

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Vanderlei Portela Cardoso

**CIDADE ILEGAL E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES:
uma reflexão sobre o papel do poder público**

**Porto Alegre
2012**

Vanderlei Portela Cardoso

**CIDADE ILEGAL E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES:
uma reflexão sobre o papel do poder público**

**Monografia apresentada junto a Escola
de Administração da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
– como requisito para obtenção do
grau de especialista em gestão pública
municipal**

**Orientadora: Profa. Dra. Aurora
Carneiro Zen**

**Porto Alegre
2012**

Vanderlei Portela Cardoso

CIDADE ILEGAL E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES:

uma reflexão sobre o papel do poder público

Monografia apresentada junto a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS – como requisito para obtenção do grau de especialista em gestão pública municipal

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira - Instituição

Prof. Dr. Takeyoshi Imasato - Instituição

Orientadora – Profa. Dra. Aurora Carneiro Zen - UFRGS

Aos meus pais pela simplicidade em ver o mundo e por transmitirem os valores que levo comigo: humildade, lealdade, amor ao próximo e vontade de vencer!

AGRADECIMENTOS

Quem seria eu se não fosse sua bondade e infinita misericórdia? A quem recorreria nos momentos que todos faltam e ajuda nenhuma posso encontrar?

Como folha levada pelo vento, sem rumo ou direção certa, assim seria minha vida se não tivesse sua mão a me segurar e garantir que posso chegar ao porto seguro, ao lugar desejado, realizar os sonhos e ter a tranquilidade de sua presença ímpar sempre comigo!

Por isso, obrigado Senhor, por não ver apenas minhas falhas, mas reconhecer que sou seu filho e guiar-me em seus braços, ainda que às vezes eu insista achando que sou capaz de seguir sozinho.

Se Tu estas comigo, de nada tenho falta, pois em tuas mãos está o controle de tudo. Meus sinceros agradecimentos a Ti Deus soberano e único senhor de minha vida!

A prefeitura municipal de Sapiranga/RS em especial aos colaboradores do Pólo Universitário.

A todos os funcionários da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professores, tutores e à orientadora Profa. Dra. Aurora Carneiro Zen por fazerem parte desta etapa de minha vida, tornando possível mais este projeto.

Ao pessoal da Biblioteca da Escola de Administração da UFRGS em especial a Jaqueline Insaurriaga pela sua atenção e auxílio.

A todos que acreditaram em minha capacidade e vontade de vencer, e principalmente, a aqueles que disseram que eu não iria conseguir, pois seus argumentos me impulsionaram a não desistir!

“Finis origine pendet”

Do latim, “O fim depende do início”

RESUMO

O trabalho analisa o espaço urbano brasileiro para entender como o poder público municipal intervém no desenvolvimento urbano das cidades. A origem e a organização dos municípios brasileiros são estudados para compreender o surgimento e o desenvolvimento da cidade ilegal e quais as principais causas dessa dualidade: cidade legal e cidade ilegal. A pesquisa bibliográfica procura compreender os problemas decorrentes do crescimento populacional e da ausência de políticas públicas destinadas a atender as necessidades oriundas da falta de moradias adequadas à população. De forma breve analisou-se a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade no tocante a política de desenvolvimento urbano, o planejamento e o plano diretor como meios de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Palavras-chave: Cidade. Cidade ilegal. Urbanização. Planejamento. Plano diretor, Função social da cidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PNH – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNHV – Programa Nacional de habitação urbana

PM – Polícia Militar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	OBJETIVO GERAL.....	13
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	13
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	14
2	PODER PÚBLICO E CIDADES ILEGAIS.....	16
2.1	ORIGEM E DEFINIÇÃO DE CIDADE.....	16
2.2	CIDADES ILEGAIS.....	19
2.3	PODER PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO ...	27
2.3.1	Políticas públicas	28
2.3.2	Urbanização	29
3	ESTATUTO DA CIDADE	33
3.1	PLANO DIRETOR	35
4	A CIDADE ILEGAL DIANTE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	37
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	44
	REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

O espaço urbano brasileiro produz muitas desigualdades sociais resultantes da falta de políticas públicas que reduzam tais problemas. Se de um lado, tem-se uma cidade rica, com infraestrutura, serviços básicos essenciais, por outro se observa uma cidade ilegal que cresce na contra mão da legalidade e do desenvolvimento. A segunda cidade “cresce” cercada de problemas como falta de coleta de lixo e esgoto, pavimentação, ruas, escolas, unidades de saúde, locais para lazer e esportes, enfim, uma cidade formada por loteamentos clandestinos e ocupações de áreas ilegais e de preservação ambiental.

O poder público deve buscar alternativas para melhorar a vida dos moradores destes locais. Para isso precisa contar com um plano diretor que atenda as necessidades de toda a população. É necessária também a participação de toda a comunidade que deve ser envolvida neste processo de urbanismo, entendido como “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade...” (MEIRELLES, 2008, p. 522).

Atualmente grande parte dos municípios apesar de ser obrigatório ter um plano diretor não cumpre com o ordenamento jurídico ou simplesmente não faz uso deste instrumento:

“o plano diretor vem a ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, assim como as regras básicas, as diretrizes, as normas do desenvolvimento urbano, estabelecendo, portanto, o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem-número de outras matérias fundamentais pertinentes ao uso do solo. Não é estranho ao plano diretor o próprio sistema viário, arruamento, estradas, locação de áreas verdes, etc.” (BASTOS, 2000, p. 212).

Este trabalho trata da “cidade ilegal”, buscando compreender como e por que se dá seu crescimento e avanço sobre áreas de proteção ambiental ou mesmo em direção a zona rural sem um mínimo de infraestrutura e cuidado com o solo ou recursos naturais encontrados muitas vezes nestes ambientes. Uma realidade presente na maioria dos municípios e que promove à segregação social, as diferenças sociais, a má distribuição de renda e dos recursos públicos e provoca também a degradação do meio ambiente.

É desta “cidade ilegal” presente na maioria dos municípios brasileiros que trata o presente trabalho. Uma realidade que cresce de forma desordenada, sem planejamento e investimentos, promovendo à segregação social e sendo causa de vários outros problemas como habitações irregulares e em condições desumanas.

Diante deste cenário, desta ausência ou omissão do poder público em resolver ou diminuir o desenvolvimento ou formação desta cidade ilegal que se apresenta a seguinte questão de pesquisa: **Como o poder público municipal intervém no desenvolvimento urbano das cidades ilegais?**

Estudar como aconteceu o processo de urbanização no Brasil e a formação das primeiras vilas e cidades é importante para compreender a realidade contemporânea. Compreender o processo de êxodo rural e o impacto disto na realidade das cidades brasileiras é essencial no estudo e conhecimento desta Cidade Ilegal.

Com isto pretende-se entender as razões de tantas desigualdades dentro de uma mesma cidade. Por que tantas pessoas vivendo em péssimas condições de moradia quando o Brasil tem se tornado num verdadeiro canteiro de obras? Como o poder público pode intervir para melhorar ou piorar esta realidade?

É fundamental mostrar como a ação ou omissão do poder público pode provocar ou fomentar o surgimento e crescimento destas ilegalidades. Interessante perceber que a simples valorização de determinadas áreas permite o crescimento de um mercado imobiliário que tem nesta realidade um incentivo para exploração no preço de terrenos e aluguéis fazendo disso um mercado promissor e lucrativo nas mãos de poucos em detrimento da maioria da população que se vê obrigada a pagar altos preços ou ir em busca da cidade ilegal como afirma Maricato (2003, p. 15):

No meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação / mercado imobiliário restrito / exclusão social. E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas. E o que vamos ver por meio de dados empíricos.

Apesar do crescimento da construção civil, dos investimentos grandiosos e incentivos neste setor, da criação de inúmeros prédios, condomínios e residências,

ainda o problema da moradia é um dos principais entraves para o desenvolvimento do país. A cidade ilegal cresce de forma desordenada sem um mínimo de planejamento e políticas públicas direcionadas a evitar os cinturões de miséria, as ocupações irregulares em áreas rurais e de preservação ambiental. São ocupações ilegais que dificilmente serão aprovadas pela prefeitura, permanecerão sem registro e sem os benefícios da cidade legal. Tudo isso por não seguirem as dimensões legais e não estarem de acordo com a legislação vigente.

Sabe-se que o crescimento populacional é maior do que a construção de moradias. Também se entende que não é possível elaborar políticas públicas capazes de sanar todos estes problemas instantaneamente. No entanto é preciso desenvolver alternativas para impedir o crescimento desta cidade ilegal e com isto se tornar uma nação desenvolvida, de forma correta, sustentável e com menos desigualdades.

A questão habitacional é algo que não pode mais ser ignorada pelo poder público. Precisa ser enfrentada com rigor e seriedade afim de que o déficit habitacional seja resolvido. Nos últimos governos percebe-se que houve uma preocupação e atenção a política urbana. Pode-se notar um pequeno avanço na construção de novas moradias e criação de linhas de créditos para atender a demanda habitacional. Parte disto é resultado da PNH – Política Nacional de Habitação elaborada em 2004, que tem como objetivo “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população” (BRASIL, [entre 2004 e 2012], sem paginação).

Também foram criados alguns programas como o PAC 1 de 28 de janeiro de 2007 e o PAC 2 de 29 de março de 2010 – Programas de Aceleração do Crescimento sendo que o segundo com alguns eixos direcionados a habitação: PAC Cidade Melhor, PAC Minha Casa Minha Vida – Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, cuja finalidade é:

Art.1.º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU;

II – o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. (BRASIL, 2009, paginação irregular).

Mesmo com os programas e políticas públicas o déficit habitacional ainda é grande no país. A cidade ilegal permanece como um dos principais entraves na política habitacional que necessita de grandes mudanças para atingir seus objetivos. Os gestores públicos precisam tratar com mais equidade as necessidades da população para que haja uma redução a segregação social dentro do país e com isto diminuir ou impedir o crescimento ou surgimento das ocupações irregulares.

