

ΠΩΛ ΗΙΣΙΑ

REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO AMBIENTAL DA AMAZÔNIA
Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do
Estado do Amazonas

UEA 
EDIÇÕES

UEA
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO
AMAZONAS

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Wilson Lima
Governador

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa
Reitor

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal
Vice-Reitor

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza
Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes
Pró-Reitora de interiorização

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão
Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação

Profa. Ma. Márcia Ribeiro Maduro
Pró-Reitora de Planejamento

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos
Comunitários**

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima
Pró-Reitoria de Administração

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva
Diretora da Editora UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho
**Coordenação do Programa de
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga
Coordenadora do curso de Direito

NOVA HILEIA: REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO AMBIENTAL

ISSN: 2525-4537

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho, UEA
Prof. Dr. Mauro A. Ponce de Leão Braga, UEA
Profa. Dra. Maria Nazareth Vasques Mota, UEA
Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo, UEA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental

Prof. Dr. Sandro Nahmias de Melo
Editor Chefe

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Editor Adjunto

Profa. Ma. Carla Cristina Torquato
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima
Profa. Ma. Dayla Barbosa Pinto
Prof. Me. Luiz Cláudio Pires Costa
Prof. Me. Ygor Felipe Távora da Silva
Profa. Esp. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Editores Assistentes

Prof. Dr. Celso Antonio P. Fiorillo, FMU-SP
Prof. Dr. César O. de Barros Leal, UNIFOR
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP
Prof. Dr. José Helder Benatti, UFPA
Prof. Dr. Fernando A. de C. Dantas, UFG-GO
Profa. Dra. Solange T. da Silva, Mackenzie - SP
Conselho Editorial

Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado,
Universidade Metodista de Piracicaba - SP
Profa. Dra. Maria Gercilia Mota Soares, INPA
Profa. Dra. Luly R. da Cunha Fischer, UFPA
Profa. Dra. Lucas Gonçalves da Silva, UFS-SE
Profa. Dra. Lorena Fabeni, UNIFESPPA
Prof. Dr. Jeronimo Treccani, UFPA
Prof. Dra. Danielle, de Ouro Mamed, ISEPE- PR
Prof. Dr. Celso Antonio P. Fiorillo, FMU-SP
Profa. Dra. Raquel Y. Farjado, PUC-PERU
Avaliadores

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Primeira revisão

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Revisão Final

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas

R454

Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia / Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol.10, n.3 (2021). Manaus: Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, 2021.

Semestral
ISSN: 2525-4537

1. Direito Ambiental – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

**A SELETIVIDADE TERRITORIAL AMBIENTAL COMO
INSTRUMENTO DA ESPOLIAÇÃO URBANA**
*ENVIRONMENTAL TERRITORIAL SELECTIVITY AS A INSTRUMENT
OF URBAN SPOILATION*

Carla Cristina Alves Torquato¹
Ricardo dos Santos Castilho²

Resumo: A seletividade territorial ambiental pode ser um instrumento de espoliação urbana. O objetivo deste artigo é descrever como a seletividade territorial pode ser um instrumento vinculado a espoliação urbana e ao direito à moradia. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e o levantamento de literatura.

Palavras-chave: seletividade territorial; espoliação urbana; moradia.

Abstract: Environmental territorial selectivity can be an instrument of urban spoliation. The purpose of this article is to describe how territorial selectivity can be an instrument linked to urban spoliation and the right to housing. The methodology used was bibliographic research and literature survey.

Keywords: territorial selectivity; urban spoliation; home.

INTRODUÇÃO

A moradia está intrinsecamente ligada ao que somos, é a nossa identidade e porto seguro. Depois de um dia difícil no trabalho ou de uma situação de perigo ou tensão, o desejo nos leva a retornar para o lar e encontrar tudo aquilo que nos remete à segurança e tranquilidade. Elementos como transporte público com qualidade, segurança pública, energia elétrica, acesso à água tratada e ao saneamento básico e o lazer, impactam de forma direta na vida das cidades e dos seus cidadãos, tanto pela sua presença e muito mais pela sua carência.

