do trabalho livre e o desenvolvimento, ainda tímido, da indústria ligada as exportações cafeeiras e para a produção voltada ao mercado interno. O início do processo de urbanização massiva já traz consigo as bases legais para a implementação do mercado imobiliário capitalista, a partir da introdução e consolidação do instituto jurídico propriedade privada, com a Lei de Terras de 1850, junto com legislações e reformas urbanísticas orientadas pelo embelezamento das áreas centrais, preferencialmente a moda parisiense, e pelas mega obras de saneamento básico. Conseqüentemente a população mais pobre das cidades, em várias delas majoritariamente composta pelas primeiras gerações de negros e negras livres, foi expulsa para as franjas ou morros das cidades. (MARICATO, 2001)

A década de 30 foi marcada pelo que Florestan Fernandes chamou de Revolução Burguesa no Brasil que, diferente do processo revolucionário europeu, não se caracterizou pela ruptura, mas pela continuidade. É nesse período que a burguesia industrial assume o poder político, sem, contudo, romper com os interesses hegemônicos estabelecidos. O Estado Brasileiro passa a investir na infraestrutura necessária para o desenvolvimento industrial capaz de substituir as importações, o que acaba intensificando o processo de urbanização. No entanto, a não ruptura da revolução burguesa brasileira resultou em um processo de colonização com fortes raízes coloniais, ainda que combinada com o ideário liberal de forma bastante complexa e caracteristicamente brasileira. Assim, a urbanização brasileira foi influenciada pela “importância do trabalho escravo, a pouca importância dada a reprodução da força de

trabalho mesmo com o trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal” (MARICATO, 2001, p. 18).

O Brasil sofreu um intenso e rápido processo de urbanização a partir da segunda metade do século XX, acompanhando um padrão latino americano. A conjuntura mundial nas décadas de 50 e 60, momento em que a indústria brasileira passou a se dedicar a produção de bens duráveis como consequência da 2ª Guerra Mundial, implicou em um processo de urbanização na periferia do sistema-mundo que resultou no que o autor definiu como “urbanização desigual”. A industrialização tardia, principalmente em países – como é o caso brasileiro – que se tornaram semi-industriais, gerou um expressivo êxodo rural culminado na explosão demográfica dos centros urbanos nos quais essa industrialização tomava lugar. A enorme concentração de pessoas nessas cidades, sendo São Paulo o clássico exemplo brasileiro, não foi acompanhada de infraestrutura e equipamentos que garantissem vida digna as suas populações. Na maioria das vezes, o Estado nem se dispunha a fazê-lo, já que o poder de reivindicação das massas recém-chegadas era pequeno e havia interesse das elites em manter baixos seus custos de mão de obra. (FERREIRA, 2000).

Devido ao processo de urbanização desigual, as grandes metrópoles dos países de capitalismo periférico concentram hoje níveis absurdos de pobreza, contrastados com o luxo de uma pequena elite. A pobreza dos grandes centros urbanos se evidencia principalmente pela enorme porcentagem de sua população residente em habitações subnormais (favelas, cortiços e loteamentos clandestinos), cuja renda não permite o acesso legal a terra. A contradição visível entre pobreza e riqueza urbana gera produtos, sendo o principal deles a violência, com os quais as elites não conseguem mais lidar. (FERREIRA, 2000).

A conjuntura econômica mundial das décadas de 80 e 90 tem grande repercussão na construção do espaço urbano brasileiro. O Brasil passa a sofrer as consequências da reestruturação produtiva internacional iniciada ainda na década de 70 nos países do capitalismo central. A concentração de renda, acompanhada da introdução de políticas neoliberais e consequente recrudescimento das políticas sócias, intensificou ainda mais o quadro de desigualdade social das cidades brasileiras. (MARICATO, 2001)

A introdução do paradigma econômico neoliberal se refletiu no urbanismo pelo modelo de planejamento estratégico (PE), baseado na gestão empresarial. O PE adequa o planejamento da cidade a função de criar atrativos ao capital estrangeiro. Para tanto a cidade é adaptada para tornar-se produtiva, seu governo é concebido como gestor de

uma empresa e qualquer sacrifício é válido para torná-la competitiva no mercado global. Desnecessário apontar a incompatibilidade desse modelo centralizador com a gestão democrática da cidade. Assim a cidade é transformada em um produto de consumo, onde ou se consome, ou se investe, ou se é excluído. O caráter empresarial do PE vem necessariamente acompanhado da não preocupação com questões sociais. A principal característica dessa forma de planejamento é que ela não traz, por meio de políticas públicas, respostas ou ao menos atenuações as contradições entre pobreza e riqueza nas cidades subdesenvolvidas (FERREIRA, 2000).