Conforme dados recentes sobre a população brasileira divulgado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população brasileira em 2010 é de 190.732.694 pessoas. Deste total, 84% vivem em áreas urbanas e 16% na zona rural. Outro dado importante do Censo/2010 refere-se sobre o número de pessoas que vivem em áreas irregulares: 11,4 bilhões de brasileiros (6%) vivem em aglomerados subnormais:

Em 2010, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros) em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Eles concentravam 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas), distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). Vinte regiões metropolitanas concentravam 88,6% desses domicílios, e quase metade (49,8%) dos domicílios de aglomerados estavam na Região Sudeste. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a, não paginado).

Esses dados que comprovam que o Brasil é predominantemente urbano e com sérios problemas habitacionais. Faltam moradias a toda esta população. Ao mesmo tempo em que cresce o número de brasileiros, aumentam também as desigualdades. Isto mostra a importância de se repensar às cidades e o modo de viver e ocupar o espaço urbano.

Diante deste cenário: crescimento desordenado, sem planejamento e com precários investimentos, de uma realidade cada vez mais presente na maioria dos municípios brasileiros, com milhares de pessoas vivendo em condições precárias e em locais de riscos, que está à importância da realização da presente pesquisa. Através dela busca-se entender melhor o crescimento urbano, as transformações das cidades e o surgimento e aumento de ocupações irregulares e em ambientes que colocam em risco suas vidas. Analisar de que forma o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor podem auxiliar na busca pela função social tanto da cidade como da

propriedade. E por fim compreender como o poder público municipal intervém no desenvolvimento das cidades.

1.1 OBJETIVO GERAL

Compreender o processo de desenvolvimento que contribui para a formação da Cidade Ilegal.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudar o processo de formação das cidades ilegais.
- Analisar as consequências da ausência de políticas públicas voltadas a organizar o espaço urbano e combater a criação de Cidades Ilegais.
- Verificar os mecanismos legais do ordenamento jurídico que através da Política Pública Urbana buscam orientar os municípios a cumprir com a função social da cidade e da propriedade visando garantir o bem estar de toda a população.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia metodológica utilizada neste trabalho foi análise documental através do levantamento de obras publicadas sobre o tema. Foi feito o levantamento de livros, revistas, artigos e trabalhos científicos publicados e disponíveis em bibliotecas ou na internet além da busca de informações contidas em dados estatísticos divulgados na mídia eletrônica ou em outros meios de comunicação que tratem sobre a cidade ilegal: urbanismo de risco.

O contato com o material bibliográfico permite ao pesquisador encontrar respostas para os objetivos do trabalho, desenvolvendo argumentos teóricos a cerca do tema a ser pesquisado conforme preleciona Lakatos (1992) a respeito da pesquisa bibliográfica:

Trata-se de levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista “o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”. (LAKATOS, 1992, p. 43-44).

Também houve a coleta de dados através da pesquisa e análise de leis e estatutos referentes ao tema disponíveis tanto na internet, bibliotecas e acervo pessoal, com a finalidade de buscar o embasamento jurídico referente ao tema pesquisado.

Segundo a classificação elaborada por Gil (2002), em relação aos objetivos propostos, a pesquisa poderá ser classificada em exploratória, descritiva e explicativa. Partindo desta classificação e da visão do citado autor, o trabalho terá caráter exploratório já que visa conhecer melhor o problema de modo a torná-lo mais claro através do levantamento bibliográfico dos principais autores que estudaram e escreveram sobre o tema.

Todos os dados foram analisados a partir do referencial teórico, buscando atender aos objetivos da pesquisa e com isso trazer respostas para o problema e alcançar as metas estabelecidas para a conclusão da presente pesquisa.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Além desta introdução, o próximo capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre a origem e definição das cidades bem como o conceito, surgimento e desenvolvimento das cidades ilegais. Nele também são analisados a ação do poder público, as políticas públicas e o planejamento do espaço urbano.

No capítulo seguinte é estudado o estatuto da cidade e o plano diretor como instrumentos na busca de soluções para evitar o crescimento das cidades ilegais e o urbanismo de risco.

O capítulo a seguir tem como destaque a cidade ilegal diante da Política de Desenvolvimento Urbano. Nele são apresentados alguns avanços ocorridos com a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu as diretrizes a serem seguidas principalmente pelos municípios para atender e cumprir com a função social da

cidade e da propriedade e com isto, combater os problemas decorrentes do déficit habitacional no país.

2 PODER PÚBLICO E CIDADES ILEGAIS

O crescimento acelerado dos municípios brasileiros trouxe consigo muitas dificuldades a serem enfrentadas pelo poder público. A migração de enorme massa de populações em direção aos grandes centros em busca de melhores condições de vida aliados a falta de políticas públicas de organização e desenvolvimento das cidades foi uma das principais causas do surgimento e crescimento das cidades ilegais.

Para compreender a configuração atual das cidades brasileiras e a relação entre legal e ilegal e de como o poder público municipal intervém no desenvolvimento urbano é preciso lançar um olhar sobre a origem histórica e de como se formou este espaço. Conforme Monte-Mor (2006), dos gregos surgiu o termo *polis* ou do latim *civitas* ou cidade. Dos romanos tem-se a simplificação semântica de onde se originaram as palavras *urbe* e *urbs* sendo esta última expressão ligada a Roma ou cidade império.

2.1 ORIGEM E DEFINIÇÃO DE CIDADE

O tema cidade é algo que gera muitos questionamentos que vão desde o período em que surgiram as primeiras cidades, até a real definição de seu conceito. Muitos são os autores que buscaram encontrar respostas para isto, como será visto a seguir. Outro dado interessante é que para cada área do conhecimento podemos encontrar uma definição diferenciada para cidade. No entanto, seja para história, geografia, filosofia, sociologia, direito ou outro ramo do saber, é comum o entendimento de que cidade deve ser um local capaz de proporcionar conforto e bem estar aos seus moradores.

O foco deste trabalho é a cidade ilegal e sua origem, mas para que se possa compreender de fato o que seria esta “cidade”, é necessário entender primeiro o que significa cidade. Por isso recorreu-se aos clássicos da literatura para buscar tal definição. Um dos destaques nesta área é Aristóteles que muito bem definiu cidade.

Para ele, a cidade seria uma comunidade ou a maior de todas as comunidades. Um ambiente buscado pelo ser humano. Local no qual o homem consegue ser ele mesmo e, portanto onde ele é feliz (ARISTÓTELES, 1985).

É possível perceber pela descrição de Aristóteles na obra 'A Política', (1985), uma definição de cidade desejada, capaz de proporcionar a seus cidadãos a realização pessoal, a felicidade. Para o filósofo:

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política. (ARISTÓTELES, 1985 p. 13).

Desta concepção pode-se entender que Aristóteles falava de uma cidade capaz de garantir uma vida digna aos seus moradores. Um espaço onde todos os cidadãos tenham uma vida plena e possam viver bem com um mínimo de segurança.

Como se vê, para Aristóteles a existência da cidade ocorre de modo natural e busca garantir a sobrevivência de seus membros, visando a seguir uma vida melhor, com mais qualidade e conforto. O homem segundo ele é um animal social e precisa viver em cidade caso contrário seria um ser desprezível.

Sobre a origem das primeiras cidades Sposito (1997, p. 15) descreve:

Há dificuldades de se precisar o momento da origem das primeiras cidades. Contudo, os autores são unânimes em apontar que terá sido provavelmente perto de 3500 a.C, seu aparecimento na Mesopotâmia (área compreendida pelos rios Tigre e Eufrates), tendo surgido posteriormente no vale do rio Nilo (3100 a.C), no vale do rio Indo (2500 a.C.) e no rio Amarelo (1550 a.C).

Já para Munford (1974) as primeiras cidades foram privilégios dos mortos que foram os primeiros a ter um local fixo como "moradia". Este local era considerado sagrado e de visitação pelos vivos.

Para os gregos a definição de cidade tinha origem na *polis*, que era o lugar onde habitavam e da qual todos os cidadãos gregos faziam parte e de onde originavam todas as leis que eles seguiam. Era, como escreveu Aristóteles, uma multidão de cidadãos, embora para houvesse uma diferenciação entre quem poderia ser considerado ou não um cidadão. Afirma Aristóteles (1985, p. 77):

Para o estudioso da natureza do governo (politeia), do que é cada uma de suas formas e de quantas são, a primeira pergunta a fazer se refere à polis:

que é uma polis? Até hoje esta é uma questão controvertida; algumas pessoas dizem que a polis pratica um ato, outras que não é a polis, mas a oligarquia ou a tirania no poder; vemos que a atividade do estadista e do legislador tem por objeto a polis, e uma constituição (politeia) é a forma de organização dos habitantes de uma polis (ton tem polin oikounton). Mas a polis é um complexo, no mesmo sentido de quaisquer outras coisas que são um todo mas se compõem de muitas partes; é claro, portanto, que devemos primeiro investigar a natureza do cidadão, pois uma polis é uma multidão de cidadãos (He gar polis politon ti plethos estin), e portanto se deve perguntar quem deveria ser chamado de cidadão, e o que é um cidadão (tis ho polites esti).

É possível notar nos escritos do filósofo que já naquela época não havia um consenso a respeito do que seria de fato cidade. No entanto, é preciso deixar claro que não é objetivo deste trabalho discutir tal conceito, mas buscar conhecer e compreender a definição de cidade ao longo da história para que a discussão do tema principal, o desenvolvimento da cidade ilegal, se torne mais clara.

Existe ainda muita controvérsia sobre o conceito de cidade, já que há vários tipos de cidades, pequenas, médias, comerciais, culturais, políticas, religiosas, turísticas, históricas, e atualmente um novo conceito, de cidade global, que deve seguir um planejamento urbano único, como um padrão ou um novo modelo de cidade. Para cada uma destas há diferentes definições.

