



CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
CENTRO DE ALTOS ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS



Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Proyecto Iberoamericano de Divulgación Científica
Comunidad de Educadores Iberoamericanos para la Cultura Científica

A DEMONIZAÇÃO DE HABITAÇÃO INFORMAL



REFERENCIA: **5MMG30**

O habitat humano



- Dossiê ■ Anteriores ■ Notícias ■ HumorComCiência ■ Cartas ■ Quem Somos ■ Fale conosco

Dossiê

Editorial

A cidade e os livros -
Carlos Vogt

Reportagens

Déficit habitacional
exige medidas
urgentes

A complexa medida da
qualidade da
habitação

A demonização da
habitação informal

Mercado imobiliário
vive bom momento

Ocupar as políticas e
acelerar a democracia

Morar na rua é
trabalhar e resistir à
repressão

Artigos

Habitação: eu planejo,
tu planejas... NÓS
planejamos

Marcelo Lopes de Souza

A rua e a cidade

Doralice Sátyro Maia

A habitação nas
cidades inacabadas

Luiz César de Queiroz
Ribeiro

Habitar o não-lugar

Cristiane Dias

Squats, locais de
resistência

Florence Bouillon

Reportagem

A demonização da habitação informal

Por André Gardini

Os dados sobre a ilegalidade da ocupação urbana no Brasil não são precisos. Os mitos que envolvem as questões da informalidade procuram explicar a ocupação de terras, públicas ou privadas, como uma ação das classes sociais economicamente desfavorecidas quando, no entanto, irregularidade não é privilégio de pobre. Há, no Brasil, alguns casos onde é possível identificar verdadeiras cidades "formais" construídas ilegalmente, sob a forma de condomínios fechados.

Ao mesmo tempo, existem as cidades "informais" construídas ilegalmente. Nesse caso, a narrativa tradicional estigmatiza os habitantes dessas áreas. Mas, uma análise rigorosa sobre o tema, mostra que há muita complexidade na informalidade. O cotidiano das pessoas que habitam as cidades informais mostra uma riqueza nessas áreas que vai muito além daquilo que vemos como paisagem. Ou seja, há uma rede social muito forte, guiada por laços de solidariedade e regulada por um diálogo próprio com a lei.

Nas grandes capitais como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza, estima-se que entre 20 e 22% da população viva em favelas. Em Campinas, cidade núcleo da Região Metropolitana de mesmo nome, o percentual é próximo ao das grandes capitais. Segundo Betânia Alfonsin, professora da área de Direito Público da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Puc-RS), que teve seu trabalho citado no **artigo** de Monteiro e Holz, não seria exagero afirmar que cerca de 30 a 50% das famílias em territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente. No Recife, esse índice se aproxima de 70% dos domicílios urbanos.

O começo deste novo século, porém, parece contar uma nova história da política urbanística brasileira. O ano de 2001 é considerado um marco para as regularizações. O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 e a Medida Provisória nº 2.220/01 – estabeleceram instrumentos jurídicos e urbanísticos fundamentais para reduzir o quadro de exclusão sócio-territorial crescente no país. Posteriormente, em 2003, por meio do Ministério das Cidades, formulou-se pela primeira vez uma Política Nacional de Regularização Fundiária de áreas urbanas. Essa política se concretizou com o **programa** Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). De acordo com o site da SNPU, o objetivo do programa é acabar com os assentamentos informais. Até o início de 2006, o conjunto de ações de apoio direto desenvolvido pelo Papel Passado permitiu iniciar o processo de regularização fundiária em 644 assentamentos, localizados em 147 municípios.

ARTICULOS DEBATE

O fim do sonho norte-americano

Sudhir Alladi Venkatesh

Resenha

Em trânsito

Por Sabine Righetti

Entrevista

Mike Davis

Poema

Forma e substância

Carlos Vogt



Fonte: Diretoria de Assuntos Fundiários, 2005

Sedes dos municípios apoiados pelo programa Papel Passado
Fonte: MCidades

A contribuição jurídica para a ilegalidade

Parte do crescimento da informalidade no Brasil pode ser contada pelo êxodo rural e pelo planejamento urbano equivocado, ou pela ausência dele. No entanto, a informalidade tem uma relação muito próxima com a formalidade. Para Betânia Alfonsin, seria muito simplista explicar a informalidade apenas pelos fatores econômicos, sociais ou históricos. “A informalidade tem razões jurídicas e o direito contribuiu muito para o seu surgimento”, afirma.

