

Lógicas de (des)organização territorial – novas estratégias?

Logics of territorial (dis)organization - new strategies?

Izabela Naves Coelho Teobaldo(1); Jurema Marteleto Rugani(2); Luiza Oliveira Gonçalves(3)

1 Doutora em Sociologia Urbana; Universidade de Itaúna, Minas Gerais, Brasil.

E-mail: izabelateobaldo@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0485-309X>

2 Mestre em Arquitetura e Urbanismo; Universidade de Itaúna, Minas Gerais, Brasil.

E-mail: arqrugani@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9183-7428>

3 Mestranda em Ciências Sociais; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil.

E-mail: luizagoncalves0125@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8703-9295>

Revista de Arquitetura IMED, Passo Fundo, vol. 8, n. 1, p. 42-58, Janeiro-Junho, 2019 - ISSN 2318-1109

[Recebido: 21 março 2019; Aceito: 28 agosto 2019]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2318-1109.2019.v8i1.3227>

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Editor-chefe: Marcos L. S. Oliveira

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui! / click here!](#)

Resumo

As cidades brasileiras contemporâneas crescem num ritmo desigual e desarticulado, colocando em risco o futuro de políticas e ações que podem depender da existência de territórios não comprometidos pelos processos de apropriação desordenada do solo, principalmente, no caso da habitação e dos equipamentos públicos. Pode-se dizer que um dos elementos catalisadores na expansão da cidade é a moradia. À falta de políticas efetivas, a solução para a moradia fazia-se através das ocupações espontâneas, sem qualquer planejamento ou controle do poder público. Atualmente, são executados grandes empreendimentos de conjuntos habitacionais, implantados em locais distantes da mancha urbana, sob o beneplácito dos órgãos municipais que deveriam zelar pela ocupação regular e sustentável do solo. Percebe-se uma alteração na lógica da organização territorial, em que o espaço agora ocupado é propositadamente localizado a grandes distâncias da mancha urbana, escolhido por empreendedores sem compromisso senão com o lucro, e sob a égide do poder público. Por outro lado, multiplicam-se as ocupações espontâneas de áreas e terrenos considerados impróprios ao uso, e por isso mesmo desvalorizados, porém próximos às centralidades urbanizadas, atrativos à localização de grupos sociais de baixa renda, em busca de moradia e trabalho. Sendo assim, pode-se questionar se realmente existem novas lógicas de organização ou se o que acontece é uma repetição de processos em que as estratégias de especulação são priorizadas na ocupação do espaço em detrimento da qualidade de vida dos habitantes e de seus direitos de acesso à cidade.

Palavras-chave: Expansão urbana. Organização territorial. Ocupação espacial.

Abstract

Contemporary Brazilian cities are growing at an uneven and disjointed pace, jeopardizing the future of policies and actions that may depend on the existence of territories not compromised by disorderly land grabbing processes, particularly in the case of housing and public facilities. It can be said that one of the catalysts in the city's expansion is housing. In the absence of effective policies, the solution to housing was through spontaneous occupations, without any planning and control of the government. Currently, large housing projects are being implemented, located in places far from the urban area, under the consent of the municipal agencies that should ensure the regular and sustainable occupation of the land. One notices a change in the logic of territorial organization, in which the space now occupied is purposely located at great distances from the urban spot, chosen by entrepreneurs with no commitment but profit, and under the aegis of the public power. On the other hand, spontaneous occupations of areas and land considered improper to use are multiplied, and for that reason undervalued, but close to urbanized centralities, which are conducive to the location of low-income social groups in search of housing and work. Thus, one may question whether there are really new organizational logics or if what happens is a repetition of a process in which strategies of speculation are prioritized in occupying space over the quality of life of the inhabitants and their rights to the city.

Keywords: Urban expansion. Territorial organization. Spatial occupation.

Introdução

O crescimento desordenado e a má estruturação do tecido urbano nas cidades tornam possível uma combinação de mudanças tecnológicas e de organização social, com a qual se faz sentir também os efeitos produzidos sobre a organização espacial e sobre a estrutura demográfica, principalmente dos contextos dominados. O tamanho e a densidade crescentes da população transformam a planta urbana da cidade tornando-a uma entidade física intrincada e complexa, gerando os problemas físico-territoriais da cidade contemporânea e, com isso, forçando um incremento das atividades associadas ao planejamento urbano. Percebe-se então que “o planejamento de cidades funde-se, quase imperceptivelmente, com os problemas das cidades, e estes por sua vez, com toda a vida sócio-econômico-político-cultural da época” (HALL, 1995, p. 7).

As cidades passam então a ser projetadas ou pensadas a partir de uma outra perspectiva em que se buscam novas soluções espaciais para as questões relacionadas com os problemas urbanos e socioeconômicos. O urbanismo e, conseqüentemente, processos de urbanização inovadores surgem como respostas às novas questões procurando compreender o fenômeno da urbanificação¹, fazendo com que as dificuldades suscitadas pela espontaneidade do desenvolvimento urbano se tornem alvo de análise e debate.

Habitação e expansão na cidade brasileira

As cidades brasileiras contemporâneas crescem a um ritmo irregular, espalhado, quase sempre desarticulado, produzindo espaços fragmentados e (re)concentrados na medida dos interesses direcionados para tal ou qual setor do território. Pode-se dizer que um dos elementos catalisadores na expansão da cidade é a moradia, principalmente aquela destinada à população de baixa renda. Seguindo a lógica da economia neoliberal, a moradia deixou de ser um componente institucional básico do bem-estar social e passou a ser tratada como ativo financeiro (ROLNIK, 2015).