Apesar das muitas definições e conceitos sobre o que de fato pode se entender por cidade é unânime o entendimento de que etimologicamente a palavra tem origem no latim como aponta Monte-Mór (2006, p. 6):

De fato, alguns dos conceitos centrais da vida contemporânea derivam da cidade, tanto em sua forma espacial quanto em sua organização social. Da idéia grega de polis vem o conceito de política, enquanto do latim civis e civitas vêm cidadão, cidadania, cidade e mesmo, civilização. Também do latim veio o sentido de urbano, com dupla conotação: de urbanum (arado) veio o sentido de povoação, a forma física da ocupação do espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcava o território da produção e de vida dos romanos; da sua simplificação semântica vieram urbe e urbs, este último termo referindo-se a Roma, cidade-império, centro do mundo e assim, desaparecido até as grandes cidades da era moderna.

Da mesma forma na definição de Bobbio (1998, p. 949), o conceito de cidade tem origem na polis, mas ele a descreve de um modo diferenciado, mais político administrativo. Segundo ele “por polis se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembléia de cidadãos (politai)”.

Sobre a origem das cidades brasileiras, Lopes ([2010], p. 9) escreve:

A origem das cidades brasileiras, de modo geral, e das baianas, em particular, é bastante diversificada. Algumas surgiram e se desenvolveram a

partir de missões religiosas em aldeamentos indígenas, outras como entrepostos comerciais ou de abastecimento, bastante comuns na zona costeira, originando as cidades portuárias. Entrepostos comerciais ou de abastecimento também estiveram presentes no interior, a partir de cruzamentos de passagens de mercadores itinerantes, de comerciantes ou transportadores de gado.

Quanto à origem das cidades brasileiras é possível concluir que, assim como em outros países, no Brasil também elas foram tomando formas diversas, na maioria das vezes livre e sem nenhum tipo de planejamento. No início as primeiras vilas se formaram com a chegada dos primeiros colonizadores e jesuítas que vinham a mando da coroa portuguesa cujo objetivo principal era colonizar e explorar para não perder. Assim teve início o processo de formação das cidades brasileiras.

2.2 CIDADES ILEGAIS

Para falar sobre a dualidade das cidades, é preciso usar o termo “ilegal” para descrever a que fica em segundo plano ou esquecida pelo poder público ou seria difícil descrever simplesmente como “cidade” o aglomerado de casebres e ruelas que muito pouco se parece com a cidade legal ou formal e sua estrutura. Então foi preciso utilizar uma nomenclatura distinta para ambas que as distinguissem de alguma forma, mas na verdade as duas fazem parte de uma mesma realidade e estão sobre a mesma jurisdição e deveriam ter os mesmos cuidados e atenção.

Sobre o uso do termo, é destaque o comentário da professora, arquiteta e urbanista Grostein em seu artigo intitulado “Metrópole e Expansão Urbana a Persistência de Processos Insustentáveis” que descreve:

O termo genérico “cidade” tornou-se pouco preciso para expressar o sentido do que se produziu socialmente como espaço urbano ou expansão de “cidade” a partir dos anos 40. Desde então, procura-se adjetivar o termo para designar a resultante espacial do processo que deu forma às periferias metropolitanas. A expressão Cidade Clandestina ou Cidade Irregular define a forma abusiva do crescimento urbano sem controle, próprio da cidade industrial metropolitana, compreendendo os bairros relegados pela ação pública, a cidade dos pobres e dos excluídos, a cidade sem infra-estrutura e serviços suficientes, a cidade ilegal, ainda que legítima [...]. (GROSTEIN, 2001, p. 14).

A partir dos escritos de Aristóteles e dos demais autores citados sobre a concepção de cidade, pode-se perceber que na maioria das definições existe uma preocupação em descrever o conceito como algo que traga tranquilidade, conforto,

segurança, ou melhor, um ambiente organizado onde todos os cidadãos possam viver com um mínimo de dignidade e conforto. O contrário seria a definição de cidade ilegal.

Mesmo sem um aprofundamento da parte conceitual, já que, como afirmado anteriormente, não é objetivo principal deste trabalho discutir os conceitos de cidade, mas buscar entender a formação ou avanço das cidades informais ou ilegais, é possível dizer que esta é um modelo de degradação, algo muitas vezes desumano, desprezível, desorganizado, sem infraestrutura, como um emaranhado ou um agrupamento de pessoas em habitações, se é que pode-se chamar de habitações, feitas de todo tipo de material na maioria das vezes garimpado em locais de desmanches ou aterros, sem preocupar-se com a estética ou possuir qualquer tipo de planta.

Alguns autores escreveram a respeito desta cidade ilegal ou, destacaram suas características mais marcantes, como é o caso de Ferreira (2007) que afirma que no Brasil o interesse nunca foi de ampliar ou ofertar infraestrutura para as cidades, mas de incentivar a concentração favorecendo uma minoria. Em seguida ele afirma que:

As “cidades” brasileiras do discurso hegemônico, aquelas que são objeto da ação dos arquitetos, dos planejadores, das leis e, é claro, do mercado formal, não são cidades mas apenas pequenas parcelas delas, aquelas áreas servidas por infra-estrutura e de situação urbana formalizada, enquanto que uma “não-cidade”, excluída, marginalizada, onde o desemprego formal predomina, esquecida pelo poder público (exceto pela presença policial, para estabelecer permanentemente as divisas desses territórios), recebe geralmente metade ou mais da nossa população urbana (FERREIRA, 2007, p. 2).

Como se pode observar, a cidade ilegal é espaço esquecido ou excluído, tratado como terra de ninguém, ou como afirma Ferreira (2007) uma não cidade, esquecida pelo poder público. A não ser para fazer parte de estatísticas, ou pelos constantes problemas de soterramentos com centenas de mortes, ou para servir de referência de criminalidade, drogadição ou mesmo para cenário de filmes de policial (mocinho) e morador de favela (bandido).

Todos os anos o número de conflitos entre poder público e população é maior, da mesma forma que é crescente a quantidade de brasileiros que perdem suas vidas de forma trágica e quase previsível em deslizamento de encostas de morros. São moradores de ocupações irregulares em encostas de morros que são

soterrados por deslizamentos de terra. Em ambos os casos, o que ocasiona tais acontecimentos é o descaso com as ocupações irregulares e em áreas de risco, sem que o poder público interfira em tempo hábil capaz de resolver os conflitos ou retirar estas pessoas levando-as para locais seguros, ou oferecendo condições para que consigam adquirir moradias dignas.

No ano de 2010, no Rio de Janeiro, mais precisamente na noite de 7 de abril, aproximadamente 267 moradores do Morro do Bumba perderam suas vidas e outros tantos ficaram gravemente feridos e com suas casas destruídas por um deslizamento de terra (BARRETO, 2011). Imagens estarrecedoras, que chocam e levam a reflexão do por que isto acontecer em um país com tantos espaços vazios, tantas propriedades ociosas, tantos terrenos baldios e áreas desocupadas.

No dia 13 de janeiro de 2012, outra notícia surpreendeu pela forma como a população de uma área conhecida como “Pinheirinho” em São José dos Campos foi retirada de seus barracos para que a área fosse desocupada. Cerca de 1,6 mil famílias moravam no local desde 2004. Os moradores desta vez tentaram de um modo diferente enfrentar os 2 mil homens da PM (Polícia Militar) e da guarda municipal de São José dos Campos, eles se organizaram com pedaços de madeira, escudos, capacetes e até cães, numa tentativa frustrada de proteger seus barracos. Infelizmente o confronto entre os moradores e a PM não foi evitado, causando ferimentos em algumas pessoas, outras foram presas e alguns estabelecimentos comerciais e ônibus foram incendiados pelos moradores e os barracos destruídos pela polícia segundo site do Terra notícias (SP...,2012).

Diante deste cenário, mortes por soterramentos e conflitos entre população e PM ou o poder público, se percebe a necessidade urgente de soluções pacíficas para resolver a questão da cidade ilegal no país. O que está acontecendo é reflexo de anos de descaso e ausência de políticas públicas, de projetos e planejamentos voltados para resolver o déficit habitacional no Brasil. Não é possível olhar a tudo isto sem se preocupar e buscar alternativas para atender a população que vive nestes locais sem ter perspectivas de um futuro melhor. O poder público precisa agir antes dos conflitos, e mais do que isso, a favor da população e contra a violência.

No primeiro caso, o do Morro do Bumba, a catástrofe era previsível afinal a área ocupada era um antigo aterro sanitário, e que de uma hora para outra poderia

surgir alguma explosão pela produção de gases resultantes da decomposição do lixo, ou mesmo o deslizamento da encosta.

No segundo caso, a desocupação do Pinheirinho em São José dos Campos, São Paulo, não é diferente já que a área pertencia à massa falida de uma empresa e por muitos anos foi objeto de negociação entre associação de moradores, prefeitura municipal e Ministério das Cidades, e em algumas discussões, com a Câmara Municipal de Vereadores, conforme nota divulgada a imprensa e publicada pelo no site do Ministério das Cidades (BRASIL, [entre 2004 e 2012]).

Em ambos os casos o problema é o mesmo: habitação. Um problema cada vez maior e que requer do poder público, em especial a administração municipal, medidas diferenciadas, ou seja, antes da tragédia, se antecipar aos problemas a fim de prevenir ao invés de remediar.

O Censo de 2010, realizado pelo IBGE, trouxe algumas inovações a fim de identificar os aglomerados subnormais que, segundo definição do próprio instituto:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011b, não paginado).

Ainda segundo o IBGE, os aglomerados subnormais são “[...] assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros [...]” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a, não paginado).

Conforme dados apresentado pelo Censo/2010 o número de favelas, habitações irregulares aumentaram consideravelmente desde o ano de 1991 quando o instituto usou pela primeira vez o termo aglomerados subnormais.