A aprovação da **Medida Provisória** 2.220 de 2001 regulamentou a concessão de uso especial para fins de moradia para os ocupantes em terras públicas da União. No entanto, com essa medida, surgia um novo desafio, pois essa MP não incluía as áreas pertencentes a Marinha, onde atualmente está a maior parte das ocupações informais. Essa regulamentação só foi possível no início de 2007 com a aprovação da Medida Provisória 335 (a antiga 292, que expirou antes de ser votada), voltada para a regularização fundiária em terras da União no país. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a MP 335 veio preencher a lacuna na legislação brasileira para permitir que a população de baixa renda tenha acesso à terra e ao crédito, só possíveis com a regularização fundiária.

De acordo com Alfonsin, dois pontos importantes ajudam a explicar o surgimento da informalidade urbana. “Por um lado, o direito privado foi, por muito tempo, um direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Permitia que se acumulasse um bem que não se reproduz, como é a terra urbana. Acumular terra vazia que poderia ser cidade e esperar ela se valorizar às custas do investimento público sem qualquer sanção do poder público”. A outra questão é a do direito público com uma legislação urbanística muito elitista. “Por exemplo, na Lei Federal de parcelamento do solo, existe um padrão mínimo para parcelamento, onde o tamanho mínimo do lote é de 125 m², mas não existe limitação com respeito ao lote máximo, o que contribui para surgir no Brasil, latifúndios do tamanho de países europeus”.

A ilegalidade não é privilégio dos pobres

“Atualmente as taxas de crescimento da ilegalidade estão aumentando. São mais altas do que as taxas de urbanização, mas são também mais altas do que as taxas de pobreza. Quer dizer que a pobreza vai diminuindo, mas a informalidade vai aumentando. Isso mostra que explicar a informalidade fazendo menção à pobreza é correto até certo ponto, a pobreza não explica tudo”, afirma Edésio Fernandes, especialista em urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

De acordo com Fernandes, no Brasil, há ocupações em áreas privadas e em áreas públicas, formadas por pessoas de classes sociais altas, que se constituem em verdadeiras cidades formais, porém construídas ilegalmente. “Tem uma série de ocupações, feitas em terras públicas por pessoas da classe média e por ricos. Têm casas em Maceió de juizes e desembargadores em terras públicas”, revela e continua, “Brasília é um exemplo. Os chamados condomínios de Brasília, que de condomínio não tem nada, são loteamentos irregulares de terra pública da União”. Segundo ele, até hoje não existe uma regulamentação jurídica para condomínios fechados. “Tecnicamente, os condomínios pelo Brasil afora são ilegais. Não se pode fechar o sistema viário, ele é de uso comum do povo. Enquanto não houver uma regulamentação adequada desse novo produto do mercado imobiliário, permanece a ilegalidade”. Fernandes alerta ainda que não é possível regularizar as situações de habitação informal dos ricos com os mesmos critérios que se aplicariam para as favelas. “Nem do ponto de vista jurídico, muito menos utilizando critérios urbanísticos. São desafios ainda não enfrentados”.

Fernandes destaca que existe uma diferença básica entre a ocupação dos ricos e a ocupação dos pobres. Para ele, as cidades informais construídas ilegalmente são marcadas pela criação de normas próprias, que são cada vez mais sofisticadas, que regem as relações civis e as relações comerciais. “As pessoas criam suas regras, mas não de maneira gratuita. Há um diálogo com a lei. Não é um processo irregular. A informalidade é altamente regulada”. Essa normatização nas áreas de ocupação informal, segundo Fernandes, revela quem pode comprar, quem pode vender, quem pode construir um segundo ou um terceiro piso, quem pode pisar na terra do barraco de um vizinho para chegar ao outro lado. “É uma adaptação jurídica para as realidades e as necessidades locais”, afirma. Betânia Alfonsin, concorda e, citando um estudo do sociólogo português Boaventura de Souza Santos, conta que ele escreveu sobre o “direito de laje” que existe nas favelas do Rio de Janeiro. “Santos estudou essas relações como um exemplo de pluralismo jurídico. Ele não está no código civil, legalmente não existe, mas dentro das favelas ele existe. 'Eu vendo a laje do meu barraco e você faz sua casa em cima da minha'”.

Cidades produzidas informalmente são muito caras, pois são cidades fragmentadas. Essa é uma outra questão que precisa ser mais bem explicada. “Para prestar serviços públicos, colocar infra-estrutura, implantar programas de regularização do solo e geração de renda, em média, se gasta dez vezes mais do que se gastaria com um programa preventivo de produção de habitação de interesse social”, acrescenta Fernandes.