Historicamente, a “solução” de moradia para a população carente nas cidades brasileiras sempre ocorreu à revelia do poder público, através das ocupações espontâneas das áreas desvalorizadas porém inseridas ou próximas à mancha urbana - as favelas ou aglomerados. A precariedade dessas ocupações era compensada pelas facilidades agregadas de acesso à infraestrutura, ao trabalho e renda, viabilizando a sobrevivência dos moradores. Atualmente, sob a tutela dos governos cooptados pelo setor privado, prevalecem os grandes empreendimentos de conjuntos habitacionais, implantados em áreas distantes das centralidades urbanas, através de programas habitacionais de duvidosa eficiência.

1 Termo utilizado por G. Bardet “para designar o fenômeno espontâneo do desenvolvimento urbano, em oposição à expressão organizada” (CHOAY, 2000, p. 5).

Percebe-se aqui uma alteração na lógica da organização territorial, em que o espaço agora ocupado pelos grupos sociais de menor renda é propositadamente localizado a grandes distâncias da mancha urbana, praticamente inviabilizando ou restringindo o direito de acesso à cidade. Essas dinâmicas socioespaciais oportunizam o surgimento de áreas ociosas, vazios urbanos propícios à valorização, uma vez que reforçam vetores de crescimento, ao mesmo tempo em que favorecem processos de especulação imobiliária.

Nesse contexto, pode-se questionar se realmente existem novas lógicas de organização ou se o que acontece é a repetição de processos conhecidos em que prevalecem as estratégias de mercantilização em detrimento da qualidade da produção do espaço e do direito à cidade.

Considerando os aspectos levantados, este artigo tem como objetivo avaliar como esses supostamente “novos” processos de ocupação urbana acabam por repetir problemas já conhecidos desde outros períodos, tanto em questão de localização quanto de implantação da moradia popular, contribuindo para a produção de uma (des)organização territorial, gerando uma segregação socioespacial que interfere de maneira bastante negativa nos processos de vivência e apropriação do espaço dos moradores/usuários. Para tal, procurou-se trabalhar com uma revisão de literatura construída a partir de análise integrativa considerando, inclusive, estudos anteriores, em que foi trabalhada a combinação de dados teóricos e empíricos (TEOBALDO, 2013; GONÇALVES, 2018).

Espaços relegados: produtos de um processo de urbanização desigual

Os espaços relegados são produto de um crescimento desordenado da cidade associado à falta de planejamento e à especulação imobiliária. Esses espaços podem ocorrer associados tanto às áreas de ocupações espontâneas como às áreas onde são implantados conjuntos habitacionais desarticulados da área urbanizada da cidade.

Nesse contexto, os processos de urbanização fragmentada contribuem para a formação dos diversos tipos de assentamentos degradados, que, apesar de diferentes entre si, compartilham características comuns ou semelhantes. Os estágios associados à gênese e ao desenvolvimento histórico desses lugares são elementos que possibilitam e, mais que isso, marcam as diferenciações entre esses espaços. Assim, o desenvolvimento dos espaços relegados pode ser diretamente associado ao desenvolvimento das cidades e à sua evolução.

As “questões” em torno do processo de urbanização são antigas. Já no século XIX e a propósito do que Bardet classifica como urbanificação, as dificuldades suscitadas pelo desenvolvimento urbano espontâneo eram alvo de análise e debate. Devido à industrialização, o deslocamento intenso da população rural para as cidades leva ao

crescimento desordenado e à insalubridade, alterando profundamente as condições de vida dos habitantes (VERRET, 1995; TEIXEIRA, 1996).

A urbanização pode ser definida como “um traço característico das sociedades industriais contemporâneas” (LEDROUT, 1971, p. 7), porém, além da influência da cidade sobre o campo e do aumento da população das cidades com o êxodo rural, o processo de urbanização é também “essencialmente um processo de diferenciação dos grupos sociais” (RAMBAUD, 1969, p. 12). Pode ainda ser entendida como o processo que integra a mobilidade espacial na vida cotidiana, sendo a mobilidade elemento estruturante do espaço e da sociedade, associando-se, além das características históricas e estruturais das realidades concretas, às especificidades organizacionais e culturais, quando vistas numa perspectiva sistêmica (REMY; VOYÉ, 1994).

É possível perceber a forte relação da urbanização com o processo industrial (LEFEBVRE, 2001; HAUSER; SCHUARE, 1976; RIBEIRO, 2006), admitindo-a como uma expressão espacial da dinâmica econômica da industrialização e do alargamento da lógica de mercado, apesar de sua autonomia. Os processos da urbanização e, sobretudo, da industrialização moderna estão também associados à desigualdade geográfica e histórica de determinados países, regiões e cidades e à sua transformação paisagística, nomeadamente nos locais edificadas. A centralidade territorial e econômico-política das sedes urbanas passa a funcionar como objeto estruturante, que (re)ordena e (re)estrutura o espaço de forma assimétrica e que contribui igualmente para o afastamento da urbanização nos diferentes contextos e, conseqüentemente, para a produção da rejeição espacial e social, produto também de processos de urbanização diferenciados, consequência dos diferentes tipos de colonização (SILVA, 2006).