O quadro das cidades periféricas abordado por Ferreira resulta no que Raquel Rolnik definiu como urbanismo de risco. Nas periferias das cidades o urbanismo de risco é caracterizado pela insegurança da condição jurídica da posse, das condições do terreno e construção das habitações. No entanto, a concentração de equipamentos que viabilizem qualidade de vida à população em espaços limitados estende o urbanismo de risco a toda a cidade. Tais espaços serão afetados pela especulação imobiliária, congestionamentos, assaltos. Enfim, concentraram problemas típicos das grandes metrópoles (ROLNIK, 1997).

Direito de Propriedade

O direito exerce importante papel na formação do espaço urbano, principalmente nesse contexto de expansão do mercado global. A insegurança jurídica da posse e as condições subnormais de habitação das periferias das cidades brasileiras dificilmente podem ser pensadas sem se levar em consideração a centralidade do instituto propriedade privada não só para o ordenamento jurídico pátrio, mas também para o próprio sistema capitalista.

O Código Civil brasileiro de 2002 define direito de propriedade no caput do artigo 1228. “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002). A ideia de apropriação privada da terra, a partir do instituto jurídico propriedade, não é natural, apesar da fundamentação filosófica predominante naturalizar a relação entre homem e propriedade. Trata-se de um fenômeno recortado histórica e geograficamente. (MÁRES, 2003)

John Locke foi o primeiro grande pensador a defender a propriedade absoluta. Suas ideias marcaram a cisão entre propriedade como utilidade e propriedade como direito subjetivo erga omnes. Locke fundamentava o direito de propriedade pelo trabalho. Assim o limite da propriedade da terra se daria no limite da terra que o sujeito pode trabalhar. Voltaire, outro importante pensador da propriedade, a entendia como direito natural essencial ao bem de todos. Inclusive para o bem daqueles que dela não poderiam usufruir, pois a estes restaria a liberdade de vender sua força de trabalho. Voltaire transcende o limite a propriedade imposto por Locke. Sendo um direito natural, não há nada que o limite. (MÁRES,2003).

Direito a propriedade da terra no Brasil

No Brasil sempre houve concentração de terras. Desde o desembarque dos portugueses, as terras que um dia seriam chamadas de Brasil passaram a pertencer a Coroa, a despeito dos diversos povos que nela já habitavam. O uso dessas terras, divididas em capitanias hereditárias, era concedido por sesmarias e doações de data. Nesse período ainda não é possível falar de propriedade privada da terra no Brasil. Propriedade é mercadoria portanto pressupõe a possibilidade de ser comprada e vendida. Nesse sistema as terras pertenciam a Coroa portuguesa, sendo cedido meramente seu uso. (PRESSBURGER, 1986)

A política de terras brasileira é marcada por dois grandes momentos a partir da independência do Brasil, o primeiro, entre 1822 a 1850, é caracterizado pelo grande aumento das posses e não regulamentação das terras públicas, o segundo, a partir de 1850, é caracterizado pelo início do processo de adoção do regime de propriedade privada plena. A não regulamentação do regime proprietário no primeiro período está relacionada ao poder político dos grandes latifundiários, cujas vastas extensões de terras eram, na maioria dos casos, ocupadas de forma irregular (GUEDES, REZENDE; 2008).

A ideia de propriedade privada é introduzida juridicamente no Brasil apenas pela Lei de Terras. Partindo-se já duma estrutura estatal burguesa, em que o Estado detém o monopólio de produção do direito, tem-se a Lei de Terras de 1850 como marco da atual estrutura fundiária brasileira. A partir dela o vínculo do homem e da mulher com a terra não é mais pautado no trabalho, ou mesmo por títulos transmitidos de forma não onerosa, mas sim por um vínculo jurídico, o que resultou na possibilidade de ‘criar’

propriedade da terra sem que o proprietário nela precise morar ou trabalhar. (PRESSBURGER, 1986).

Para BALDEZ (1989), uma relação baseada em vínculo meramente abstrato (a propriedade) não teria condições de ser respeitado, por isso cria-se a figura da posse, como expressão objetivamente aferível da propriedade. Nesse sentido, bastante emblemática a resposta dada por Ihering à indagação por ele próprio formulada do porquê de não se questionar a proteção da propriedade, apenas da posse: “porque a proteção da posse implica, outrossim, a proteção do salteador e do ladrão” (IHERING, 1959, p. 9, apud BALDEZ, 1989, p. 14).