Urbanização fragmentada

Rocinha no Rio de Janeiro, Parque Oziel e Monte Cristo em Campinas, Brasília Teimosa no Recife, são exemplos da história da evolução das ocupações no meio urbano no Brasil. O capital, agente responsável por melhorias nas condições urbanísticas, é seletivo e perverso. Seu método é claro e conhecido: ele só olha para aquelas áreas onde o lucro será garantido. Nesse processo, certas regiões são eleitas como “atraentes” aos investimentos interno e externo. Já outras, não têm a mesma sorte e permanecem esquecidas (ou à deriva como no caso das palafitas dos estados do norte e, também, em Recife). Tal processo contribui para o adensamento de áreas já urbanizadas.



O destaque na imagem mostra o Parque Oziel e o Monte Cristo, áreas de ocupação na região sul de Campinas, entre a rodovia Santos Dumont (a esquerda) e Anhanguera (acima).
Fonte: Google Earth

A cidade informal segue estigmatizada, envolta em mitos, sem um conjunto de políticas urbanas necessárias para mudar o atual quadro e fazer valer a cidadania territorial de seus habitantes, negando, assim, a possibilidade de torná-los verdadeiros cidadãos brasileiros. A ocupação ilegal de terras no Brasil conta um capítulo da história da formação territorial desse país. “Mas, ainda está por vir o capítulo da história jurídica brasileira que fará sair do papel o instrumento, previsto no Estatuto da Cidade, da função social da habitação”, acredita Betânia Alfonsin.



Projeto Iberoamericano de Divulgação Científica
Comunidade Iberoamericana de Educadores para a Cultura Científica

Ficha catalográfica

Título:	A demonização da habitação informal
Autor:	André Gardini
Fonte:	Revista Eletrônica de Jornalismo Científico: <i>Com Ciência</i> (SBPC/Labjor)
Resumo:	A habitação informal tende a ser associado às classes sociais mais desfavorecidas. No entanto, não somente as favelas crescem irregularmente no Brasil. Existe um verdadeiro fenômeno de urbanização ilegal entre os ricos que não são alheias às lacunas e falta de legislação urbanística. Tudo isso gera um modelo de urbanização fragmentado que dificulta a organização do território e o desenvolvimento eficiente das infra-estruturas e dos serviços públicos.
Data de publicação	01/07/09
Formato	<input type="checkbox"/> Notícia
	<input checked="" type="checkbox"/> Reportagem
	<input type="checkbox"/> Entrevista
	<input type="checkbox"/> Artigo de opinião
Container: (módulos)	<input type="checkbox"/> 1. Os desafios da saúde e da nutrição
	<input type="checkbox"/> 2. Os desafios ambientais
	<input type="checkbox"/> 3. As novas fronteiras da matéria e da energia
	<input type="checkbox"/> 4. A conquista do espaço
	<input checked="" type="checkbox"/> 5. O <i>habitat</i> humano
	<input type="checkbox"/> 6. A sociedade digital
	<input type="checkbox"/> 7. Outros temas de cultura científica
Referência:	5MMG30



CENTRO DE ALTOS
ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
CENTRO DE ALTOS
ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

Projeto Iberoamericano de Divulgação Científica
Comunidade Iberoamericana de Educadores para a Cultura Científica

Proposta didática

Atividades para alunos

1. Assinale quais as afirmações são verdadeiras ou falsas, à luz do que é dito no texto sobre habitação informal no Brasil:

1. A habitação informal é muito rara no Brasil.	V	F
2. Segundo Betânia Alfonsin entre 30% e 50% das famílias urbanas vivem irregularmente.	V	F
3. A ilegalidade nas moradias só afeta as favelas. As moradias das classes altas são sempre legais.	V	F
4. Parte do crescimento da habitação informal é devida ao êxodo rural.	V	F
5. As razões da informalidade na habitação residem nas questões sociais e econômicas. O marco jurídico da propriedade não colabora para que existam esse tipo de moradia.	V	F
6. A lei federal no Brasil é muito rigorosa com a propriedade. Ela institui tanto um mínimo quanto um máximo na propriedade das superfícies parceladas. Assim, evita o latifúndio e a especulação.	V	F
7. Aqueles que ocupam as terras de forma irregular não são apenas os pobres. Os ricos têm muitas de suas casas em terrenos públicos de forma irregular.	V	F
8. A habitação informal de ricos ou de pobres, gera uma série de relações e regras nessas comunidades.	V	F
9. Uma consequência do desenvolvimento das habitações informais no Brasil é a fragmentação do território e a dificuldade em fornecer infraestrutura e serviços públicos de uma forma ordenada e eficiente.	V	F
10. Não é possível uma cidadania plena se não se superar o modelo de cidade informal. O estigma e os mitos das favelas condicionam a integração social dos cidadãos e o exercício efetivo de todos os seus direitos.	V	F

2. Explicar o significado dos seguintes conceitos: moradia informal, favela, planejamento urbano, infraestrutura urbana, propriedade.