Figura 1 – Dados referentes ao número de aglomerados subnormais em municípios brasileiros segundo CENSO – 2010.

Unidades da Federação	Número de aglomerados subnormais	Número de municípios com aglomerados subnormais	Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
Brasil	6 329	323	3 224 529	11 425 644
Rondônia	25	1	12 605	47 687
Acre	16	2	10 001	36 844
Amazonas	121	24	89 933	381 307
Roraima	3	1	303	1 157
Pará	248	13	324 596	1 267 159
Amapá	48	6	23 909	108 086
Tocantins	6	1	2 097	7 364
Maranhão	87	5	91 786	348 074
Piauí	113	1	35 127	131 451
Ceará	226	14	121 165	441 937
Rio Grande do Norte	46	2	24 165	86 718
Paraíba	90	5	36 380	130 927
Pernambuco	347	17	256 088	875 378
Alagoas	114	12	36 202	130 428
Sergipe	46	4	23 225	82 208
Bahia	280	10	302 232	970 940
Minas Gerais	372	33	171 015	598 731
Espírito Santo	163	10	70 093	243 327
Rio de Janeiro	1 332	42	617 466	2 023 744
São Paulo	2 087	60	748 801	2 715 067
Paraná	192	13	61 807	217 223
Santa Catarina	74	15	21 769	75 737
Rio Grande do Sul	223	23	86 478	297 540
Mato Grosso do Sul	8	2	1 879	7 249
Mato Grosso	14	2	16 472	56 982
Goiás	12	4	2 431	8 823
Distrito Federal	36	1	36 504	133 556

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a

A partir dos dados apresentados pelo Censo de 2010 é possível verificar a presença de 6.329 aglomerados subnormais em 323 municípios. Em cada estado da federação a concentração deste tipo de moradia ocorre de forma diferenciada, com características bem distintas. A maior incidência acontece nas regiões ribeirinhas dos estados do Amazonas, Pará e Amapá, locais estes atingidos freqüentemente por alagamentos e inundações. O Nordeste possui 70 municípios com aglomerados subnormais e a maior concentração acontece na região metropolitana. Já no Sudeste está a maior parte dos municípios com aglomerados subnormais, sendo que mais da metade do total de 1.668 municípios, ou seja, 75 municípios, está nas regiões metropolitanas. A Região Sul possui cerca de 1.188 municípios com este tipo de habitação, sendo que a maioria delas também se localizam nas regiões

metropolitanas. O Centro-Oeste é a região com menor quantidade, perfazendo um total de 9 municípios com aglomerados subnormais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a).

Segundo informações do censo 2010 o tipo de ocupação denominada aglomerados subnormais geralmente localiza-se em áreas impróprias à urbanização, como em encostas de morro, vales profundos, grotas, locais de constantes alagamentos, manguezais e igarapés ou ainda em espaços vazios nas áreas centrais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a).

É necessário conscientização, interesse político, vontade pra intervir e resolver, admitir a existência da cidade ilegal e criar mecanismos capazes de enfrentar o déficit habitacional ao invés de fingir que o problema não existe ou que se pode aguardar esperar para no futuro buscar soluções. As dificuldades estão aí, os conflitos entre moradores destas ocupações e policia são noticiados diariamente, as mortes resultantes de soterramentos ou alagamentos se repetem a cada ano, as estatísticas servem para comprovar o quanto o número de moradores e ocupações irregulares também é crescente. Desta forma, o poder público precisa rever suas políticas e planejamentos no que diz respeito à cidade ilegal.

As cidades ilegais tem se tornado um grande problema para o poder público que precisa dar uma atenção muito especial, pois o seu crescimento é alarmante. Um crescimento na contramão do desenvolvimento de um país “emergente” e de destaque internacional. Como sediar a copa do mundo de 2014 com tantos problemas bloqueando ou embaçando a visibilidade das mais belas paisagens de nossas cidades? Como ser um país de primeiro mundo com tantos seres humanos vivendo nas periferias das cidades sem ter o direito à moradia digna respeitado?

Em alguns locais é possível perceber a força de vontade da população em organizar suas “casas”. O ser humano, salvo raras exceções, tem prazer em viver de forma segura, com todo conforto e comodidade. Mas o que fazer se a vida lhe furta tal direito? O que fazer se para sobreviver é necessário apelar para ocupação de áreas irregulares de perigo intenso e risco a integridade física sua e de sua família? E esta realidade não é mais uma característica presente unicamente em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro ou Porto Alegre, ao contrário, este cenário se espalha por todos os estados, e na maioria dos municípios brasileiros.

Uma ilegalidade que se tornou comum no território brasileiro. Segundo escreve Rolnik (2006, p. 199):

A ilegalidade porém é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

O surgimento deste tipo de cidade não ocorreu automaticamente. O Brasil passou de um país estritamente rural para urbano em aproximadamente 40 anos, de 1940 a 1980 (ROLNICK, 2006). Este tipo de situação favoreceu o surgimento das cidades ilegais. As cidades brasileiras não estavam preparadas para receber todo esse contingente de pessoas que partiram da zona rural em direção aos grandes centros na busca de melhorar de vida, encantados pelo fenômeno da industrialização.

Mudanças na direção das ações do poder público são necessárias para enfrentar tais dificuldades e evitar o desenvolvimento da cidade ilegal dentro da cidade legal. A criação de políticas públicas deve estar pautada para dirimir estas desigualdades. Criar mecanismos para organizar os espaços tanto urbanos como rurais evitando assim a criação deste tipo de cidades e, conseqüentemente, a ocupação de áreas de riscos ou de preservação ambiental precisa ser uma prioridade dos atuais gestores públicos.

A ilegalidade não é mais privilegio de algumas cidades ou mesmo de alguns países em desenvolvimento. Está presente na quase totalidade das cidades tanto brasileira como de outras nações. Fernandes (2008a) afirma que nestes países, entre 40% e 70%, e em alguns casos 80%, das pessoas estão vivendo na ilegalidade, no que diz respeito as normas de acesso ao solo urbano e a produção de moradia. Em outro trecho ele coloca que a ilegalidade se tornou regra e não mais exceção. Sendo assim, ele diz que precisamos mudar o modo de pensar e ver a realidade já que, se há 80% das pessoas vivendo na ilegalidade, no seu entender, o que está em xeque é a própria ordem jurídica que deixa de fora toda esta parcela da população do reconhecimento de seus direitos fundamentais (FERNANDES, 2008a).

A falta de verbas públicas destinadas a auxiliar estas populações não deixa outra opção a não ser a de abrigar-se junto à cidade ilegal. Com a precariedade de

recursos e apoio, estes cidadãos, devido sua baixa renda, não tem condições de comprar ou mesmo alugar um imóvel na cidade legal. A outra cidade passa ser seu foco e única alternativa. Mesmo sabendo dos riscos e das irregularidades destes locais, não vê outra saída a não ser a de se instalar com sua família para ter um local de moradia e abrigo. Apesar de todos os problemas existentes, é na ilegalidade que encontram o caminho para sobreviver e manter suas famílias.

Nesse sentido, a omissão do estado passa a ser no mínimo culposa, e em alguns casos dolosa (com consciência ou intencional), provocando conscientemente o surgimento e crescimento da cidade ilegal e da segregação social. Como se pode concluir a partir da afirmação de Fernandes no texto “Reforma a ordem jurídico-urbanista no Brasil”:

Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil e no contexto mais amplo da América Latina, combinando especulação imobiliária, vazios urbanos, degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural e proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos precários (FERNANDES, 2008b, p. 68).

Da mesma forma Rolnick (2006) afirma que isto passa ser uma situação de exclusão, e muito mais do que expressar desigualdades sociais, se torna num agente de reprodução destas desigualdades. É um entrave criado ou alimentado pelo poder público que dificulta o acesso a cidade legal pela parcela da população desprovida de recursos financeiros. Isto tudo provoca o surgimento de uma realidade insustentável e de grandes diferenças sociais, provocando o surgimento do que a mesma autora denomina *urbanismo de risco*:

“...Finalmente, o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, um vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Esses processos geram feitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um urbanismo de risco, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação...” (ROLNIK, 2006, p. 200).

É pela falta de opções e não por escolha que a maior parte dos moradores da cidade ilegal nela se instala. Nesse sentido, Maricatto (2003) afirma que tanto o loteamento ilegal como as favelas são alternativas deixadas pelo desenvolvimento urbano à população de renda baixa e baixa média, moradores das grandes cidades. O que se vê é uma forma de exclusão, descaso ou abandono destas populações

que não estão nos “planos” deste modelo de desenvolvimento focado na cidade legal.

A maior parte dos projetos públicos, de desenvolvimento, melhorias na infraestrutura é destinado à cidade legal. A outra cidade não é contemplada, ou muito pouco é feito para resolver, minimizar ou mesmo impedir o crescimento da cidade ilegal. Desta forma, cada vez mais os valores dos imóveis na cidade legal se tornam altos e o acesso a estes bens limitados a uma parcela específica da sociedade, com mais condições financeiras. Com isto a terra urbana é tratada como mera mercadoria nas mãos de uma minoria que faz dela o que bem entende.

Ao abordar o tema cidade ilegal o que vem a mente parece ser somente um tipo de ilegalidade praticada por pessoas desprovidas de renda ou de renda baixa. Em muitos casos o acesso ou a posse da terra por estes é feito por outras classes sociais e até mesmo por grandes corporações. Não são somente os pobres que praticam esta ilegalidade, ela está presente entre grupos privilegiados que também desrespeitam as normas legais construindo “condomínios fechados” em áreas que seriam de uso de todos e em muitos casos a regra para eles tem sido a impunidade (FERNANDES 2008c).