A introdução do instituto propriedade privada no ordenamento jurídico legitimou o caráter patrimonialista da sociedade brasileira. Ser proprietário privado – geralmente de grandes extensões de terra – era e é sinônimo de poder político, econômico e social. Tal característica só é intensificada pelo absurdo atraso nos sistemas de registro de propriedade fundiária brasileira¹, o que permite a constante apropriação privada das terras devolutas, bem como a confusão dos limites das propriedades, tanto em áreas rurais como urbanas. (MARICATO, 2001). Na cidade, a não delimitação das propriedades é um grande obstáculo na regularização fundiária de áreas pobres.

A constitucionalização do instituto propriedade se deu em bases liberais. A Constituição do Império (1824) garantia o direito de propriedade de forma plena e absoluta, ainda que sua regulamentação só tenha se dado em 1850, expressando o sua influência liberal, mesmo em uma sociedade escravocrata. A Constituição da República, de 1891, com forte influência da Constituição dos Estados Unidos da América, continuou garantindo o direito à propriedade nas bases liberais, ainda que admitisse a possibilidade de desapropriação mediante indenização. (BRAGA, 2009). A noção de função social da propriedade pautada em um contributo necessário para a coletividade, característica marcante da atual Constituição Brasileira, não foi suficiente para afastar o caráter ainda bastante liberal com que o direito de propriedade é tratado pela jurisprudência brasileira. As reintegrações de posse, tanto rurais como urbanas, de terras que não cumprem sua função social exemplificam claramente isso.²

¹ Para mais informações ver: RODRIGUEZ, José Rodrigo (coord.) Série pensando o direito: registros públicos e recuperação de terras públicas. nº 48. Brasília, 2012.

² Um caso paradigmático e de repercussão mundial foi o do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, as não se trata de um caso isolado. Ver: ROLNIK, Raquel. Pinheirinho não é um caso isolado. Disponível em < <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/01/27/pinheirinho-nao-e-um-caso-isolado/>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

Consequências da apropriação privada da terra nos espaços urbanos periféricos

O rápido crescimento urbano dos países latino americanos tem se dado a partir de um paradigma liberal do direito. A inclusão de noções como a função social da propriedade não foi capaz de afastar tal paradigma, ainda dominante. A longa tradição civilista liberal do direito brasileiro determina o privilégio dado aos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana em relação aos interesses coletivos, sociais e ambientais. A propriedade imobiliária ainda é entendida, quase que exclusivamente, como mercadoria. (FERNANDES, 2006)

O não acesso à propriedade da terra é apontado por Ermínia MARICATO (1995) como principal agente da segregação espacial tanto urbana como rural. No que concerne à cidade, só surgiram legislações urbanísticas quando necessárias a estruturação do mercado imobiliário, no fim do século XIX. As normativas cumpriram o papel de reservar determinadas áreas da cidade ao capital imobiliário, expulsando os pobres, em sua maioria vindos do campo, do centro da cidade. Percebe-se a ação do Estado em favor da concentração e geração de renda aos proprietários da terra urbana.

MARICATO (2010) aponta a diferença estrutural entre as cidades dos países de capitalismo central e periférico a partir do papel do Estado e do mercado imobiliário. Nos países do norte político o Estado exerce regulação de fato sob o espaço urbano, sendo exceções as áreas que escapam a essa realidade. Nas cidades de capitalismo periférico a realidade é diametralmente oposta. A maior parte da população vive na chamada cidade ilegal, portanto segregada da cidade legal. Nos países centrais o mercado imobiliário é capaz de atender as necessidades habitacionais da maior parte da população, lhes dando acesso a propriedade da terra urbana. Já nas cidades de capitalismo periférico, o mercado habitacional formal é limitadíssimo, oferece um artigo de luxo a uma parcela ínfima de sua população. O importante papel dos lucros da especulação imobiliária é central na compreensão das causas dessa realidade.

Cidade legal é, a partir da legislação urbanística, a construída pelos agentes instituídos formalmente para tanto, ou seja, o mercado imobiliário formal, via de regra privado, ou o Estado. Também é denominada de urbanização completa, pois apresenta infraestrutura composta pelos equipamentos e serviços públicos necessários a coletividade. (COSTA, 2006).