3. É muito comum em seu país o fenômeno da habitação informal? Busque informações sobre o número de pessoas ou famílias que vivem nessas condições em sua cidade ou seu país. Descreva os problemas que você supõe existir para as pessoas e para o país nessa situação.

4. Alguns filmes têm refletido a vida nas favelas de um modo dramático (*Cidade de Deus*, Fernando Meirelles - 2002 -) ou poético (*O Milagre do Candeal*, Fernando Trueba - 2004). Outros mostram como alguns bairros ricos estão isolados e também vivem à margem da lei (*La Zona*, traduzido no Brasil por *Zona do Crime*, Rodrigo Plá - 2007). Seria interessante ver alguns desses filmes e analisar as relações entre formas de vida urbana e o exercício dos direitos dos indivíduos.

5. Assinale sua postura: de acordo, desacordo ou dúvida sobre as alternativas seguintes. Depois, selecione duas ou três frases que lhe pareçam destacáveis (esteja ou não de acordo com o que elas dizem) e escreva um comentário sobre elas.

Alternativas sobre a moradia informal			
1. A moradia é um direito das pessoas.	1	X	2
2. A propriedade é um direito natural das pessoas. As leis devem reconhecê-la e protegê-la desde que não seja fruto de roubo.	1	X	2
3. Se a habitação é um direito, não se deveria permitir a sua especulação. Ninguém deveria ter muitas moradias, enquanto outros não tem nenhuma.	1	X	2
4. As cidades se desenvolvem ao construir novas moradas que os proprietários vão decidindo. Isso é correto.	1	X	2
5. As cidades se desenvolvem através do planejamento e ordenamento pela administração pública dos novos territórios onde se constroem as moradias. Isso é correto.	1	X	2
6. Em caso de conflito entre interesses privados e interesses públicos devem prevalecer os primeiros.	1	X	2
7. As cidades informais (sejam de ricos ou de pobres) acabam criando suas próprias normas à margem da lei e isso não está correto.	1	X	2
8. Se alguém construiu uma moradia em um terreno público, depois de certo tempo deveria lhe ser concedido o título de propriedade.	1	X	2
9. Os habitantes das favelas têm tanto direito a receber serviços públicos como os demais.	1	X	2
10. A forma com que crescem as cidades depende das decisões tomadas. O que se decide a cada momento condiciona o futuro. Por isso, há cidades habitáveis que são um reflexo de boas decisões e outras que são reflexos de erros cometidos.	1	X	2

1: De acordo; **X:** Em dúvida; **2:** Em desacordo



CENTRO DE ALTOS
ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
CENTRO DE ALTOS
ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

Projeto Iberoamericano de Divulgação Científica
Comunidade Iberoamericana de Educadores para a Cultura Científica

Proposta didática
Sugestões para o professor

- Dentre as atividades propostas, convém escolher quais se adaptam melhor ao grupo e aos seus interesses. Em todo caso, antes de propor a realização das atividades, recomenda-se uma leitura atenta do texto.

- A atividade 1 visa esclarecer alguns dos conceitos relacionados com o conteúdo do texto. Sua revisão pode ser útil para esclarecer possíveis dúvidas. A atividade 2 centra-se em alguns conceitos relacionados com o texto sobre os quais convém repassar seu significado, a fim de compreender completamente o sentido do mesmo. A atividade 3 projeta uma pequena indagação sobre a situação da habitação informal no próprio país ou na própria cidade. Encontrar dados sobre a porcentagem de pessoas que vivem nessa situação pode ser um dado que sirva para contextualizar o próprio entorno dos problemas que são analisados na reportagem. A atividade 4 sugere ver alguns filmes estreitamente relacionadas com os temas sugeridos nessa reportagem e comentar sobre o seu conteúdo. Além de ser atrativo para os jovens pelo seu formato (musical – o filme de Trueba – e de intriga e ação – os outros dois) seu conteúdo é muito adequado para uma aproximação ao tema dos efeitos sociais dos modelos urbanos. Atividade 5 é similar a atividade 1, porém não se centra somente no texto nem nos seus aspectos conceituais, mas também levanta questões valorativas de natureza controversa.

- Mesmo que as atividades propostas estejam redigidas para ser realizadas individualmente, várias delas são especialmente propensas a ser desenvolvidas em equipe ou até mesmo em um debate aberto com toda a classe. É particularmente interessante nesse sentido, compartilhar e discutir as opiniões das atividades 4 e 5.

- Poderia ser oportuno registrar os dados que aparecem na atividade 3. Também algumas das respostas e os comentários que surgem em relação às escolhas da atividade 5. Tais apreciações podem ser úteis para entender as percepções que os jovens têm sobre o urbanismo e o significado e as interações existentes, o direito à moradia e direito à propriedade.