

## **Direito à Cidade e a Segregação Residencial: desafios do Estatuto da Cidade**

**Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro**

**Observatório das Metrôpoles**

**A aprovação do Estatuto da Cidade marca nova etapa na política urbana brasileira, completando um ciclo que se iniciou em 1977. Esses 25 anos caracterizaram-se por intensa discussão sobre a questão urbana brasileira, fazendo emergir projetos alternativos de intervenção e atores sociais comprometidos com os ideais de uma cidade justa, democrática e sustentável. Foi de particular importância nesse debate a instituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulação que envolveu movimentos populares, ONG's, Universidades, entidades de representações técnico-profissionais, além de outros militantes que transitaram, neste período, entre a assessoria aos movimentos de moradia, a função acadêmica e a vida política.**

**As Prefeituras têm agora a sua disposição um conjunto de instrumentos legais, urbanísticos e fiscal-financeiros necessários à adoção de políticas regulatórias do uso do solo urbano que aplicados permitem que as nossas cidades deixem de ser expressão (e instrumento) da manutenção e ampliação da injustiça distributiva que caracteriza a sociedade brasileira.**

**Estas fundadas esperanças não podem nos suscitar, porém, ilusões quanto às dificuldades a serem enfrentadas para impedir que tenhamos mais uma das inúmeras leis que não pegam no Brasil. O longo tempo consumido para sua aprovação resultou dos bloqueios colocados pelas**

**forças políticas representantes dos interesses patrimoniais constituídos em torno da dinâmica de organização da cidade desigual. Na formação das cidades brasileiras constitui-se um poderoso circuito de acumulação urbana cujo fundamento é a apropriação de diversos tipos de renda urbana proporcionada pelas desigualdades condições de vida entre as áreas apropriadas pelos quem têm o *poder de segregação* e o conjunto da cidade formado pelas periferias, favelas, mocambos, enfim, por um habitat precário em termos de condições construtivas, localização e acessibilidade aos serviços urbanos essenciais à reprodução social na cidade. Estes circuitos constituem a versão urbana da aliança estrutural e histórica entre a propriedade da terra e o capital, base econômica do *poder do atraso*, como bem formulou José de Souza Martins, responsável pela nossa lenta e seletiva modernização, manutenção das desigualdades sociais e pela subordinação política das camadas populares. Da vigência desta aliança resultou um modelo de cidade no qual a dinâmica de crescimento é a permanente reprodução da escassez de solo urbano, fundamento da apropriação de várias formas de renda urbana e de reprodução permanente da irregularidade, ilegalidade e precariedade do habitat popular.**

**É importante assinalar que longe de constituir-se em bloqueio para a industrialização e a modernização da sociedade brasileira, este modelo de cidade desigual vem cumprindo importante papel na expansão do capitalismo brasileiro, uma vez que permitiu a constituição daquilo que Carlos Lessa e Sulamis Dain chamaram de sagrada aliança entre os interesses econômicos internacionalizados e os interesses locais.**

**A cidade foi destinada a estes últimos, como campo particular de acumulação de várias formas de riqueza patrimonial, o que implicou na**

**política de proteção e favorecimento dos setores imobiliários, de obras públicas, de concessão de serviços e aos segmentos das classes das classes médias. Ao mesmo tempo, a sagrada aliança se expressou pelo uso da cidade como base de uma política social perversa, pela qual o Estado tolerou todas as formas de apropriação da terra, com a finalidade de integrar de maneira subalterna e regulada as camadas populares na sociedade urbana e no sistema político. A dinâmica urbana resultante destas políticas tem, desta forma, as mesmas características do processo do espaço econômico no território nacional. Com efeito, de um lado, a hiper-concentração territorial da riqueza nas áreas centrais das nossas grandes cidades e, por outro lado, o permanente deslocamento das fronteiras sobre as terras periféricas, incorporadas de maneira predatória ao espaço urbano.**

**É a partir desta dinâmica que podemos entender as razões pelas quais o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro combinou duas tendências aparentemente contraditórias: alta taxa de exploração de força de trabalho expressa nos baixos salários e na concentração da riqueza e da renda, ao mesmo tempo em que promoveu a difusão da propriedade privada da terra. Como proprietários imobiliários vamos encontrar nas cidades os dois segmentos polares da estrutura social, os segmentos de alta renda e as camadas populares.**

**A aplicação do Estatuto da Cidade certamente implicará no enfrentamento da coalizão de interesses constituído em torno do modelo urbano desigual e espoliativo, que hoje inclui não apenas os produtores da cidade, mas também as classes médias encasteladas em suas cidadelas e “zonas nobres”, nos condomínios fechados e nos bairros**