As legislações urbanísticas e controle do uso do solo só tem efetividade na cidade legal. Nos assentamentos precários ilegais a fiscalização é precária, salvo se alguma circunstância posterior torne a área atrativa ao mercado imobiliário, caso em que a não segurança jurídica da posse precária tratará de expulsar a população de baixa renda da região. Nem mesmo as áreas de preservação ambiental tem fiscalização adequada, motivo pelo qual as faixas mais vulneráveis da população ocupam essas regiões. (MARICATO, 2001)

O investimento público ainda é realizado prioritariamente na cidade legal, gerando infraestrutura para seus moradores, e garantindo a disponibilidade de equipamentos urbanos. Os investimentos também geram mais valia urbana, ou seja, o ganho de capital pela valorização da terra. A mais valia urbana ainda gera o uso da terra enquanto reserva de valor, elevando os preços do mercado imobiliário, o que em última instância, dificulta ainda mais o acesso ao mercado imobiliário formal. Ainda que existam instrumentos urbanísticos que recuperem essa mais valia, eles não são ostensivamente aplicados. (COSTA, 2006) Evidencia-se, portanto, que a apropriação privada da terra no espaço urbano dentro do sistema econômico capitalista, e sua consequente extração de mais-valia urbana, que gera a segregação socioespacial nas cidades. Isso resulta na exclusão espacial daqueles que não possuem renda para estar no centro e vivem na periferia, a não existência ou existência precária de equipamentos públicos nas áreas mais pobres da cidade, as habitações subnormais características dessas áreas e a segregação simbólica derivada de morar na periferia.

A população que não consegue se incluir no mercado formal habitacional restam os assentamentos em áreas irregulares. Via de regra, os assentamentos se dão em áreas de fragilidade ambiental, portanto gerando agressão ao meio ambiente. Durante a década de 2000 nas cidades de Curitiba e São Paulo, por exemplo, as moradias irregulares cresceram principalmente em áreas de proteção de mananciais. Conclui-se que os loteamentos clandestinos e demais habitações subnormais são consentidas pelo Estado nos países periféricos de forma não assumida, mesmo que contra suas legislações urbanísticas, desde que em áreas de não interesse imobiliário. A lógica do mercado flexibiliza a aplicação das leis urbanísticas, sendo esta a que define, em última análise, onde os pobres vão morar. Por serem marginalizadas, essas áreas geralmente apresentam altos índices de violência. Também são caracterizadas pelos altos índices de mulheres chefes de família, desemprego, mortalidade infantil, homicídios e crime

organizado. A maioria de seus residentes é negra, com renda abaixo da média e epidemias são frequentes. (MARICATO, 2010).

A segregação socioespacial gera, por sua vez, o urbanismo de risco. “Urbanismo de risco é aquela marcada pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território” (ROLNIK, 2000, p.100). A urbanização é de risco, antes de tudo, para os moradores e moradoras da cidade ilegal. Estes estão expostos ao risco de vida quando residem em áreas como encostas de morros e beiras de rios, quando residem em habitações tá precárias que podem ir abaixo, quanto estão sobre a constante eminência de uma reintegração de posse. No entanto, trata-se de um conceito muito mais complexo, porque também implica não só na negação do direito à moradia adequada a essa faixa da população, mas também na negação de diversos outros direitos que a primeira negação gera. A urbanização desigual para Fernandes, ou de risco, para Rolnik, cria áreas de exclusão na cidade. Por exclusão compreende-se tanto a não satisfação das necessidades materiais para a realização da vida digna, ou seja, o não acesso a bens e serviços essenciais como tratamento de água e esgoto, pavimentação, serviços de saúde e educação, transporte coletivo, mas também o não acesso à representação política, à justiça, à segurança e, em última análise, à cidadania (ROLNIK, 2000).

Mais que reflexo da desigualdade, a contraposição entre cidade legal, rica e estruturada, e cidade ilegal, precarizada e marginalizada, é agente reprodutor da desigualdade urbana.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor. Esse mecanismo é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente: ela nunca pode crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento, de uma vez só, pelo acesso a toda a infra-estrutura que já está instalada. Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob condições muito mais rigorosas e adotando soluções geralmente dispendiosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo. (ROLNIK, Raquel (coord), 2001, p.21)

O urbanismo de risco não se limita a atingir a cidade ilegal, mas gera repercussões negativas para toda a cidade. O fato da maioria dos trabalhadores viverem cada vez mais longe dos seus locais de trabalho implica na necessidade cada vez maior

de transporte para locais cada vez mais distantes, culminando no caos nos sistemas de circulação. Também o fato do mercado imobiliário empurrar as populações de menor renda para áreas que deveriam ser ambientalmente protegidas provoca enchentes, erosões, poluição dos mananciais e outros desastres ambientais que, ainda que impactem diretamente essas áreas, geram consequências para toda cidade. Outra consequência do urbanismo de risco é a violência urbana, caracterizada pelo impressionante aumento, a partir da década de 80, no número de homicídios, roubos e furtos nas cidades brasileiras.