¹ Coordenadora do curso de Direito da Faculdade Boas Novas/AM. Doutoranda em Função Social do Direito pela FADISP, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Participa do Grupo de Estudos de Direito de Águas/UEA (GEDA). Coeditora da Revista Buriti - Direito, Sociedade e Sustentabilidade (ISSN 2595-6795). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3839800613491036> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8902-7565>.

² Prof. Dr. dos Programas de Doutorado e Mestrado em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (PPGD-FADISP) e Diretor Executivo e Acadêmico da Escola Paulista de Direito – EPD. E-mail: rcjursp@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6275673344564572> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9793-1511>

O crescimento das cidades nem sempre ocorre de forma organizada, invariavelmente algumas áreas ficam de fora do planejamento e urbanização, o qual é reservado para espaços que por motivos outros acabam recebendo mais atenção do Estado. A ausência ou irregularidade na prestação nos serviços públicos podem fazer toda a diferença no momento de escolher, caso seja possível, entre morar nessa ou naquela localidade. Infelizmente, uma boa parcela da população das grandes cidades sofre uma série de adversidades no que diz respeito ao acesso a água e saneamento básico.

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa que consiste em identificar e interpretar as informações necessárias sobre o assunto investigado e estabelecer descritivamente os fenômenos a fim de promover uma análise do seu objeto.

2. O SURGIMENTO DA CIDADE

De acordo com Coulanges, a frátria e a tribo, na Roma antiga, eram estruturadas para funcionar como um corpo independente, elas possuíam cultos especiais onde os estranhos eram excluídos e a partir do momento que estavam formadas nenhuma nova família poderiam nelas serem admitidas (2017, p. 111).

A religião era ao mesmo tempo, o ponto de unidade e de separação entre os grupos. Duas tribos também não podiam fundir-se em uma só, já que a religião não permitia, porém, uma alternativa foi criada para que a união pudesse ocorrer: a condição de que o culto de cada uma fosse respeitado e “no dia em que se fez essa aliança, a cidade começou a existir” (COULANGES, 2017, p.111).

Os motivos que induziram a essas uniões poderiam ser voluntárias, impostas por uma tribo mais forte ou então pela vontade poderosa de um indivíduo, mas foi o culto aos antepassados e aos Deuses locais que determinou o vínculo dessa nova associação. Coulanges explica que as palavras cidade e urbe não possuíam o mesmo sentido entre os antigos. Cidade significava associação religiosa e política das famílias e das tribos, já a urbe era o lugar de reunião, o domicílio, cuja formação não é do modo como nós as vemos hoje, cujo surgimento ocorre de forma gradual e quando nos damos por conta, temos uma cidade.

Ao contrário e por mais improvável que possa parecer nos dias de hoje, a cidade antiga era criada em apenas um dia, porque o mais difícil e demorado era a formação do conjunto dos seus habitantes, ou seja, as diferentes famílias concordarem em se unir e adotar o mesmo culto, sendo a sua fundação constituída de ato religioso, e a cidade o seu santuário (COULANGES,

2017, p. 117). Então, podemos concluir que, a cidade antiga de Coulanges era a união de grupos diferentes que concordavam ou eram obrigados à resignação para ficarem juntos, porém dividindo as mesmas crenças.

Para Weber, a cidade era o local do mercado, ou seja, ela seria o centro econômico onde estaria localizado um comércio no qual haveria uma permanente e especializada movimentação econômica de produtos industriais e demais artigos de comércio, envolvendo as populações urbanas e não urbanas, satisfazendo as suas necessidades por meio de um intercâmbio regular de mercadorias (2018, p. 68).

A origem da cidade poderia se dar de duas formas. A primeira consistia na preexistência de algum domínio territorial ou no mais provável, na sede de um principado. A segunda configuração seria através da reunião de intrusos, piratas ou comerciantes colonizadores ou nativos, dedicados ao comércio intermediário, sem apoio na corte ou da concessão do príncipe. Weber destaca que este fenômeno foi bastante frequente nas costas mediterrâneas, tanto na antiguidade como no início da Idade Média (2018, p.70).

Park se refere a cidade como uma unidade geográfica e ecológica, econômica e é o habitat natural do homem civilizado:

A cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc.; algo mais também do que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos — tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos. Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição (2018, p. 25).