2.3 PODER PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO

A ação do poder público é um dos passos mais importante no que se refere a políticas públicas e planejamento urbano, tudo isto para evitar o surgimento de novas cidades ilegais ou mesmo o crescimento das já existentes. É através das políticas públicas, do planejamento e ações do ente público que as diferenças entre as cidades poderão ser reduzidas desde que sejam criados programas habitacionais em benefício da população menos favorecida e também políticas para distribuição e aproveitamento da terra por todos evitando ou combatendo a especulação imobiliária.

A preocupação com o planejar e organizar as cidades surgiu com o crescimento da população urbana. A partir do instante em que a maioria da população passou a viver nas cidades surgiram também os problemas decorrentes da urbanização e a necessidade de um planejamento adequado que organizasse o território de modo a controlar o crescimento urbano proporcionando infraestrutura

adequada, sistema de transporte, controle do uso e ocupação do solo pela população (PEQUENO, 2008).

2.3.1 Políticas públicas

Pode se afirmar de forma simples que políticas públicas consistem em um conjunto de medidas utilizadas pelos gestores públicos com a finalidade de proporcionar melhorias para a cidade em benefício de seus habitantes. Neste sentido afirma Teixeira (2002, p. 2):

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As funções do Estado que outrora se voltavam mais para segurança e defesa em momentos de guerra e conflitos, com o passar dos tempos modificou-se. Além destas prerrogativas o Estado precisa garantir o bem estar de seus cidadãos. Para que isso aconteça é que existem as políticas públicas que se voltam para diferentes áreas como saúde, educação, saneamento básico dentre outras.

Como será visto em outro momento, no ordenamento jurídico foram incorporadas diversas normas que priorizam o interesse público e o bem estar da população. Este é um dos principais objetivos das políticas públicas ou sociais. Os governos precisam criar programas e ações para atender as demandas da sociedade. Sabe se que teoricamente é isto que deveria ocorrer, mas na prática estamos longe disto ser alcançado, basta olhar os inúmeros problemas sociais e a carência de medidas que atendam as necessidades básicas dos cidadãos.

Um fato importante a ser destacado quando se falar em políticas públicas é a participação popular. Isto se torna imprescindível para que suas demandas sejam ouvidas e atendidas pelo poder público. Não basta a existências dos problemas e necessidades, faz se necessário que a população se una e reivindique seus direitos, ou seja, que chamem a atenção dos gestores para suas dificuldades.

Por sua vez também a própria gestão pública tem priorizado a participação popular. Isto começou por volta de 1980 com a redemocratização do país. Nos anos de 1990 este movimento se intensificou com a valorização da participação popular através dos conselhos municipais, orçamento participativo, ouvidorias, audiências públicas, congressos das cidades dentre outros (AMORIM; REOLON, 2009).

Como se observa, para que os governantes façam alguma coisa em prol da população, é preciso que haja uma mobilização por parte do próprio poder público, mas principalmente pela população através dos movimentos sociais. Isto para garantir que o ordenamento jurídico seja respeitado. Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único temos: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.” Isto garante a vontade soberana do povo e a importância da participação popular na gestão democrática.

2.3.2 Urbanização

O aumento da população nas cidades ocorreu com o crescimento industrial e a busca pelos moradores do campo, de novas alternativas de renda nos centros urbanos. Esse aumento considerável de pessoas, principalmente nas cidades maiores, ocasionou um descontrole do espaço urbano na maioria das cidades brasileiras, pois não estavam preparadas para receber todo esse contingente de cidadãos.

Quando se fala em cidade, logo vem à mente os centros urbanos. Locais de grandes aglomerações de pessoas, prédios, casas, indústrias, fábricas, comércio intenso de produtos, fluxos intenso de automóveis e por que não dizer de vida agitada, correria, o contrário do que ocorre no meio rural. Neste sentido afirma Miranda (2009, p.1):

A urbanização da humanidade é um fenômeno moderno da sociedade industrializada, fruto mesmo da revolução industrial. Ao nos referirmos às cidades logo visualizamos os grandes centros em que se aglomeram fábricas e serviços, atividades necessariamente desvinculadas do produto natural da terra, este, ao contrário, objetivo principal das atividades do campo.

O processo de urbanização das cidades brasileiras foi marcado pela ausência de planejamento e crescimento desordenado. Conforme a população aumentava, buscava-se criar condições para receber e manter estas pessoas. Assim surgiam novos bairros e vilarejos, a maioria sem infraestrutura ou qualquer estudo sobre a viabilidade destes locais.

No entanto os espaços urbanos vão muito além do que simples lugares onde se aglomeram pessoas ou ocorrem trocas de mercadorias. A cidade é também objeto e agente ativo das relações sociais (MARICATO, 1997).

Atualmente diferenciar urbano de rural se tornou tarefa difícil. Com a crescente ocupação de áreas antes consideradas rurais, a distância entre estes dois territórios esta cada dia menor. No entanto, delimitar o que é urbano e o que não é, parece não ter grande importância, já que um é continuidade do outro. Neste sentido afirma José Granzino da Silva (1997, p. 1):

Na verdade, está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano. Mas isso que aparentemente poderia ser um tema relevante, não o é: a diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. Pode-se dizer que o rural hoje só pode ser entendido como um "continuum" do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária.

É possível dizer que cidade remete ao local onde está à prefeitura, o poder administrativo. No entanto, segundo Silva para a legislação brasileira existem alguns critérios para que um local seja considerado cidade:

1- densidade demográfica específica; 2- profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; 3- economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4- existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. (SILVA, J. A., 1997, p. 19).

Como se pode notar tanto o conceito de cidade quanto a definição de urbano, são temas que ainda geram grandes embates e discussões. De modo simples pode se afirmar que urbano seria o oposto de rural. Neste sentido Lopes (2010, p. 7) afirma que:

Os conceitos de urbano, processo de urbanização ou fenômeno urbano se desenvolveram dentro das ciências sociais, que, por sua vez, constituíram seus objetos e estabeleceram seus respectivos métodos analíticos a partir do século XIX, em pleno florescimento da Revolução Industrial — que, alterando os modos de produção, entre outras coisas, reorganizou o espaço, demarcando, com nitidez, o urbano em oposição ao rural — e forte desenvolvimento do sistema capitalista.

É interessante pensar que os problemas oriundos da urbanização e do crescimento desordenado surgem aos poucos e não de forma abrupta. Sendo assim, os municípios precisam estar atentos através de suas administrações para combater e controlar a expansão urbana em áreas impróprias e conseqüentemente o surgimento da cidade ilegal. No entanto, o que nota-se pela história da urbanização no Brasil é uma omissão pelo poder público para enfrentamento de tais questões.

Mesmo com o aumento acelerado da população e dos problemas habitacionais e estruturais das cidades, pouco se fazia para mudar a realidade e criar mecanismos capazes de atender a demanda social. O que se observou foi à ausência de uma política urbana que estipulasse regras para um planejamento urbano, criando um “processo de urbanização marcado pela desordem, pela disparidade sócio-espacial”, deixando as cidades a mercê dos especuladores imobiliários. (PEQUENO, 2008).

A especulação imobiliária é um agravante que necessita ser fiscalizada e combatida para que se tenha um controle sobre a propriedade e esta não fique a disposição de especuladores que fazem disto meramente um tipo de negócio. Diversas áreas dentro da cidade ficam ociosas na expectativa da supervalorização, de serem negociadas por altos valores para construção de condomínios ou instalação de comércio por grandes empresas. E isto é algo que não condiz com a função social da propriedade e da cidade que precisa colocar em primeiro lugar o interesse público em detrimento do privado.

Além da escassez de planos e projetos destinados a cidade ilegal e as populações de baixa renda, grande parte destes não atinge o objetivo esperado que seria o de proporcionar melhorias na vida destes cidadãos organizando ou criando condições para a aquisição de terrenos, construção de moradias, ruas, escolas, unidades de saúde, enfim criar uma melhor infraestrutura desta cidade ou oferecer condições para que seus moradores possam organizar o espaço ou até mesmo ser transferido para locais seguros e sem risco a sua sobrevivência. Na maioria das vezes o que se vê são planejamentos ineficazes com enormes gastos de verbas públicas ou que ficam no papel sem condições de serem colocados em prática por falta de verbas ou interesse político.

Ao contrário de melhorias, o que se nota em grande parte das vezes são ações do poder público que servem para aumentar as diferenças entre as duas cidades. Isto faz com que aumente cada vez mais o número de pessoas vivendo na clandestinidade e a quantidade de favelas e demais ocupações irregulares tenha um crescimento acelerado devido o processo de exclusão socioespacial adotado pelo país e de políticas habitacionais:

De fato, dentre outras formas de ilegalidade urbana, a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos/irregulares é uma das consequências mais fundamentais do processo de exclusão socioespacial que tem caracterizado o crescimento urbano no país. Ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de uma política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros tem tido nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia... Na falta de políticas habitacionais adequadas, cortiços e invasões, geralmente em áreas impróprias para ocupação humana, têm sido as formas contemporâneas de acesso à moradia nas cidades. (FERNANDES, 2008c, p. 55).

No ordenamento jurídico existem diversos meios que podem ou devem ser adotados pelo Poder Público Municipal para alcançar um planejamento capaz de atender as necessidades da população. Na CF/88 o capítulo II trata da Política Urbana e, de modo mais específico a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 ou Estatuto da Cidade, no art. 2.º estabeleceu dezesseis diretrizes para que o gestor possa buscar o pleno desenvolvimento e a função social da propriedade e da cidade.

3 ESTATUTO DA CIDADE

À medida que as cidades cresciam e a aglomeração de pessoas neste território aumentava, surge também à necessidade de leis específicas para ordenar as relações nestes locais. O Estatuto das Cidades juntamente com a Constituição Federal aparece como importante ferramenta para auxiliar os gestores públicos na administração e controle do espaço urbano.