Ainda, percebe-se um contínuo crescimento urbano que pode ser considerado como produto de uma urbanização sem industrialização, ou seja, resultado de um despovoamento dos campos e de uma desindustrialização das grandes cidades, que se reflete também na intensificação da instabilidade política (principalmente, quando há ausência de fortes instituições desse tipo). Acredita-se, entretanto, que as forças de mercado atuem para a definição da configuração e ocupação do espaço, porém de forma dissociada do processo industrial, focadas, ao invés, nas relações de distância entre moradia e trabalho², questões estas sempre recorrentes. Ainda hoje essa

- 2 Na cidade medieval, as funções trabalho e moradia são exercidas num mesmo local, como atividades ou misteres que se suportam nos ciclos alternados da produção. Essa interdependência é progressivamente desvinculada, à medida dos avanços dos esquemas mercantis da sociedade e da organização do Estado Moderno (ROLNIK, 1988). Segundo Vaz (1991, p.139), essa separação acontece no momento em que ocorre o fim do regime escravista, contribuindo para o aumento da demanda da habitação, porque “por um lado observa-se que a provisão de alojamento para os escravos e trabalhadores deixa de ser atribuição dos senhores; por outro, que os espaços de trabalho deixam de abrigar a moradia”. Bonduki (2004, p.20-21) aponta que “as residências dos mais abastados e das classes médias muitas vezes localizavam-se no próprio ‘triângulo’ central, junto ao comércio e às oficinas [...]”. Essa reduzida segregação espacial explica-se pelas dimensões contidas da cidade do

necessidade é primordial e influi nos processos de produção espacial, principalmente, de áreas relegadas.

Vale lembrar que as questões de modernização e urbanização encontram-se geralmente associadas à exclusão de grande parte da população. Esta, por sua vez, mesmo após o período das operações de desenvolvimento, continua “relegada” e sem acesso aos novos espaços e bens de consumo coletivos produzidos, alargando o fosso da desigualdade social e seus desdobramentos. Pode-se dizer que as novas práticas de urbanização modernizadora, vinculadas aos expressivos investimentos oriundos dos grupos fortes do capital, já pressupõem o ônus da exclusão, seguidamente relegando, sem compensações, significativas parcelas sociais.

Para mais, as estratégias mercadológicas neoliberais, com vistas a garantir os interesses do capital, não compreendem lugar para a realização da participação política e ainda menos para “os pressupostos que permitiriam a gestão democrática do espaço urbano” (MOURA, 2006, p. 4). Sua força pode ser medida pela rapidez com que se associam e “capitalizam” os interesses do Estado, que, por sua vez, corresponde via flexibilização das práticas de gestão e regulação urbana e ambiental. Assim, configura-se um ambiente favorável aos negócios, e não necessariamente às aspirações da sociedade. Ao contrário, são antes causa de rupturas e descaracterizações desde o suporte físico-territorial até a dimensão socioambiental, na opção por um tipo de urbanismo que simula e mascara os conflitos da cidade. Seus produtos surgem como respostas a necessidades criadas a partir de um esquema mercadológico externo à base local, cujo objetivo final é a valorização do capital através da segmentação socioespacial (RUGANI, 2017).

Ultimamente, a cidade tem integrado cada vez mais o cenário de uma lógica de consumo e sua utilização, segundo Vaz (2006, p. 226), “tende a ser marcada por novos modelos e novas práticas de consumo de massas e por um elevado grau de fragmentação e polarização social”, que contribuem para uma distribuição desigual do espaço e, conseqüentemente, para uma segregação socioespacial. Ao aumento dos espaços relegados, somam-se os problemas derivados da pobreza e da exclusão.

medieval, contribuindo para a livre circulação e intercuro entre ‘os dois grandes grupos sociais do velho burgo [os homens livres e os cativos]’ no comércio entre seus interesses. Porém, essa mistura baseada nos contratos e negócios restringe-se ao espaço urbano público, uma vez que esses dois grupos de atores separam-se definitivamente no campo do tecido social, ou extrato social [...]. A partir dos anos de 1880 [...] surgiram os primeiros indícios de estratificação do tecido social e de segregação com a ‘diversificação das funções e o aparecimento, ao lado do velho centro, de bairros operários e de bairros residenciais finos’ [...]”.

A segregação socioespacial como elemento estruturante de áreas relegadas

O problema da relegação³ espacial⁴ passa a ser cada vez mais abrangente, consequência de um crescimento exorbitante das cidades e do surgimento incontável de várias aglomerações nos grandes centros, e fruto também de uma distribuição desigual dos usos do solo. A maior parte dos assentamentos espontâneos tem sua origem em espaços desvalorizados, espaços sem infraestrutura e/ou condições de habitabilidade, ainda que inseridos na ou próximos à centralidade. Já os conjuntos habitacionais da atualidade são construídos em locais distantes das áreas urbanizadas. No geral, caracterizam-se como empreendimentos horizontais afastados da mancha urbana, localizados em áreas de expansão e mesmo na área rural. Esses assentamentos apresentam baixas densidades, muitas vezes inferiores a 150 habitantes por hectare. Além disso, são conjuntos de grande porte e ocupam grandes terrenos, de forma a viabilizar a produção em larga escala, tornando rentável o empreendimento. A repetição infundável de casinhas idênticas (unidade habitacional) impede a identificação do morador com sua moradia, e elimina a alternância entre residências e outros tipos de atividades complementares à habitação, comerciais ou comunitárias, que quebrariam a monotonia (FERREIRA, 2012, p. 127). As redes de infraestrutura e os equipamentos coletivos são, em geral, ausentes ou incompletos nessas áreas segregadas e desarticuladas da centralidade urbana.

3 No dicionário Houaiss, a palavra relegação aparece como “ato ou efeito de relegar [...] pena de confinamento em local determinado [...] exílio, degredo; proscricção sem confisco de bens; ação de restituir por testamento” e o verbo relegar aparece com definições similares àquelas encontradas no dicionário Aurélio.