Já Wirth procurou fazer uma análise sociológica da cidade, como o produto do crescimento e não da criação instantânea pois “uma definição sociologicamente significativa do que seja cidade procura selecionar aqueles elementos do urbanismo que a marcam como um modo distinto de vida dos agrupamentos humanos” (2018, p.91).

Outros fatores levados em consideração por ele foram os de que não poderíamos determinar que uma cidade fosse urbana ou rural somente pelas suas dimensões territoriais, pelas suas características econômicas, pela profissão de seus habitantes e que não podemos utilizar de maneira simplista a questão do urbanismo como elemento definidor do que é uma cidade.

Na formulação da definição de cidade, é necessário sermos cautelosos, a fim de evitarmos que identifiquemos o urbanismo como modo de vida com quaisquer influências culturais local ou historicamente condicionadas, as quais, embora possam afetar expressivamente o caráter específico da comunidade, não são os determinantes essenciais do seu caráter como cidade (WIRTH, 2018, p. 95).

Ele concluiu que, “para fins sociológicos, uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (2018, p. 98).

Partindo de um viés econômico, Harvey define a cidade como “um sistema dinâmico-complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação bem como o lugar das tradições acumuladas” (1973, p 24).

Milton Santos, indo além do conceito de cidade, trabalhou o seguinte conceito de espaço:

O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais [...] o espaço evolui pelo movimento da sociedade total (1978, p. 171).

Sendo assim, de acordo com o a ideia acima, o espaço seria:

- Uma instância social que tende a reproduzir-se, tem uma estrutura que corresponde à organização feita pelo homem;
- Subordinado à lei da totalidade, que dispõe de certa autonomia, manifestando-se por meio de leis próprias. Assim, o espaço organizado é também uma forma resultante da interação de diferentes variáveis;
- Um espaço social que corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho: morada do homem, sem definições fixas;
- Um Espaço geográfico organizado pelo homem que vive em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução.

Podemos então fazer a seguinte síntese: a cidade, muito mais do que um pedaço de terra, consiste no ajuntamento de pessoas que não necessariamente possuem algo em comum, às vezes o fato de compartilhar aquele espaço seja a única coisa que eles possuam em afinidade. A heterogeneidade dos grupos sociais é exatamente a característica básica na formação das cidades, é ela, com suas constantes migrações internas, intercâmbios comerciais e culturais que fazem prosperar a vida urbana. Porém, algumas forças podem fazer com que determinados grupos permaneçam afastados daquilo que Lefebvre chama de direito à cidade, que seriam a vida urbana e tudo aquilo que ela proporciona com os ritmos vitais de trocas, encontros e usos do tempo (2001, p. 106).

3. A DIVISÃO DA CIDADE EM TERMOS DE MORADIA

A moradia é o mundo da sociabilidade privada, lugar de tristezas, sonhos, alegrias, discórdias e da família, e o abrigo das intempéries do clima e do tempo e das crises econômicas. Se for própria, estamos protegidos no desemprego e na velhice, todavia, se for de aluguel, será motivo de pesadelos, “pois a casa própria mais facilmente conduz a uma configuração sociocultural apoiada nos símbolos do sucesso de quem venceu na vida” (KOWARICK, 2000, p. 90).

A produção da moradia no início da República, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel. Ao tratar sobre o assunto, Bonduki pontua que sua pesquisa foi feita tendo como base a cidade de São Paulo, porém ela poderia se reproduzir em qualquer cidade brasileira:

Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia. Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria (BONDUKI, 1994, p. 80).

É imperativo esclarecer que o objetivo deste artigo não é discutir ou analisar os programas habitacionais do governo federal e sim o porquê dessas habitações serem construídas em localidades invariavelmente distantes do centro da cidade, com urbanização precária ou inexistente e em especial no que diz respeito ao acesso a água.

Apesar deste não ser o recorte da pesquisa, necessário se faz recorrer, mesmo que não de maneira pormenorizada, como se deu o início daquilo que Bonduki chama de alternativas habitacionais, isto é, entre as soluções encontradas para aqueles que não podiam pagar altos alugueis e que, procurando reduzir custos buscavam “a redução significativa, ou mesmo na eliminação, do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria autoconstruída ou auto empreendida em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana”(1994, p. 729).