**controlados de maneira exclusivista pelos detentores do poder e da riqueza. Por outras palavras, as políticas urbanas formuladas com base nos princípios e objetivos do Estatuto da Cidade trarão para a cena política os conflitos distributivos entre as frações sociais envolvidas na acumulação patrimonial, para quem a diminuição da escassez relativa do solo urbano pode diminuir a renda urbana, e todos os segmentos populares para quem a reprodução depende estreitamente da equalização das condições urbanas de vida, base para a concretização do preceito constitucional da predominância da função social da cidade e da propriedade em contraposição a sua mercantilização.**

**Serão as camadas populares a base para a constituição de uma nova força política capaz de romper com as amarras que bloqueiam a resolução do conflito distributivo na sociedade brasileira e, assim, a concretização dos ideais de justiça social, democratização e desenvolvimento sustentável.**

**A luta pela aplicação do Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo, tocará nas novas dimensões da questão urbana, geradas pela nossa globalização liberal. Articula-se, com efeito, ao histórico conflito distributivo os efeitos excludentes e fragmentadores da nova ordem urbana em emergência com as transformações produzidas pela nossa inserção na globalização, atingindo mais fortemente aqueles segmentos populares precarizados no mercado de trabalho.**

**A continuidade da expansão das fronteiras urbanas como mecanismo de regulação do conflito social distributivo está implicando no deslocamento de amplas parcelas da população para as zonas mais**

**longínquas das metrópoles, onde os moradores pobres podem repetir o processo de loteamento e autoconstrução das casas. O resultado é a transformação da precarização em exclusão pela desconexão do trabalhador do acesso mercado de trabalho. Aqueles que podem, buscam as antigas áreas de favelas, via de regra localizadas em áreas com maior acessibilidade, mas ao custo de ter que ocupar os terrenos menos propícios à moradia, passando a viver em situação de forte vulnerabilidade urbana. Intensifica-se a lógica perversa da cidade brasileira: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade!**

**O resultado concreto? Cerca de 9% da população metropolitana mora em setores onde prevalece forte ou extrema precariedade em termos de serviços de saneamento básico. São 6 milhões de pessoas vivendo à margem dos padrões mínimos de acesso água, esgoto e coleta de lixo. Nas cidades localizadas fora das áreas metropolitanas, a marginalização urbana atinge 21 milhões de pessoas! A subnormalidade habitacional medida pelo IBGE aumentou cinco vezes entre 1991 e 2000. Levantamentos apontam assustadores índices de crescimento de moradias em favelas: na grande São Paulo, 20% da população mora em favela, quando em 1970 era apenas de 1%; na cidade do Rio de Janeiro, este percentual se eleva a 28%, em Salvador 33% e em Belém 50%. Nos últimos dez anos, a população das sete regiões metropolitanas saltou de 37 para 42 milhões de habitantes e suas periferias conheceram uma taxa de crescimento de 30%, enquanto que as áreas urbanas mais centrais não cresceram no mesmo período mais de 5%. Por outro lado, o fato de apenas cerca de 16% das moradias construídas no Brasil corresponderem**

**à oferta gerada pelo segmento formalizado, no qual a construção e o financiamento são atividades organizadas, nos permite avaliar a extensão da exclusão do mercado.**

**Ao mesmo tempo, o núcleo das nossas metrópoles é crescentemente constituído por aglomerados urbanos cujo dinamismo econômico e social decorre de seus papéis nas redes globais de circulação mercantil e financeira. É a cidade alta, onde o capitalista é dominante, centro logístico dos negócios, onde chegam as informações, as mercadorias, os capitais, os créditos. Nesta parte quem dita as leis são os donos do capital e das outras formas de riqueza e seus habitantes se orientam por uma cultura cosmopolita. Nos territórios das periferias (social e geográfica), acumula-se uma massa marginal, relacionada com o núcleo apenas por frágeis relações de mercado, mas socialmente desconectadas dos espaços onde a riqueza se reproduz e se acumula e, por este motivo, crescentemente inserida em uma economia da sobrevivência fechada por si mesma. Nelas, o poder funda-se na privatização da violência e organiza-se em estruturas feudalizadas. Áreas onde a população tem que se esforçar para não sucumbir integralmente aos valores e às práticas inerentes ao capitalismo predador gerado pelos diversos circuitos da criminalidade que gravitam em torno do tráfico de armas e de drogas e ao poder fundado na sua total submissão aos laços de dependência pessoal aos chefes do neoclientelismo, velha prática de dominação das oligarquias brasileiras, agora, porém, depurada de qualquer ideologia populista e fundada na institucionalização do “favor” obtida pelas ações sociais filantrópicas. Uma ou outra forma de dominação – capitalismo predador e o neoclientelismo - estimula a**

**consolidação de uma cultura muito pouco favorável à ação coletiva e aos valores igualitários indispensáveis à democracia.**

**Temos que transformar a luta pela aplicação do Estatuto da Cidade na continuidade da Luta Pela Reforma Urbana, que articulada à Luta Pela Reforma Agrária, desamarre os laços que nos ligam ao atraso e crie as bases da distribuição da riqueza, da renda e do poder, sem o que não alcançaremos a democracia real.**