4 Esses processos são cada vez mais vivenciados nos países periféricos, onde princípios clássicos do planejamento urbano, como a relação entre os elementos construídos e espaços abertos, estão desordenados (DAVIS, 2006; SANTOS, 1993). Atualmente, este processo recompõe-se e generaliza-se, sendo possível encontrar grandes enclaves ricos nos países periféricos e situações de pobreza nos países centrais. A preocupação gerada por essa relegação leva ao número crescente de estudos sobre o assunto, construídos a partir de diversas óticas, de acordo com os campos acadêmicos. Enquanto Santos (1980) analisa a reprodução da legalidade dentro dessas localidades efetuada à margem do sistema jurídico estatal, Almeida (1999), sob a ótica da engenharia urbana, propõe métodos de análises da salubridade de tais ambientes com o sentido de melhorar a qualidade de vida desses habitantes, inclusive, através do desenvolvimento de indicadores de infraestrutura específicos para esses tipos de assentamentos. Já Caldeira (2000) indica novos elementos de segregação, cada vez mais presentes nas sociedades, que corporificam os sistemas desiguais através de vários instrumentos, entre eles a transformação dos espaços públicos, passando a desigualdade a ser vista como valor estruturante. Maricato (2001) trata das questões relacionadas com as alternativas de planejamento e gestão urbanos desses espaços relegados, relacionando-as com análise dos resultados de programas e pesquisas aplicados, considerando também os instrumentos urbanísticos disponíveis. Holanda (2002) aborda o tema através da análise morfológica e sua relação com os modos de apropriação. Wacquant (2008) trata a análise socioespacial em áreas relegadas sobre a ótica sociológica, entre outros.

A característica relativa à homogeneização desses espaços está presente em alguns casos, e muitas vezes, é incentivada pelo próprio Estado, quando este defende uma política da habitação com o intuito de promover uma estruturação política do espaço que favorece “a construção de grupos homogêneos em base espacial” (BOURDIEU, 2007, p. 166). A homogeneidade é um elemento presente nas definições da segregação⁵, que pode ser considerada como resultado de uma estratégia de extrema diferenciação social que conduz à formação de espaços homogêneos, impedindo a comunicação entre as diferenças (LEFEBVRE, 1999). Percebe-se que todas essas formações relegadas fazem parte de um processo de segregação socioespacial, consequência do crescimento desigual da cidade associado às questões econômicas e políticas peculiares à história de cada lugar. De acordo com Angulo e Domínguez (1991, p. 171), “as desigualdades do espaço urbano, em função de suas condições naturais e, sobretudo, da qualidade urbanística do construído, servem como instrumentos de segregação social”. Consequentemente, esses elementos acentuam as marginalizações, propiciando, inclusive, situações de deterioração social e humana.

Lipietz (1988) e Angulo e Domínguez (1991) acreditam que o fenômeno de periferação e segregação socioespacial⁶ também podem ser caracterizados pela divisão social do trabalho, uma vez que as complexidades das atividades, o crescimento espacial e as maiores facilidades de deslocamento vão propiciar mudanças fundamentais, como é o caso da separação moradia/trabalho, com a consequente intensificação dos deslocamentos intraurbanos, produzindo uma fragmentação econômica e social do espaço⁷. A divisão social do trabalho desdobra-se em divisão social do espaço, que é possibilitada através da evolução tanto dos sistemas de transportes coletivos públicos quanto dos privados, e que influenciarão de maneira progressiva nos processos de urbanização e de configuração do espaço urbano e territorial⁸. Esse novo desenho urbano privilegiará os deslocamentos veiculares particulares, potencializando o uso da rua pelo transporte motorizado, elemento restrito à parte da população, intensificando a segregação social e a reprodução diferenciada do uso e ocupação do espaço público.

5 Para Castells (2000, p. 250), a segregação socioespacial se define como a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também em hierarquia”.

6 Para Meyer (1979, p. 154), o processo de segregação pode ser distinguido por dois momentos: a favela urbana e as cidades-dormitórios. Segundo a autora, a implantação da favela ocorre “onde a oferta de trabalho é maior e é possível a eliminação de transporte”. E destaca que “esta atitude desesperada de instalação física das populações de baixa renda tem gerado núcleos de habitações segregados. Esta segregação espacial estende-se a todas as demais atividades destas populações”.

7 “Ao ir desaparecendo a unidade casa-oficina, estabelece-se como característica urbana a separação entre lugar de trabalho e residência, o que gera novas necessidades de transporte dentro da cidade” (ANGULO; DOMÍNGUEZ, 1991, p. 74).

8 Para Santos (1982, p. 21), “com o desenvolvimento das forças produtivas e a extensão da divisão do trabalho, o espaço é manipulado para aprofundar as diferenças de classes. Esta mesma evolução acarreta um movimento aparentemente paradoxal: o espaço que une e separa os homens”.

Pode-se dizer que a segregação está associada a elementos interligados como a localização diferenciada dos grupos e as chances desiguais de acesso à cidade, que também podem estar relacionadas com uma valorização do solo ou com a mobilidade reduzida, sendo a exclusão sempre presente como elemento central da questão.

Conjuntos habitacionais: a lógica da (des)organização territorial

Processos de produção do solo urbano e territorial e o direito à cidade

Segundo Lefebvre (2001), o *direito à cidade* está relacionado com a concepção do direito “à vida urbana”, ou seja, ao direito de acesso à moradia, ao saneamento básico, aos serviços e equipamentos públicos, à saúde, à educação e à cultura, ao lazer e à mobilidade urbana. Contudo, a terra tornou-se uma grande mercadoria, o que dificulta o acesso da população carente aos bens e serviços básicos. Para Villaça (2009), a localização deixou de ser algo material, passando a ter valor agregado em função do ponto territorial em que está inserida. Isso faz com que cada localização seja única, com peculiaridades, logo é impossível uma distribuição equitativa. O capitalismo transforma então a “terra localização” em mercadoria, sendo o mercado o seu regulador.