O que ocorre é que nas cidades, de uma forma geral, seguem a direção de um “urbano dividido entre a inserção para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos” (ROLNIK E KLINK, 2011, p. 100).

De acordo com os mesmos a política nacional de desenvolvimento urbano foi estruturada, por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento

onde o governo federal utiliza como recurso principal o FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Esse modelo baseia-se no financiamento da produção privada e de companhias públicas, com a posterior oferta de crédito bancário para o consumidor final.

Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, os sistemas expandiram-se mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos (ROLNIK e KLINK, 2011, p. 103).

Ainda segundo os autores, o Estado, através dos zoneamentos e planos urbanísticos produziu a expansão das cidades, porém, delegou ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, de tal forma que gerou, com esse modelo de repasse de responsabilidades o “mercado formal de urbanização que produz, privadamente, *cidade*” (ROLNIK e KLINK, 2011, p.104).

Tal atitude permitiu a geração, seja pela omissão em fiscalizar ou pela inaptidão de ofertar moradia e loteamentos adequados, em especial aos grupos de menor renda, um mercado privado que além de produzir habitações de baixa qualidade, impõe um padrão de insustentabilidade ambiental ao ocupar de forma extensiva as periferias, cada vez mais distantes e a ocupação de áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental, como os mananciais de abastecimento de água.

[...] a engenharia urbana mecânica que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação tratou sua geografia natural — como rios, vales inundáveis e encostas — como obstáculo a ser superado, aterrando, terraplanando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos (ROLNIK E KLINK, 2011, p. 110)

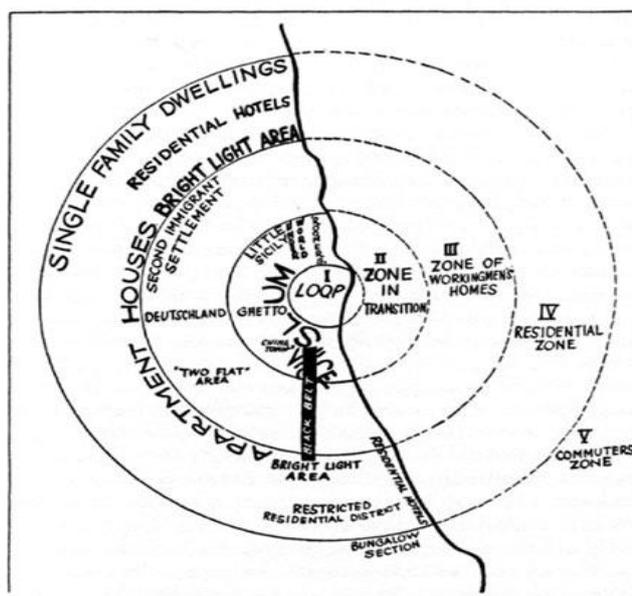
4. SELETIVIDADE E SEGREGAÇÃO AMBIENTAL

A descrição das formas de ocupação e apropriação do espaço urbano foi promovida pela Escola de Chicago, que buscou explicar o uso seletivo que os grupos humanos fazem das cidades. Ao estudar os efeitos da imigração na cidade de Chicago, Park verificou que a cidade funcionava como um organismo vivo, onde cada indivíduo possuía uma história e aqueles que melhor se adaptassem ao estilo de vida urbano conseguiria habitar as melhores áreas desse espaço.

As áreas naturais surgiram então a partir da segregação e da seleção de determinados grupos de pessoas, no caso os recém-chegados, que tenderiam a ocupar as zonas mais desfavorecidas da cidade. Para Burgess, (1984, p. 67) as cidades tendiam a se ordenar formando círculos concêntricos, sendo que na zona central estariam localizados o comércio e da indústria; a zona em transição (ao redor do centro, ponto de ladrões, guetos, vagabundos e favelas); e nos círculos seguintes a zona de moradia dos trabalhadores das classes baixas (*workingmen's homes*); a classe média (*residential zone*) e os subúrbios, os bairros residenciais das elites (*commuters zone*).

Estes círculos não eram separados por barreiras geográficas, a segregação residencial se dava por meio da diferenciação econômica, ou seja, o espaço urbano seria produzido e controlado de acordo com os interesses das classes altas.

Figura 1 – O crescimento da cidade.