O capítulo II da CF/88 trata especificamente sobre a Política Urbana. No caput do art. 182 têm-se os objetivos desta política de desenvolvimento urbano que visa garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Promulgada em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257 ou Estatuto da Cidade, foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, estabelecendo diretrizes gerais para política urbana brasileira. Fruto de grandes embates e discussões é uma grande conquista para a sociedade na busca uma política urbana capaz de atender as necessidades da população trazendo melhores resultados na organização das cidades.

O Estatuto define regras de como devem ser administradas as cidades brasileiras estabelecendo a obrigatoriedade de plano diretor para todos os municípios acima de 20.000 habitantes – art. 41, I - em conformidade com o que consta no art. 182, § 1.º da CF/88: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 2001, não paginado).

Pelo Estatuto a obrigatoriedade foi ampliada para outros casos – art. 41, I a V:

I - Com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4.º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 2001, não paginado).

Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade, são ferramentas importantes e que visam garantir a todos o direito à cidade e a moradia digna, além disso, exige que ambas cumpram com a função social para que possam beneficiar com isso toda a sociedade. Ocorre que o legislador não definiu o que seria a função social da cidade já que no art. 182, § 2.º, tem se apenas a seguinte descrição: a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Mais adiante, no art. 186, I a IV, tem se os requisitos exigidos para que a propriedade rural cumpra com a função social. Com isto permanece a lacuna do que seria a função social da cidade.

Com o advento da CF/88 houve certa tranquilidade no debate em torno do termo função social da propriedade já que está expresso na lei. No entanto agora a preocupação está em entender de que forma a cidade estará atingindo o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantindo com isso o bem-estar de seus habitantes como preconiza o caput do art. 182 da CF/88.

Para que se possa compreender o que seja de fato a função social da cidade é preciso buscar na literatura e outros documentos como a Carta de Atenas, elaborado na cidade de Atenas/Grécia no congresso de CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna). Apesar de datar do ano de 1933, permanece atual e muito debatido e citado por autores em diversas obras como, por exemplo, Meirelles que ao abordar a questão da função social da cidade refere-se aos requisitos elencados na Carta no item 78 que são: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular (MEIRELLES, 1993).

Ainda na referida Carta está descrito outras funções principais do urbanismo e dentre elas destaca-se a de assegurar aos homens moradias saudáveis, em locais com ar puro e sol (CARTA..., [entre 2000 e 2012]). Passados praticamente oitenta anos da criação de tal documento, muita coisa mudou na configuração das cidades, mas a preocupação com a organização do espaço urbano é mais urgente do que nunca diante de tanta ilegalidade e problemas característicos das cidades, principalmente nas cidades ilegais.

O que se pode perceber é a que função social, seja da propriedade quanto da cidade, está voltada para o atendimento da coletividade, do direito de todos, do acesso a toda população aos benefícios da cidade, enfim, do direito da coletividade em detrimento do particular.

Medauar (2004, p. 25-26) referindo-se as funções sociais da cidade descreve:

Nas funções sociais da cidade se entrevê a cidade como locos não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação e ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural.

Para atingir tal objetivo é preciso que os municípios elaborem seus planos diretores seguindo as orientações descritas tanto na CF/88 quanto no Estatuto. Necessário se faz que os gestores municipais fiscalizem e cobrem dos proprietários o cumprimento da legislação sobre o adequado aproveitamento do imóvel urbano sob pena de o mesmo sofrer as sanções cabíveis elencadas no art. 182, incisos I a III: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou mesmo a desapropriação.

3.1 PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é um dos instrumentos que devem ser utilizados como ferramenta pelos municípios na busca de resolver os problemas urbanos. Além de ser imprescindível é obrigatório para alguns municípios tipificados na CF/88 e Estatuto da Cidade. Para os que a lei não obriga, a importância de ter um plano de organização do espaço urbano é algo primordial na busca de fazer com que tanto a cidade quanto a propriedade cumpram com sua função social.

A obrigatoriedade de se ter um Plano Diretor está explicitado tanto na CF/88 no o art. 182, §1.º, e mais especificamente no Estatuto da Cidade, no art. 4.º, III, a, que o coloca como um dos instrumentos de política urbana. Mais adiante no capítulo III sobre o título de: Do Plano Diretor o Estatuto trata de questões sobre a função social da propriedade, importância do Plano, quais cidades estão obrigadas e quais requisitos essenciais para elaboração do Plano Diretor.

Através do Plano Diretor o futuro da cidade é determinado. Por isso a importância e cuidado na sua elaboração para que seja construído dentro da

realidade específica do município. Nele serão definidas as áreas de preservação ambiental, os centros urbanos, industriais, locais públicos, praças, bairros, ruas e avenidas, ou seja, o uso e ocupação do solo. Enfim, é através deste instrumento que se coloca à disposição dos gestores públicos que o direito à cidade e a moradia poderão ser garantidos e os demais problemas decorrentes do surgimento ou crescimento da cidade ilegal reduzidos ou evitados.

Ao longo da história o Plano Diretor tem recebido inúmeras críticas assim como o Estatuto da Cidade. Sabe-se também que a simples existência de leis, normas e regulamentos não garante direitos. No caso da legislação em questão ela por si só não irá garantir o direito à cidade, a propriedade, e também não irá evitar o surgimento e crescimento da cidade ilegal. No entanto, pode-se afirmar que é uma grande conquista para a sociedade, mas é preciso que o poder público e a população se aliem na busca dos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico.

4 A CIDADE ILEGAL DIANTE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O poder público deve elaborar políticas de enfrentamento para alcançar respostas e soluções para o déficit habitacional no Brasil já que este se configura como um dos grandes entraves para o desenvolvimento do País. A falta de moradia é um problema que acompanha o desenvolvimento de todos os países, não é um privilégio unicamente brasileiro, é comum em diferentes nações, desenvolvidas ou em desenvolvimento, em grande escala ou pequena. O que difere é o modo como cada um destes países enfrenta a crescente ocupação de áreas de riscos, a falta de infraestrutura dos loteamentos clandestinos, das invasões de espaço públicos, de ambientes de preservação ambiental, enfim, como o poder público em diferentes lugares se coloca diante do surgimento e crescimento acelerado da cidade ilegal. Neste espaço será estudado como o Brasil, em especial o poder público municipal se comporta e intervém na busca de soluções para a cidade ilegal.

O problema da questão habitacional é algo que existe desde os primórdios da civilização. Está presente em todos os países e em todos os momentos, de forma mais ou menos grave. Existiu no Brasil no passado, na idade média e no antigo Egito e nunca deixará de existir (VILLAÇA, 1986).

A problemática habitacional acompanha o país desde a metade do século XX com surgimento do capitalismo e das novas relações de trabalho, conforme Villaça (1986). Os conflitos decorrentes da falta de moradias dignas para uma parte da população vêm num crescente que aumentou consideravelmente com a urbanização e a mudança nas características do país que deixou de ser rural para se tornar urbano. Com o aumento da população nas cidades, cresceu também o déficit habitacional. Muitas pessoas deixaram o espaço rural e se dirigiram para as cidades em busca de novas alternativas de vida. O espaço urbano, no entanto, não se preparou para receber este contingente de pessoas que aumentou dia após dia. Inúmeros problemas surgiram com isto sem que o poder público criasse alternativas para resolver tais questões. Assim, aos poucos as ocupações irregulares foram aumentando e inevitavelmente o surgimento da cidade ilegal.

Como descrito anteriormente, o ente público tanto pode contribuir para impedir ou até mesmo evitar o surgimento desta cidade ou, como acontece na maioria das vezes, incentivar o aparecimento e desenvolvimento da cidade ilegal agravando seus problemas, separando cada vez mais as duas cidades, a legal e a ilegal.

Conforme destaca Santos (2006) sobre a política habitacional em Belo Horizonte, torna-se difícil para população de baixa renda adquirir um terreno em áreas urbanas e construir uma casa devido o valor deste no mercado imobiliário formal. Desta forma restando a esta população a alternativa da cidade ilegal:

Obviamente que não se tem uma casa sem terreno e, de preferência, urbanizada. Mas os lotes urbanizados, por sua vez, são valorizados e estão acima da capacidade de consumo da população de baixa renda. Sendo assim, as famílias que não preenchem as mínimas condições financeiras, para se candidatar às regras do mercado formal de terras e de habitação, promovem um processo de ocupação clandestino e ilegal dos espaços, geralmente, onde este mercado não demonstra interesse (fundos de vales, encostas dos morros, a beira de córregos, terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, áreas de preservação ambiental, terrenos com altas declividades). Deste processo de ocupação ilegal surgem os assentamentos precários, onde vivem as camadas de baixa renda (trabalhadores, desempregados, aposentados) caracterizando os grupos vulneráveis (SANTOS, 2006, p. 30)

A própria configuração das cidades brasileiras em muito colabora para o aumento da segregação social, criando a cada dia uma separação maior entre as duas cidades. Com as políticas públicas voltadas em geral para organização e melhorias na cidade legal, cada vez mais a outra cidade vai se desenvolvendo sem um plano ou projeto, totalmente excluída do planejamento da maioria dos municípios.

Como apontado anteriormente, no Brasil a partir da CF/88 houve algumas mudanças na questão da urbanização, principalmente no que se refere a legislação pois esta constituição estabeleceu a Política de Desenvolvimento Urbano cujo objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes” (BRASIL, 2010, não paginado).

A partir da CF/88 surgiu também o Estatuto da Cidade que procurou tratar de forma mais específica a questão urbanística e a organização dos municípios brasileiros. Como visto anteriormente, ele foi elaborado com o objetivo de regulamentar os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana. Nele foram estabelecidas as diretrizes a serem seguidas, principalmente pelos municípios

para atender a função social da propriedade e das cidades, buscando resolver os problemas decorrentes da falta de planejamento e com isto criar mecanismos capazes de solucionar o déficit habitacional, a falta de saneamento básico e as ocupações irregulares em áreas de risco ou de preservação ambiental.