“O espaço urbano, como produto social criado para atender o crescimento da cidade, não será neutro nem homogêneo senão desigual e segregador, ao responder as diferenças que, sobretudo pelo nível de renda, podem existir dentro do tecido urbano” (ANGULO; DOMÍNGUEZ, 1991, p. 116). Esse crescimento espacial e econômico urbano acaba por se associar ao mercado do solo. Daí a valorização do solo em determinadas áreas da cidade produzirá a diferenciação e a segregação dos grupos sociais dentro do espaço urbano: as áreas gentrificadas serão ocupadas por uma reduzida elite que, tendo cooptado o Estado e seu aparato regulador, reproduzirá o efeito segregador das desigualdades sociais sobre o espaço, condenando a maior parte da população a viver em condições de marginalidade⁹ (ANGULO; DOMÍNGUEZ, 1991, p. 140).

A especificidade do solo como mercadoria¹⁰ também é tratada por Harvey (2006), que acredita num desenvolvimento geográfico desigual, que incita o ciclo de reprodução do sistema na tentativa de alcançar a maior rentabilidade econômica

9 A definição de marginalidade está associada, segundo Valença (2008, p. 9), “a processos de distanciamento e separação que são a um só tempo econômicos, políticos, culturais, sociais e ideológicos”, em que “o desenvolvimento desigual é causa, mas é causa também a luta pelo poder. [...] A marginalidade é mesmo melhor representada como o reflexo de uma divisão por meio da qual estabelecem-se relações desiguais de poder entre extremos”.

10 “Interessa observar como o solo é um bem escasso, que não sofre deterioração com o passar do tempo, que pode alcançar rápidas revalorizações e que portanto é susceptível de fáceis manobras especulativas” (ANGULO; DOMÍNGUEZ, 1991, p. 124). “O espaço, portanto, tornou-se a mercadoria universal por excelência. [...] o espaço se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto” (SANTOS, 1982, p. 19-20).

presente em alguns locais naquele momento, impossível porém de ocorrer com o mesmo grau de sucesso em vários locais ao mesmo tempo. O investimento para se alcançar tal patamar leva ao alto custo de vida na cidade, que passa a ser bem-sucedida, mas apenas para um reduzido grupo social, os de maior renda (SAVAGE; WARDE, 2002; VILLAÇA, 2009). Considerando que nem sempre a segregação está associada a um produto dos “mecanismos de formação dos preços do solo”, conforme defende Lojkin (1981, p. 166), mas mais provavelmente “os preços do solo é que são frutos da segregação” (VILLAÇA, 2009, p. 151), acredita-se que não há relação unívoca entre assentamentos degradados, segregação socioespacial e periferia, mas sim, que são elementos produzidos por um sistema social que, contraditoriamente, tende a produzir a riqueza e disseminar a pobreza.

Dado o contexto histórico e socioeconômico que está na raiz dos processos desiguais de urbanização (LÈFÉBVRE, 2001), a segregação social se faz presente pela não efetividade do direito à cidade. Essa efetividade depende do contínuo exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de pleno acesso à urbanização. A segregação social também está associada ao sistema capitalista neoliberal, que garante maiores privilégios à uma “elite econômica” que usufrui do pleno acesso à cidade e à vida urbana.

Ainda nessa linha, Villaça (2009) ressalta a relação centro x periferia como o padrão mais conhecido de segregação, em que a estruturação interna das cidades obedece, prioritariamente, à lógica de localização das camadas de mais alta renda. Estas procuram se localizar em áreas com boa acessibilidade em relação ao centro principal e, ao fazê-lo, comprometem a acessibilidade das outras áreas. Com o deslocamento progressivo dos serviços e equipamentos urbanos na direção das áreas de maior renda, a localização das populações carentes vai se tornando progressivamente (relativamente) pior. Dessa forma, a segregação urbana traz inúmeros problemas às cidades, sendo o primeiro deles o aprofundamento das desigualdades. Assim, as camadas mais pobres da população são justamente as que gastam mais com o transporte diário, que têm mais problemas de saúde devido à falta de saneamento, que são penalizadas pela falta e/ou pela deficiência das escolas, e assim por diante. A própria segregação é não apenas reflexo de uma condição social, mas um fator que contribui para tornar as diferenças ainda mais profundas (VILLAÇA, 2009).

A questão da moradia – essencialmente, da falta dela – é tema recorrente nos debates para formulação de políticas específicas em todas as regiões brasileiras e latino-americanas. Considerado o alto déficit habitacional (e apesar dos espaços desocupados ou subutilizados em áreas centralizadas providas de boa infraestrutura), são criados conjuntos habitacionais em áreas distantes, contribuindo ainda mais para a fragmentação e dispersão das cidades brasileiras. Essa abordagem gera uma série de problemas, tanto para a cidade quanto para os habitantes dessas periferias, os quais se veem restritos em seu direito à cidade. Logo, a “expansão” da cidade passa a ser associada à desqualificação urbanística caracterizada pela insuficiência

de infraestrutura, equipamentos coletivos públicos, áreas verdes e acessibilidade (LÊFÉBVRE, 2001).

As diferentes políticas habitacionais (apenas no que tange aos aspectos formais e da origem dos financiamentos) que se sucederam ao longo do século XX, no Brasil, em que pesem alguns avanços que veremos mais adiante, não lograram êxito no enfrentamento dessa situação.