Fonte: Disponível em <https://www.are.na/block/106602>. Acesso em 19. Jul. 2018

Gomes (2002, p. 66) afirma que podemos observar no espaço “ tantas divisões quantas forem as diferenciações internas vividas de forma significativa e estável no interior de um grupo social, sejam elas organizadas por etnia, sexo, idade, função ou qualquer elemento”. Desse modo, a ideia da diferença, do “ser diferente” determina a criação de um espaço. Para justificar seu entendimento, ele lança a seguinte questão: **Existe relação entre a condição cidadã e a configuração espacial?** (grifo nosso) O próprio responde:

O território é definido pelo acesso diferencial do qual ele é o objeto, por uma certa hierarquia social da qual é a representação e finalmente por um certo exercício do poder do qual é produto e dos principais instrumentos. [...] a cidadania não é simplesmente uma representação dos indivíduos dentro do Estado nacional, mas, sem

dúvida, um fenômeno muito mais complexo que incide no quadro da dinâmica territorial cotidiana da sociedade (GOMES, 2002, p. 139).

A segregação das classes sociais pode ser dividida em cultural, funcional e por diferença no status hierárquico. A divisão cultural efetiva-se através da língua, da religião, das características étnicas, estilo arquitetônico, por país ou nacionalidade. Já divisão funcional pressupõe a divisão do espaço pela função exercida para cada atividade, resultando na divisão entre bairros residenciais e comerciais, áreas rurais e indústrias enquanto a divisão por diferença no status hierárquico reflete e reproduz as relações de poder na cidade. Podemos utilizar como exemplo, por um condomínio fechado (NEGRI, 2008, p. 131).

Segundo Villaça (2014, p. 110) podemos observar nas cidades dois modelos de segregação: a voluntária, que seria quando o indivíduo habita em um determinado local por sua própria iniciativa, e a involuntária, onde devido a forças externas ele é obrigado a habitar ou sair de determinados espaços. No caso das cidades brasileiras a segregação é majoritariamente involuntária.

A segregação residencial ou segregação espacial urbana ocorre quando as classes sociais ficam concentradas em determinadas regiões ou bairros de uma cidade ou como o índice de separação ou isolamento residencial existente entre diferentes grupos sociais (TORRES et al 2014, p. 239). Segundo os autores, este tipo de segregação ocorre devido a fatores econômicos, aliados a incapacidade do Estado em suprir as demandas de uma população vulnerável. Este fenômeno é denominado como a seletividade hierárquica das políticas sociais.

[...] de acordo com essa abordagem, a cultura técnica da burocracia de certos setores de políticas públicas – seu referencial, conjunto de ideias, crenças e visões da sociedade – tem consequências para a implementação das políticas, fazendo com que estas se expandam, prioritariamente – e com melhor qualidade – nas áreas mais ricas das cidades, sendo implantadas posteriormente nas áreas mais periféricas (TORRES et al, 2000, p. 111).

É neste ponto que somamos a seletividade hierárquica das políticas sociais com a posição de Harvey, que interpreta a segregação residencial como o diferencial de renda real, ou seja, um lado está próximo das facilidades da vida urbana, tais como água, esgoto e áreas de lazer e do outro, convive com maiores taxas de criminalidade e ausência de infraestrutura pública.

A acumulação de capital sempre foi uma ocorrência profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo, há muito tempo teria deixado de funcionar como sistema econômico político (HARVEY, 2006, p. 191).

O Estado exerce neste jogo um duplo papel: ao mesmo tempo em que é o agente influenciador e produtor da segregação, mas não podemos dizer que ele é o único ator social

que desempenha este papel, ele é “apenas uma entre as muitas instituições mediadoras que influenciam a dinâmica da acumulação e da luta de classes no mundo inteiro” (HARVEY, 2006, p. 201).

A sociedade já tem como habitual a segregação residencial, ou seja, ela é normal. Se parte da cidade possui um bom sistema viário, cobertura de energia elétrica e água tratada não é visto com espanto que a outra parte da cidade seja desassistida.

O quadro geral em que se insere a questão da seletividade é a própria estrutura do Estado capitalista, definido aqui como uma forma institucionalizada de poder público, emanada de relações sociais, guardada por anteparos jurídicos legais e relacionada com a produção material, cujo conteúdo é a acumulação privada (RODRIGUES, 1997, p. 02).