Portanto, o administrador público deve buscar alternativas ou medidas para combater o surgimento ou crescimento da cidade ilegal. O ordenamento jurídico brasileiro, em especial o Estatuto da Cidade, outorga ao município a competência para realizar o seu planejamento urbano visando a função social da propriedade e da cidade. Como já referido anteriormente, no capítulo II do Estatuto da Cidade sob o título “Dos Instrumentos da Política Urbana”, são apontados diversos instrumentos para uso do administrador, em especial o municipal, para que o mesmo consiga realizar uma política urbana capaz de obter o pleno desenvolvimento do município e garantir o direito a cidade a todos os cidadãos (BRASIL, 2001).

O art. 4º, III do Estatuto da Cidade aponta como instrumento a ser utilizado pelos gestores, o planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental entre outros. A seguir, no inciso IV do mesmo artigo, elenca alguns institutos tributários e financeiros como: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, b) contribuição de melhoria e c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. No inciso V são descritos os institutos jurídicos e políticos, com destaque para: a) desapropriação; b) servidão administrativa, e) instituição de unidades de conservação e f) instituição de zonas especiais de interesse social (BRASIL, 2001).

Como se pode ver são diversos os mecanismos e medidas elencadas no Estatuto das Cidades que foram criados para servir como instrumentos ao gestor público para que através do planejamento busque o desenvolvimento da cidade transformando seus espaços vazios dando a eles uma destinação social e com isto contribuir para solução de problemas decorrentes do mau uso da propriedade.

Estas leis, principalmente no que se refere aos municípios, são conquistas cujo objetivo é mudar o cenário das cidades e diminuir a segregação social e evitar as ocupações irregulares e de espaços de preservação ambiental ou que cause perigo a integridade física da população que vive nas cidades ilegais.

São mudanças que surgiram com a CF/88 e com o Estatuto da Cidade fruto de lutas constantes da população em busca do direito a cidade e a um ambiente saudável e com infraestrutura adequada e moradias dignas.

A realidade, no entanto sobre a aplicabilidade destas leis no âmbito municipal nem sempre atinge aqueles que de fato necessitam que são os moradores da cidade ilegal. Alguns destes instrumentos acabam por criar certas dificuldades para os habitantes das áreas sem planejamento ou fora dos padrões da cidade legal. Tudo isto acaba por impedir ou inibir que transformações aconteçam e que a cidade ilegal seja beneficiada:

As leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo têm sido os instrumentos mais aplicados no planejamento das cidades, mas, historicamente, criam regras e exigências que não consideram a cidade real. Por exemplo, quando restringem a construção de várias moradias a um lote mínimo ideal que fica acima da capacidade financeira e das necessidades da maioria dos moradores. Regras que só conseguem ser aplicadas na parte mais rica da cidade, na cidade planejada, que por estar dentro das regras se torna a cidade "cidade legal", com imóveis registrados em cartório, um importante trunfo na valorização imobiliária. (PINHEIRO, 2010, p. 51).

Pode-se observar que mesmo com a criação de leis e estatutos que definem normas para mudar a realidade em que se encontra grande parte da população das cidades brasileiras, principalmente aquelas pertencentes a cidade ilegal, estas permanecem no papel, tendo pouca ou quase nenhuma aplicabilidade. Tudo isto por que vão de encontro com uma realidade excludente, que privilegia o direito privado em detrimento ao direito público:

A política urbana no Brasil é marcada pela alternância de duas correntes ideológicas que se expressam na legislação e as quais tem por diferença fundamental a ênfase dada ao uso da propriedade urbana. Uma corrente busca dar à propriedade uma função social em defesa do interesse coletivo e da proteção dos mais frágeis. A outra corrente marcada pela visão patrimonialista de defesa total do direito privado individual à propriedade urbana. (PINHEIRO, 2010, p. 52-53).

No mesmo sentido Fernandes (2008) descreve a respeito do conflito existente entre o princípio da função social da propriedade defendido pela CF/88 e o direito individual irrestrito:

Contudo, o princípio da função social da propriedade ainda é em grande medida uma figura retórica nas práticas efetivas de desenvolvimento urbano e gestão das cidades, já que há muito a ação dos setores privados e mesmo de setores do poder público ligados ao processo de desenvolvimento urbano tem se pautado por outra noção, qual seja, a do direito de propriedade individual e irrestrito. (FERNANDES, 2008, p. 45-46).

O mesmo autor ainda faz outras críticas sobre o Código Civil por defender a propriedade individual de forma quase absoluta e isto tem causado obstáculos ao desenvolvimento urbano. Ainda segundo ele, os cursos jurídicos têm tradição civilista e formam juristas que encaram a cidade a partir da propriedade privada e não visando o direito coletivo. Para ele a CF/88 e o Estatuto da Cidade buscam despertar uma visão diferenciada, com base no princípio da função social da propriedade (FERNANDES, 2008c).

Com relação ao problema da habitação no Brasil, segundo a opinião dos autores pesquisados, é notório que o ordenamento jurídico super protege os interesses privado em detrimento dos interesses públicos. Tudo para garantir à proteção a propriedade privada. Será preciso muitas mudanças nos planejamentos, estes denominados tecnocráticos por super estimar o papel da técnica na busca de uma cidade ideal (PINHEIRO, 2010) e também nos planos diretores para que seja de fato cumprida a CF/88 e o Estatuto da Cidade e tanto a propriedade quanto a cidade possam cumprir com sua função social.

Mas o principal fator é que esse planejamento tem como pressuposto um intervenção judicial que protege de maneira individualista os direitos privados de propriedade em detrimento do cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade pelo qual, mesmo permanecendo privada, o uso da propriedade deve atender ao interesse da coletividade. (PINHEIRO, 2010, p. 51).

É interessante perceber que todos esses conflitos existentes entre o disposto no Código Civil que super protege a propriedade privada e o que está descrito na CF/88 e no Estatuto da Cidade que procura dar a propriedade um sentido diferente, ou seja, que ela tenha uma função social a cumprir torna ineficaz ou pelo menos emperram as providências na busca de um planejamento capaz de resolver os problemas das populações que vivem na cidade ilegal. Estas permanecem a mercê e sem ter o seu direito a cidade e a propriedade respeitados.

Desta forma as cidades brasileiras tornam-se cada dia mais populosas e com um número cada vez maior de pessoas vivendo em área de riscos. São seres humanos vivendo sem o mínimo de infraestrutura, convivendo com todo tipo de problemas que põe em risco suas vidas. Uma realidade cruel que serve unicamente para estampar a capa de noticiários diários e ser destaque em outros meios de comunicação que diariamente descrevem com detalhes os desmoronamentos de encostas com diversas pessoas soterradas, os alagamentos, as péssimas condições

em que vivem os habitantes da cidade ilegal, sem contar os diversos casos que inspiram filmes sobre a ocupação pela polícia das favelas brasileiras.

Pode se afirmar com tudo isto que de nada adianta todo um ordenamento jurídico completo, uma legislação primorosa sobre política urbana se na prática não consegue atingir seus objetivos. Uma realidade que necessita ser mudada para que o cenário das cidades brasileiras seja menos fragmentado e menos excludente, mais legal e menos ilegal:

As cidades brasileiras – fragmentadas, excludentes, segregadas. Ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais – são em grande medida o resultado desse fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão somente um valor de troca, tão somente uma mercadoria. E não dá conta das questões sociais e ambientais. Tão importante quanto aprovar novas leis e criar novos instrumentos urbanísticos é consolidar o paradigma disposto na Constituição de 1988, de modo a reformar de vez a tradição civilista que está na base de muito da resistência ideológica às políticas urbanas progressistas e que desconsidera o papel central da lei – e da ilegalidade – no processo de desenvolvimento urbano e de gestão urbana (FERNANDES, 2008c, p. 48).

Em suas considerações, Pinheiro (2010) descreve que a partir da CF/88 surgiram duas propostas antagônicas para a intervenção nas cidades que refletem os modelos de desenvolvimento para o País naquele momento e ainda em disputa. A primeira delas baseada no Consenso de Washington que se apóia em planos estratégicos cujo objetivo é resguardar as cidades da crise global e torná-las mais competitivas no mundo globalizado. Uma visão de cidade como empresa privada que precisa competir e lucrar no mercado seguindo características das cidades globais que ostentam infraestrutura moderna e atrativa com hotéis de luxo, mão de obra qualificada e rede urbana revitalizada. A segunda proposta tem por base a CF/88 e o Estatuto da Cidade e ao invés de incentivar a concorrência entre as cidades como na primeira proposta, esta busca a parceria entre elas e trazer novas regras para a configuração das cidades e das propriedades, que precisam atender a função social (PINHEIRO, 2010).

Ambas as propostas citadas acima, buscam de alguma forma trazer soluções ao problema habitacional. Contudo, como visto a segunda proposta e que tem por base a CF/88 e o Estatuto da Cidade mais se aproxima da realidade brasileira. É preciso, no entanto, que a sociedade se mobilize para junto com o poder público buscar alternativas e planos para se chegar a uma transformação urbana capaz de sanar os problemas urbanos em especial os que surgem em torno da cidade ilegal.

Maricato (2008, p. 196) referindo-se a questão do plano estratégico afirma que:

Uma dessas propostas, que recebeu a denominação de Plano Estratégico e inspirou-se no urbanismo da Barcelona dos jogos Olímpicos, foi comprada na América Latina como grande salvadora das cidades. Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos “planos estratégicos” combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o “ajuste” das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington. Uma receita para os países e outra receita para as cidades se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtivos no mundo, ou mais exatamente, novos tempos de ajuste da relação de subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista sob o império americano.