A Fundação da Casa Popular (FCP), instituída na década de 40, foi o primeiro órgão público a financiar a produção habitacional e a infraestrutura urbana destinadas à população de baixa renda, além de promover assistência social e buscar métodos alternativos para melhorar a qualidade das habitações e reduzir os custos de construção. Contudo, quase nenhum desses objetivos foi desenvolvido e até mesmo os recursos orçamentários, devido à má gestão, tornaram-se insuficientes. Logo, o atendimento aos setores médios subsidiados acabou por inviabilizar a continuidade da fundação (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Já neste período a localização das habitações populares era relegada para áreas distantes, de menor valor de mercado, que permitissem implantações em grande escala e de forma repetitiva.

Na sequência, surge o BNH, que retoma de forma simplificada os preceitos modernistas que nortearam a concepção das obras dos Institutos de Aposentados e Pensionistas (IAPs - programa que antecede a FCP, focado no atendimento apenas dos associados das classes trabalhadoras). A visão do BNH estava embasada em uma “resposta política” ao grande déficit habitacional, priorizando empreendimentos de grande escala e desconsiderando a qualidade do espaço produzido. Grande parte das maiores cidades brasileiras guarda a fisionomia resultante da grande verticalização promovida via BNH, que logo abandona os objetivos de produção de moradia para as baixas rendas em áreas centrais, e financia abertamente os projetos destinados às classes médias em ascensão.

O período pós-BNH inscreve-se num longo processo caracterizado pela retomada das lutas pela reforma urbana e o direito à moradia, e pela redemocratização do país, através da ressurgência dos movimentos sociais urbanos. A formação de uma Constituinte culminou na aprovação da Constituição Cidadã de 1988, a primeira Carta Magna que, traduzindo as demandas dos setores articulados da sociedade civil, incluiu em seus artigos 182 e 183 o desenvolvimento urbano atrelado à função social como política nacional e disposições que avançam sobre o tema da regularização fundiária urbana. Também os dispositivos que conferem ao Município relativa autonomia sobre os processos de gestão das políticas públicas, através da aplicação de instrumentos jurídico-urbanísticos em seu território, eram longamente aguardados, porém, viram-se limitados devido à concentração de recursos na esfera federal. Esses debates realizam-se dentro de um contexto econômico de extrema concentração das riquezas, demandas elevadas por moradia, e, no extremo oposto, a explosão das favelas nas áreas metropolitanas (70% dos novos aglomerados e favelas concentravam-se nas nove regiões metropolitanas).

A partir de 2002, percebem-se alguns avanços na política habitacional visando ampliar a transparência sobre as políticas públicas e garantir maior participação da sociedade, com a criação do Ministério das Cidades, dos Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação Social (também criados nas esferas estaduais e municipais), além da obrigatoriedade de um Plano Local de Habitação de Interesse Social como condição para acessar recursos do Fundo Nacional de Habitação Social. Em 2008, é elaborado o Plano Nacional de Habitação Social – PlanHab, com modelo de financiamento e subsídios que englobava política urbana e fundiária, promovendo um desenho institucional da política habitacional para as diferentes esferas de governo, e propondo uma estruturação da cadeia produtiva da construção civil (BONDUKI, 2008).

Porém, com a crise hipotecária de 2009, abandona-se o PlanHab e adota-se, numa postura imediatista, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que traz como solução políticas de produção em larga escala apoiadas no potencial do setor da construção civil: repetem-se as práticas de implantação de grandes conjuntos a distâncias consideráveis da mancha urbana, reforçando aspectos da fragmentação, desarticulação e segregação espacial no território. Junto com o PlanHab, abandona-se também dois dos quatro pilares que o estruturavam, sendo estes o institucional e o eixo urbano-fundiário-ambiental, mantendo-se apenas os eixos dos recursos financeiros e da cadeia produtiva na implementação do PMCMV, resultando numa produção habitacional de baixa qualidade (BENETTI, 2012). A história se repete.

Acredita-se que grande parte dos déficits estruturais e das segregações socioespaciais estão relacionados às formas de gestão dos programas habitacionais, que possibilitam que os parceiros do setor privado conduzam etapas estratégicas dos processos de implementação, desde a escolha dos terrenos até os modelos de habitação pautados por baixíssimos investimentos, contribuindo para a desqualificação urbanística e territorial. O resultado é que o Estado é obrigado a intervir de modo a reparar ou complementar os serviços de urbanização e de construção malfeitos ou não executados, e que comprometem as condições de habitabilidade¹¹. Nesse sistema – que corre paralelo aos processos formalmente instituídos de planejamento, regulação e fiscalização –, aumentam os gastos públicos porém sem a necessária contrapartida à extensiva reprodução do solo, como atestam os inúmeros casos de problemas verificados antes mesmo da entrega das unidades habitacionais aos moradores.

Políticas de habitação e exclusão

A exclusão da maioria da população em relação à cidade urbanizada é evidente, pois nas áreas periféricas dos municípios brasileiros multiplicam-se ocupações de baixa renda conformadas à base da autoconstrução. Essas ocupações estão associadas

11 BONDUKI (2009).

aos processos de urbanização extensiva que se iniciaram ainda nos anos de 1970 nas regiões metropolitanas brasileiras. Manipulados por interesses ligados ao capital imobiliário, o crescimento e adensamento das periferias urbanas e metropolitanas são proporcionalmente inversos à oferta de urbanização de qualidade e de acesso aos serviços básicos, contribuindo para a desvalorização desses territórios que se tornam preferenciais na localização de habitações de baixa renda.