Offe, ao tratar sobre o conceito de seletividade, conceitua que ela se apresenta como uma “configuração de regras de exclusão institucionalizadas ou então a restrição não aleatória de um espaço de possibilidades” (1984, p. 147-151).

Ele denomina o fenômeno da seletividade como “não acontecimentos” ou então como “fenômenos excluídos”, dividindo-os da seguinte forma:

- a) **Acontecimentos excluídos sócio estruturalmente** - eles não se baseiam em uma seletividade específica, como por exemplo, a caça às bruxas durante a inquisição ou As Cruzadas, mas no fato de que as premissas históricas e as características estruturais anteriores do sistema social não as previam;
- b) **Acontecimentos excluídos acidentalmente** – apesar de considerar que tal definição poderia estender em demasia o conceito de seletividade, Offe define tais acontecimentos como privilegiar uma alternativa legal diante de outra que estaria ao mesmo tempo em debate;
- c) **São sistêmicas as operações de seletividade que se encontram nas áreas intermediárias entre os tipos A e B** – O porquê viria do fato de explicar todos os outros fenômenos excluídos cuja não realização não pode ser atribuída nem as premissas mais gerais de uma sociedade, de caráter social e histórico, nem a estrutura dos determinantes contingentes do processo político.

Aceitar o pensamento de Offe significa acolher a ideia de que o Estado possui, em seu interior, premissas que funcionam tendo, como critério de seleção, o interesse de classe, que acolhe e seleciona somente aqueles interesses compatíveis com os interesses globais do capital.

Mais uma vez temos o Estado jogando em dois papéis antagônicos quando Offe questiona quais seriam as características estruturais que dariam a ele as condições de formular e expressar os interesses de classe mais adequada. Ora, o Estado procura se apresentar como aquele que fica no em cima do muro, aquele que almeja o equilíbrio, todavia não declara de forma aberta que suas instituições políticas e públicas seguem uma seletividade classista.

A dominação política como dominação de classe caracteriza-se, portanto, por funções de formação de vontade, de seleção e de integração, estruturadas de tal forma que permitem ao Estado, graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e o seu acervo de informação articular um interesse de classes, por assim dizer como representante da classe capitalista (OFFE,1984, p. 151).

Ou então, as descrições e os estudos empíricos recorrem à imagem de um sistema de filtros, que confere aos processos políticos-administrativos um peso específico, vinculado a interesses e classes, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas.

5. A ESPOLIAÇÃO URBANA

Kowarick, ao estudar a estrutura do Estado e a questão urbana, diz que ele necessita aparecer como o agente ecumênico que zela pelo interesse de todos, manifestando o esforço de se mostrar como uma máquina geradora do bem comum (2000, p. 62-63). Vários seriam os pontos que fazem com que seja restrita a implementação de políticas urbanas, em especial, o crescimento anárquico das cidades, mas somente a expectativa gerada pela possibilidade de melhorias e as promessas que geralmente são feitas nos períodos eleitorais são o suficiente para acalmar os segmentos que podem vir a ser beneficiados com as obras.

Isso faz lembrar a teoria da regulação, dentro da perspectiva de Acserald, que, ao aplicar a teoria nas ciências sociais, demonstra que os mecanismos de regulação são historicamente construídos e que a sociedade segue um conjunto de normas, sejam elas explícitas ou subentendidas, de instituições, de mecanismos de compensação e de dispositivos de informação, “que operam de modo a ajustar permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação” (ACSELRAD, 2015, p. 59).

Ao analisar esse conjunto de situações poderíamos dizer que vivemos de acordo com os atributos da espoliação urbana. Tal fenômeno pode ser conceituado como os pressupostos da

desigualdade em uma sociedade cujo desenvolvimento é acompanhado de formas variadas de exclusão social.

[...] a espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

Kowarick se refere as exclusões as quais o trabalhador é submetido, privações ou carências aparentemente pontuais ou casuais, mas que na verdade são contínuas, geralmente relacionadas a moradia, transporte, luz, água e demais situações necessárias à sobrevivência dos indivíduos nas grandes metrópoles. Segundo ele a espoliação urbana “se constitui como uma espécie de mais valia absoluta urbana e fundamenta uma forma de controle social que apoiada numa representação da ordem, inspeciona a vida privada das pessoas enquanto transeuntes e moradores” (2000, p. 16).