Cabe destacar que a apropriação privada da terra urbana pelo instituto propriedade não é o único fator que dá ensejo ao quadro aqui descrito, no entanto é inegável a sua centralidade.

Conclusões

Conclui-se, a partir do acima exposto, que a propriedade privada e notadamente sua concentração tem papel fundamental na segregação sócio espacial das cidades. Notou-se ser a relação entre propriedade e cidade muito mais complexa do que parece à primeira vista, já que sua interferência no espaço urbano se relaciona não só com a concentração da propriedade, mas também com a criação de mais-valia urbana através de investimentos em sua maioria públicos. Percebeu-se a ligação entre a urbanização brasileira a partir do desenvolvimento industrial de determinados centros, da criação de legislações urbanísticas que promoveram a segregação sócio espacial e estimularam a concentração de terras e a especulação imobiliária e a entrada do instituto propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Percebeu-se que a construção do espaço urbano a partir da propriedade foi complexificado pelo processo de mundialização do mercado. A compreensão teórica dos elementos que condicionam segregação socioespacial e o urbanismo de risco nas cidades do capitalismo periférico traz elementos valiosos a compreensão da região metropolitana de Curitiba bem como das áreas mais pobres da cidade, como é o caso da Cidade Industrial de Curitiba. A urbanização de Curitiba sempre se pautou pela lógica da exclusão, motivo pelo qual os investimentos em equipamentos urbanos são bastante restritos ao eixo norte-sul, leste-oeste desenhado pelas linhas do “vermelhão” (Santa-Cândida/Capão Raso e Centenário/Campo Comprido). As áreas em que residem a população de maior renda e se encontram os

principais cartões postais da cidade recebem ainda mais subsídios. A parte da cidade que não é cortada pelos eixos, notadamente o sul, onde se localiza a CIC, é uma região ou pouco habitada ou habitada em condições subnormais, nas quais a garantia jurídica da posse e condições de moradia digna, como água e esgoto, e equipamentos urbanos, como linhas de transporte público, hospitais e escolas, ou não existem ou são fruto da mobilização popular. Na Região Metropolitana de Curitiba a situação não é muito diferente. A maioria das cidades em volta da Capital são cidades-dormitório, seus moradores trabalham e portanto geram riqueza em Curitiba, tornando bastante difícil o investimento em estrutura urbana nessas cidades. Piraquara é caso paradigmático nesse sentido. Entre 1992 e 1998 o número de pessoas vivendo em situação irregular na cidade cresceu de 648 para 15.536. Somente a região do Guarituba, quase totalmente irregular e local a que foi destinado investimentos do ‘Programa de Aceleração do Crescimento’ para a regularização fundiária, abriga 56% dos habitantes da cidade.³

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. Ocupações coletivas: direito insurgente*. Petrópolis: Centro de defesa dos Direitos Humanos, 1989.

BRAGA, Roberta Chaves. *Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988*. Monografia de especialização em direito constitucional – Universidade Vale do Aracaú, Fortaleza, 2009.

BRASIL. Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A “cidade ilegal”: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

³ MARONI, João Rodrigo. PAC do Guarituba tira famílias de área de risco. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 19 de setembro de 2010. Especial águas do amanhã. Disponível em <<http://www2.gazetadopovo.com.br/aguasdoamanha/noticias/post/id/192/titulo/PAC+do+Guarituba+tira+fam%C3%ADlias+de+%C3%A1rea+de+risco>>. Acesso em 22 ago. 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo, Editora Ática, 1989.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Globalização e organização subdesenvolvida*. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 10-20, out./dez. 2000.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. In: *Jornal O Estado de São Paulo*, 09/09/2008. São Paulo, 2008.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A cidade ilegal: espaço de exclusão da cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MÁRES, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: USP, 1995.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). *O estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das cidades, 2010. P. 5-22.

PRESSBURGER, Miguel. *A propriedade da terra na Constituição*. Rio de Janeiro: AJUP, 1986.

ROLNIK, Raquel (coord). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis, 2001.

_____. *Exclusão territorial e violência: o caso do Estado de São Paulo*. Cadernos de textos, Belo Horizonte, v. 2, p. 173-196, 30 ago. 2000;

_____. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Publicações Pólis, 1997. p. 7-9.

_____. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. 2 ed. 1 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.