Através das propostas político-econômicas “costuradas” entre os Governos e os empreendedores, somadas aos investimentos na construção em grande escala de moradias nas franjas da cidade, os grandes vazios entre estas últimas e a área urbana consolidada se valorizam, forçando a expansão difusa e fragmentada da cidade, contribuindo para a intensificação da especulação imobiliária, que sobrevaloriza esses vazios intermediários, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda à moradia. Com a aplicação repetida dessa fórmula, cria-se a “periferia da periferia”, enfatizando o quadro da segregação (CYMBALISTA, 2001) caracterizada por urbanização precária e ausência de equipamentos coletivos públicos.

Com relação à moradia, os aspectos da habitabilidade devem compreender desde os espaços comuns até a unidade de habitação propriamente dita, além da necessária integração com a cidade. Porém, tais condições são pouco observadas tanto por gestores como por empreendedores da habitação social. Embora algumas se apresentassem promissoras quanto à concepção projetual e construtiva e aos objetivos sociais (caso da FCP e IAPs), na maioria das vezes as políticas de habitação se desvirtuaram, falhando em seus objetivos e contribuindo para a ocupação descontrolada das cidades.

A desarticulação e a dificuldade do acesso à cidade fazem com que essas áreas “segregadas” ou residuais sejam rotuladas como “perigosas”, de imediato associadas ao tráfico de drogas, prostituição e violência. A estigmatização decorrente e a falta de permeabilidade e articulação com as centralidades urbanizadas limitam as possibilidades de ascensão socioeconômica dos seus moradores, forçados a procurar alternativas para garantir renda.

As dificuldades da população de baixa renda em conseguir a casa própria, juntamente com os problemas sociais relacionados, demonstram a complexidade da questão da moradia no país. Criado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida propunha-se solucionar e diminuir o déficit habitacional e ao mesmo tempo alavancar a economia nacional, sobretudo o setor da construção civil, buscando superar os efeitos provocados pela grande crise hipotecária internacional.

Nesse propósito, ações de empresas de construção civil foram compradas para que o setor apoiasse o Estado e produzisse habitações de baixo custo. O programa atingiu mais de 95% dos municípios do Brasil, atendendo famílias de zero até cinco mil reais de renda mensal. O programa se estendeu durante o governo da Presidenta Dilma

Rousseff, sendo executadas mais de 3,5 milhões de unidades habitacionais desde seu primeiro mandato. O PMCMV tornou-se o carro-chefe da política habitacional do país, incentivando as empresas privadas e tornando-se dependente dos recursos públicos e de subsídios às propriedades de baixa e média renda (ROLNIK, 2015).

Produzidos em série, padronizados nas dimensões e áreas, os modelos de moradia não atendem às diferentes formas de organização familiar e nem às diversidades regionais, apresentando as mesmas características e tipos em todas as regiões do país. Os materiais de construção utilizados são, na sua grande maioria, de baixo custo e baixa qualidade, rebaixando o valor do imóvel.

O quadro comparativo abaixo contém algumas obras relevantes produzidas por programas habitacionais diversos¹². Nas colunas paralelas, estão indicados os itens de comparação e análise entre os exemplos de Conjuntos Habitacionais. Ao primeiro olhar, percebe-se a semelhança entre esses itens, independentemente dos contextos em que foram implantados:

Quadro 1 – Quadro comparativo das características de conjuntos executados a partir dos diferentes programas habitacionais

Programas	Conjuntos Habitacionais	Características							
		DAC	IU	PE	RT	PGE	GT	M	AR
FCP	J. Kubitschek (1957) – Contagem – MG	x	x	x	x	x	x	x	x
BNH	Vila Kennedy (1965) –RJ/RJ	x	x	x	x	x	x	x	x
BNH	Vila Aliança (1965) – RJ/RJ	x	x	x	x	x	x	x	x
BNH	Cidade Tiradentes (1980) – SP/SP	x	x	x	x	x	x	x	x
PMCMV	Viver Melhor (2014) – Manaus/AM	x	x	x	x	x	x	x	x
PMCMV	Benjamim José Cardoso (2011) – Viçosa – MG	x	x	x	x	x	x	x	x
PMCMV	Teotônio Vilela (2012) – Piracicaba – SP	x	x	x	x	x	x	x	x
Legenda: DAC: Grande distância da área central; IU: Falta de infraestrutura urbana; PE: Pobreza espacial da implantação, RT: Repetição das tipologias; PGE: Produção em grande escala; GT: eEscolha de grandes terrenos; M: Monotonia; AR: Áreas residuais									

Fonte: Elaborado pelos autores.

12 O método para a escolha dos exemplos baseia-se na relevância dos mesmos diante dos veículos de comunicação e nas plataformas de busca online. Aqueles que mantinham maior destaque e relevância nas buscas foram selecionados e, em seguida, analisados para compreensão de suas características.

Conforme observado no Quadro 1, aspectos como distanciamento da área central das cidades, ausência de infraestrutura urbana, pobreza espacial da implantação, criação de áreas residuais, repetição das tipologias, monotonia, produção em grande escala, escolha de grandes terrenos, transporte público deficiente são problemas que se repetem em todos os exemplos de conjuntos habitacionais populares, confirmando elementos levantados durante a pesquisa.

Uma breve conclusão: novas lógicas de organização territorial ou repetição?

Percebe-se como a repetida “ausência” do poder público nos processos de decisão e implementação dos programas habitacionais resulta em implantações inadequadas, acarretando apropriações indevidas e produção de espaços de baixa qualidade. O tecido urbano produzido por este tipo de ocupação revela um desenho descontínuo e fragmentado, sem articulações. Mesmo quando a área, num primeiro momento segregada, torna-se parte da cidade dotada de infraestrutura como consequência de uma expansão desordenada, a solução projetual de baixa qualidade não permite uma integração ativa com o entorno imediato, caracterizando-se como peça adjacente numa “colcha de retalhos”. Resultado da falta de planejamento e controle sobre a ocupação do solo, encontram-se dispersas pela cidade áreas residuais, envoltas por áreas bem dotadas de infraestrutura, mas sem legibilidade e sem suficiência para se integrarem ao entorno imediato.