Em outro momento, o autor reafirma a relação da espoliação urbana com a acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela resultante, e diz que:

Mesmo quando os padrões de pauperização se mantêm inalterados, rebaixados ou minorados, os padrões de reprodução urbana poderão piorar ou melhorar em razão do que os moradores consigam obter do poder público em termos de serviços e equipamentos coletivos, subsídios à habitação ou a facilidades de acesso à terra provida de infraestrutura. Esses processos variam de acordo com as conjunturas políticas e podem ou não estar associados a conquistas conseguidas na esfera as relações de trabalho (KOWARICK, 2000, p. 23).

Ao conjunto de problemas em que o ordenamento jurídico institucional desconhece a realidade socioeconômica, que nega benefícios básicos e que gera uma espécie de subcidadania urbana, somando-se a criminalização da pobreza e a segregação como forma de controle social, Kowarick as chama de desventuras da cidadania.

6. O ZONEAMENTO E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A política urbana tem estabelecido como um dos seus princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para Fiorillo, a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (2013, p. 589).

Para o supracitado autor, são cinco as principais funções sociais da cidade: habitação, circulação, lazer, trabalho e consumo, porém ele faz uma ressalva ao afirmar que efetivamente, uma cidade “só cumpre sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia

digna. Para tanto, cabe ao poder público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação” (FIORILLO, 2013, p. 589).

É atribuição do município a organização da política urbana da organização do território, utilizando como uns instrumentos o plano diretor, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 2018).

Diante do crescimento das cidades, o zoneamento é usado com o fim específico de delimitar geograficamente áreas territoriais, estabelecendo regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade, atuando principalmente, por meio do controle de dois elementos: o uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações.

Através disso, supõe-se que o resultado alcançado através das ações individuais esteja de acordo com os objetivos do município, que incluem proporcionalidade entre a ocupação e a infraestrutura, a necessidade de proteção de áreas frágeis e/ou de interesse cultural (BRASIL, 2018).

Outra espécie de zoneamento que impacta na organização da cidade é o zoneamento ecológico (lei federal nº 6.938/1981). Posteriormente, quando da edição do Decreto federal nº 4.297/2002, sofreu algumas modificações e passou a ser denominado de zoneamento ecológico-econômico (ZEE).

O zoneamento é feito a partir de alguns pressupostos considerados importantes para determinadas áreas, observando sua vocação econômica, deve ser democrático e ter sido elaborado com participação da sociedade civil.

No Brasil, a definição de zona urbana é trazida pela lei 5.172/66 – Código Tributário Nacional, que define os critérios dos quais um lugar precisa atender para se enquadrar nessa categoria. Essa lei define que toda zona urbana deve observar o requisito mínimo da existência de melhoramentos em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público tais como meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; o abastecimento de água; o sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e escolas de ensino fundamental ou postos de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do local considerado.

Alguns dispositivos legais determinam os elementos que devem ser encontrados em uma área plenamente urbanizada, ou seja, aquilo que permite ao cidadão ter uma vida urbana dentro que poderia ser chamado de padrão de normalidade.

O direito à terra urbana está consubstanciado no art. 2º, I, da lei 10.257/2001 2001, também conhecido como estatuto da cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Observe que ele segue as premissas levantadas pelo art. 225 da constituição federal/1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O direito à moradia, no plano das cidades sustentáveis, deve ser compreendido como o direito a um espaço de conforto e intimidade, destinado a brasileiros e estrangeiros residentes no país. Esse mesmo direito está associado ao direito à casa, ou seja, o local da família e para elas tenham preservadas sua incolumidade física- psíquica, o mesmo art. 2º I, da lei 10.257/2001, constituiu o direito ao saneamento ambiental, devendo assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública.