No Brasil mesmo com leis específicas para política urbana, o que ocorre na prática em grande parte das vezes é o descaso ou não cumprimento da legislação ou pior do que isso, o direcionamento ou uso destes instrumentos unicamente para favorecer uma determinada parcela da sociedade, deixando de lado aqueles que realmente seriam os que deveriam ser atendidos.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com o surgimento das primeiras cidades brasileiras, do crescimento acelerado da população urbana e da transformação ocorrida no espaço urbano, pelo crescente número de pessoas em busca de oportunidades e melhores condições de vida nos grandes centros isso tudo aliado à ausência de planejamento, organização e investimentos em políticas públicas voltadas para oferecer moradias dignas à população, deu-se o surgimento da dualidade entre cidade legal e cidade ilegal.

Observa-se que o modelo de urbanização brasileiro e o crescimento desordenado favoreceram a segregação social. De um lado tem-se uma cidade estruturada com apoio e atenção do poder público que investe em infraestrutura, em saneamento básico, em ruas asfaltadas, escolas, transporte público, parques e praças, enfim que zela por sua aparência e qualidade de vida de seus moradores. De outro lado encontra-se uma cidade que sofre pela ausência de todos estes investimentos e cuidados direcionados a primeira cidade.

A segunda cidade, alvo do presente trabalho, sofre com os problemas que vão desde sua localização, em locais de difícil acesso, de grande periculosidade, em encosta de morros, terrenos alagadiços, na beira de córregos, esgotos, ou em zonas de preservação ambiental ou ainda de propriedade de particulares gerando conflitos e disputas intermináveis, enfim, locais que em sua grande maioria está fora dos parâmetros legais e distantes das normas formais e por isso denominada: cidade ilegal.

A razão da existência e crescimento desta cidade ilegal é diversa, mas o principal problema é a ausência de interesse político, investimentos, planejamento e criação de políticas públicas direcionadas a atender as necessidades da população que vive nestes locais. Mais do que isso, a ausência de políticas públicas, em especial no âmbito municipal, que façam cumprir o ordenamento jurídico, as normas e leis existentes, como a CF/88 e o Estatuto da Cidade que buscam de alguma forma resolver ou reduzir os problemas oriundos destas ocupações irregulares.

Como visto a CF/88 em seu art. 182 exige dos gestores públicos, principalmente municipais, que cumpram com a Política Urbana cujo objetivo é

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Este artigo junto com o art. 183 foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, visando garantir que a cidade, assim como a propriedade, obedeça a sua principal função que é a social, proporcionando a todos seus habitantes, moradias dignas e principalmente que tenham seus direitos respeitados.

Mas, como se pode concluir a partir do levantamento bibliográfico realizado ao longo deste trabalho, de nada adianta todo este emaranhado de leis e normas se na prática não são utilizadas. Pior do que isso, são ignoradas pelos gestores públicos e aplicadores das leis que usam da cidade ilegal como barganhas ou clientelismo político como afirma Maricato (2003, p. 157):

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

Faz-se necessário a intervenção do poder público através de ações que tenham como objetivo uma mudança de foco, hoje na maioria dos municípios voltado à cidade legal e lançar um olhar diferenciado e preocupado com a cidade ilegal. Para que isso aconteça o gestor público precisa ter vontade, interesse político e principalmente fazer uso da legislação e instrumentos legais direcionados a melhoria e solução dos problemas urbanos, como o déficit habitacional e ocupações de áreas irregulares e que colocam em riscos a vida dos moradores e em alguns casos causam danos ao meio ambiente por se tratarem de áreas de preservação ambiental.

Dentre as ferramentas a disposição do gestor está a CF/88 e o Estatuto da Cidade que regulamentaram a Política Urbana cujo objetivo é o desenvolvimento das cidades obedecendo ao principio da função social tanto da propriedade como da cidade. Além disso, tem como meta garantir o bem estar de todos os habitantes. Para que o gestor alcance tais objetivos e cumpra com o ordenamento, a própria lei se encarregou de elencar medidas a serem tomadas, combinando os instrumentos regulatórios tradicionais como zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamentos, etc. com os novos instrumentos do Estatuto da Cidade como, por exemplo, a determinação de

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, no tempo, desapropriação, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso – certamente tudo isso ofereceu aos municípios uma gama de ferramentas para a construção de uma nova urbanização, mais justa e eficiente (FERNANDES, 2008c).

É possível afirmar que estão ocorrendo mudanças tanto no ordenamento quanto na própria forma de encarar as cidades e a propriedade, estas aos poucos deixando de serem encaradas unicamente com a visão civilista do código civil, para adotar uma visão constitucional e seguindo o Estatuto da Cidade onde o direito privado deixa de ter lugar de destaque para que o direito social prevaleça.

No momento os problemas urbanos estão sendo discutidos em diversos setores como universidades, congressos, fóruns e destaque também nos meios de comunicação. Isto é importante para que sejam encontradas soluções e respostas para os problemas decorrentes da falta de moradia e ocupações irregulares. E para que as soluções sejam de fato direcionadas a cidade ilegal, é imprescindível a participação da sociedade, opinando e fazendo valer o estabelecido no Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo [...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, não paginado).

A sociedade, principal interessada e pra quem deve ser direcionada a Política Urbana, deve romper com o silêncio e fazer valer seus direitos. Para que isto ocorra, as administrações das cidades devem chamar convocar a participação dos vários segmentos sociais, pois só assim, haverá de fato gestão democrática. São pequenas mudanças, mas que se incentivadas, poderão gerar grandes alterações nos rumos da cidade ilegal.

Mas para atingir os objetivos da Política Urbana definida na legislação será necessário que os municípios se organizem de forma a criar ações e realizar planejamentos focados na organização e melhor distribuição do espaço urbano a começar pelo Plano Diretor. Para isso os municípios necessitam de reformar suas ordens jurídicas de acordo com os princípios constitucionais e demais institutos

legais, visando criar um novo cenário urbano que respeita e cumpre com a função social da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2008c).

Cabe ressaltar que este trabalho limita-se a um levantamento de dados secundários, sendo assim não se explorou a situação com base em uma pesquisa empírica. Contudo, espera-se que esta reflexão tenha contribuído para o debate sobre a construção de cidades mais sustentáveis. Sugere-se que novas pesquisas abordem o problema com base na situação específica dos municípios, buscando avaliar os instrumentos e políticas públicas desenvolvidas pela administração municipal em relação ao planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Salete Souza de; REOLON, Rodrigo. Gestão governamental e Políticas Públicas locais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 126-140, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/7019/5453>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UNB, 1985

BARRETO, Diego. Biografias ficam incompletas no Morro do Bumba. **O Dia online**, abr. 2011. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/portal/rio/biografias-ficam-incompletas-no-morro-do-bumba-1.9551>>. Acesso em: 23 mar. 2012

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília, DF: UNB, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação – PNH**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, [entre 2004 e 2012]. Sem paginação. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=92>. Acesso em: 23 mar. 2012

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 7 jul. 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_11977_7_7_2009_Lei_12424_2011.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº66 de 13 de julho de 2010. **Lex: legislação federal e marginalia**. Brasília, DF, 13 jul. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_1_.shtm>. Acesso em: 25 mar. 2012.

CARTA de Atenas. [S.I.]: IPHAN, [entre 2000 e 2012]. Disponível em: <http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

FERNANDES, Edésio. Cidade Legal x ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade ilegal**. Rio de Janeiro: Manuad X, 2008a.

FERNANDES, Edésio. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade ilegal**. Rio de Janeiro: Manuad X, 2008b.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade ilegal**. Rio de Janeiro: Manuad X, 2008c.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Notas sobre a produção do espaço e a intolerância à pobreza no Brasil. In: FÓRUM DE PESQUISA FAU.MACKENZIE, 3. 2007. [S.l.]. **Anais...** [S.l.]: Mackenzie, 2007. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FAU/Publicacoes/PDF_IIIForum_a/MACK_III_FORUM_JOAO_SETTE.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GROSTEIN, Marta Dora. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8585.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais no Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006923512112011355415675088.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais**. 2011a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2057&id_pagina=1> Acesso em: 23 mar. 2012. Paginação irregular.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LOPES, Diva Maria Ferlin. **Cidades pequenas são urbanas? O urbano possível**. [2010]. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_2/abep2010_2051.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2012.

MARICATO, Erminia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. [2003]. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf>. Acesso em: 01 de nov. de 2011.

MARICATTO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Ed. Atual, 1997.

MARICATTO, Ermínia. Metr p le, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-167, mai./ago. 2003 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MARICATTO, Ermínia. Globaliza o e Política Urbana na periferia do capitalismo. **Territorios**, Colombia, n. 18-19, p. 183-205, jan.-dez. 2008. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/357/35711626008.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257**, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2004.

MEIRELLES, Hely. Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais de Direito Urbanístico. **Revista Virtual Direito Brasil**, v. 3, n. 2, p. 1-9, 2009. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ur.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MONTE-M R, Roberto Luís de Melo. **O Que   o urbano no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20281.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, faveliza o e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transforma es e tendências. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCR TICA, 10., 2008, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm#_ftn1>. Acesso em: 23 mar. 2012

PINHEIRO, Oilie. Machado. **Plano diretor e gestão urbana**. [Brasília]: CAPES, 2010.

ROLNICK, Raquel. A Constru o de uma Política Fundiária e de planejamento urbano para o País – Avanços e desafios. **Políticas sociais**, n. 12, p. 199-210, fev. 2006. Disponível em: <http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf>. Acesso em: 23 mar.2012.

SANTOS, Cynthia de Souza. **A política habitacional para a popula o de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990**. São Paulo: USP, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-03032010-161510/>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Graziano da. **O Novo rural brasileiro**. [S.l.: s.n.], [1997]. Disponível em:
<http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_novo_rural_brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2012.

SP: PM retoma ação de reintegração de posse no Pinheirinho. **Terra notícias online**, 23 jan. 2012. Disponível em:
<<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5572043-EI5030,00-SP+PM+retoma+acao+de+reintegracao+de+posse+no+Pinheirinho.html>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em:
<http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.