Embora o programa MCMV tenha proporcionado moradia para milhares de famílias de baixa renda, a qualidade de vida dessa população indica que os conjuntos habitacionais em suas tipologias repetitivas e sem relação com a vida urbana não atendem a função social e geram segregação. Como consequência, a implantação das unidades habitacionais, em que pese a sua contribuição para a redução do déficit de moradia, também contribui para a perpetuação da segregação padronizada nas cidades brasileiras. Sem transporte e sem equipamentos públicos adequados, estas são as características dominantes nos bairros-dormitório, de onde se deslocam os moradores cotidianamente para as jornadas de trabalho, só retornando às habitações à noite, para dormir (ROLNIK, 2015).

Esse tipo de situação indica como a exclusão social e a segregação espacial estão presentes nas questões relativas aos problemas habitacionais brasileiros. São também indicativas da perpetuação das desigualdades nos processos de apropriação e uso do solo, que repercutem diretamente sobre a produção e (falta de) qualidade da habitação de massa e nos obstáculos que impedem a democratização do acesso à terra nas cidades e regiões metropolitanas brasileiras.

Referências bibliográficas

- ANGULO, Julio V; DOMÍNGUEZ, Maria Jesus V. *Los procesos de urbanizacion*. nº 12, Madrid: Editorial Sintesis, 1991. Colección Espacios e sociedades.
- AZEVEDO, Sergio; ANDRADE, Luís. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*, Rio de Janeiro. 1-20, 2011.
- BENETTI, Pablo. *Habitação social e cidade: Desafios para o ensinamento de projeto*. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012.
- BONDUKI, Nabil. *Urbanização pós-golpe de 1964*. Comunicare. São Paulo. v. 4, n. 2, p. 67-80, agosto 2004.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Org.). *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. 5.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.
- CYMBALISTA, Renato. O lugar aonde as pessoas chegam antes da cidade. *Revista Sexta Feira*, São Paulo, v. 1, n. 8, p. 44-51, mar. 2001.
- FERNANDES, António T. *Etnicização e racização no processo de exclusão social*. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras, 1995.
- FERREIRA, Francisco et al. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, pp. 147-169, junho 2012.
- GONÇALVES, Luiza O. *Estudo de caso de um conjunto de habitações sociais do Programa Minha Casa Minha Vida: Conjunto Jardim Copacabana – Divinópolis – Minas Gerais*. 2018. 138f. Monografia (Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso em Arquitetura e Urbanismo) FAU-UIT, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Itaúna, Itaúna, 2018.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- HAUSER, Philip M. Urbanização: vista geral. In: HAUSER, Philip M.; SCHNORE, Leo F. *Estudos de urbanização*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.
- LEDROUT, Rymond. *Sociologia urbana*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- LÉFÈBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- LÉFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981. (Novas direções).

- MEYER, Regina M.P. Segregação espacial. In: BLAY, Eva Alterman. *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- MOURA, Rosa. Um ensaio sobre o controle da cidade e do cidadão contemporâneo. *Cidades, Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos*, v. 3, n. 5, p. 37-66, jan./jun. 2006. p. 4.
- RAMBAUD, Placide. *Société rurale et urbanisation*. Paris: Éditions du Seuil, 1969.
- REMY, Jean; VOYÉ, Liliane. *A cidade: rumo a uma nova definição?* Porto: Afrontamento, 1994.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- RUGANI, Jurema M. Um embate entre a sociedade organizada e o mercado imobiliário: o caso da Mata do Planalto (BELO HORIZONTE/MG). In *II SIALAT – Seminário Internacional America Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos – Anais GT-04-pdf*, p.2421-2435. UFPA: 27 a 29 de novembro de 2017. Disponível em <http://sialat2017.com/anais-do-sialat-2017/>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.
- SAVAGE, Mike; WARDE, Alan. *Sociologia urbana, capitalismo e modernidade*. Oeiras: Celta Editora, 2002.
- SILVA, Manuel. Espaço e sociedade: alguns elementos de reflexão. In: Balsa, Casimiro. (Org). *Relações Sociais do Espaço: Homenagem a Jean Remy*. Lisboa: Edições Colibri / CEOS – INVESTIGAÇÕES SOCIOLOGICAS, 2006. pp. 185-197.
- TEIXEIRA, Manuel. *A habitação popular na cidade oitocentista: as ilhas do Porto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- TEOBALDO, Izabela N.C. *Interrogar a apropriação do espaço na favela: enquadramento sociopolítico, gênese e estruturação do cotidiano numa favela de Belo Horizonte*. 2013. 428f. Tese (Doutorado em Sociologia Urbana) – FLUP – Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, 2013.
- VAZ, Lilian F. Moradia em tempos modernos. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Orgs). *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.: Fundação Universitária José Bonifácio, 1991. p. 134-142.
- VAZ, Domingos. O urbano e o território: notas sobre algumas questões emergentes. In: Balsa, Casimiro. (Org). *Relações Sociais do Espaço: Homenagem a Jean Remy*. Lisboa: Edições Colibri / CEOS – INVESTIGAÇÕES SOCIOLOGICAS, 2006. p. 219-230.
- VERRET, Michel. *L'espace ouvrier*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2009.
- WACQUANT, Loic. *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008.