Dentro deste plano de saneamento ambiental, alguns direitos materiais fundamentais vinculados à pessoa humana estruturam os valores de bem-estar e salubridade, destaco, entre outros, os seguintes objetivos, o direito ao uso de águas, tanto as potáveis, destinadas ao consumo da pessoa humana, como aquelas destinadas a higiene e o direito a esgoto sanitário, ou seja, o sistema destinado a receber detritos e dejetões oriundas da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O território da cidade tem valor imensurável, posto que se trata de uma necessidade básica do cidadão, contudo, a ocupação do território caracteriza-se por processos complexos, nos quais a distribuição populacional os ocupa de acordo com os critérios de camadas sociais e que habitam os setores urbanos conforme com o seu poder aquisitivo e com isso temos a noção do espaço enquanto uma mercadoria, cujo valor também será medido de acordo com os outros itens que o local possuir, isto é, quanto mais urbanizado, quão intensamente for provido dos direitos fundamentais do cidadão tais como água potável, esgotamento sanitário, transporte, luz, áreas de lazer, mais cara ele será.

Considerando-se que a imensa maioria da população brasileira que se encontra na base da pirâmide social, possui renda salarial nas menores faixas, é possível concluir que esse contingente está fadado a habitar os setores onde o valor da terra urbana condiz com seu poder aquisitivo. Nesse sentido, as camadas sociais de menor renda se instalam nas regiões mais baratas, carecendo de inúmeros bens necessários para sua reprodução e mínima qualidade de vida urbana.

Tal processo não pode ser creditado na ocorrência de acontecimentos aleatórios, e sim em situações geradas de maneira intencional, já que a irregularidade fundiária, é um processo comum nas cidades brasileiras. A Constituição federal de 1988 trouxe como pilar, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, que só poderá ser efetivado e terá sentido se promovido uma mudança na forma como o Estado organiza as cidades, começando pelo território.

A melhoria da qualidade de vida dos moradores das cidades é uma obrigação cívica para todos os que a nela vivem e a usufruem, contudo, as elas em sua grande maioria, não correspondem às reais necessidades da população. Cabe ao Estado fazer investimentos públicos na melhoria do padrão urbano e da moradia das populações em condições precárias de exclusão social, atendendo as demandas dos grupos sociais hiper vulneráveis, sobretudo os que não possuem acesso ao saneamento básico, coleta de lixo regular e água tratada, perpetuando assim um ciclo pernicioso de subcidadania.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, HENRI. **Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. O Social em Questão** - Ano XVIII - nº 33 - 2015. Disponível em <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf> Acesso em 01. maio.2018.

BONDUKI. Nabil Georges. **As origens da habitação social no Brasil**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n83/0103-4014-ea-29-83-00317.pdf>. Acesso 04. abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, 10/07/2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso 24. Jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 21 dez. 2021.

BRASIL . Lei. Nº 5.172, de 25/10/1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso 24.jul. 2021.

BRASIL. MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8188-outros-tipos-de-zoneamento>> Acesso em 01.abr.2021

BURGESS, Ernest W. W. **O crescimento da cidade**: Uma introdução a um projeto de pesquisa. Disponível em <<file:///E:/DOUTORADO/SocUrbs%20BURGESS%20tradu%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em 28. jul. 2021

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/cidadeantiga.pdf>> Acesso em 29. mar. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição Urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

HARVEY, David. **Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade**. Novos Cadernos NAEA v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2006. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/327/513>> Acesso em 08 ago.2021.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

PARK, Robert Ezra. **A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano**. In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em <http://www.marcoarelios.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20 set. 2021.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. **Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no brasil**. Disponível <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8963>> Acesso em 28. abr.2021.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar.2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 abr. 2021.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em <http://files.leadt-ufal.webnode.com.br/200000026-4d5134e4ca/Milton_Santos_A_Natureza_do_Espaco.pdf> Acesso em 24. Jul.2021

VILLAÇA, Flávio. **A segregação e a estruturação do espaço urbano**. O caso do Recife. Disponível em < <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pirnp896.pdf>> Acesso em 26 ago. 2021.

WEBER, Max. **Conceito e categorias da cidade**. In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em < http://www.marcoareliossc.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20.set.2017.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida**. In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em < http://www.marcoareliossc.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20.set. 2021

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César; BICHIR, Renata Mirandola. **Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial**. Disponível em < http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_8_pgs_231_252.pdf> Acesso em 28 set. 2021

Data de submissão: 15 de março de 2022.
Data de aprovação: 22 de abril de 2022b.