

# **DIREITO À CIDADE: MORADIA, ATIVIDADE EMPRESARIAL E SUSTENTABILIDADE**

## **CITIZENSHIP RIGHTS: HOUSING, BUSINESS ACTIVITY AND SUSTAINABILITY**

FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA

---

Mestre e Doutor em Direito pela UFPR e Professor de Direito Civil e de Teoria Geral do Direito na graduação em Direito e de Fundamentos do Direito e do Estado Contemporâneos no Mestrado no Unicuritiba e de Direito Civil na Escola da Magistratura do Paraná, Juiz de Direito Substituto de 2.º Grau no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

## **SUMÁRIO**

1. Introdução 2. Direito à cidade, espaço urbano e moradia. 3. Fundamentalidade do direito à moradia e função social da propriedade urbana. 4. Sustentabilidade da atividade empresarial, empreendedorismo e a construção de moradias. 5. Moradia, potencialização de riscos e sustentabilidade da cidade. 6. Conclusões. 7 Referencias bibliográficas.

## RESUMO

O texto trata da relação entre o acesso ao direito à moradia e o mercado de construção civil, na dinâmica do domínio tecnológico da vida social, da potencialização de riscos para a sustentabilidade das cidades e da efetividade do direito à cidade.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade – Moradia – Atividade Empresarial – Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

The text discusses the relation between the access to the habitation's rights and the civil construction's market, in the dynamic of technological's domain of social life, the potentialization of risks to cities' sustainability and the effectively of the city's rights.

**Key Words:** City's Rights, Habitation; Enterprise Activity; Sustainability

## **1 INTRODUÇÃO**

No conflito que materializa a apropriação do espaço urbano, é necessário sublinhar o papel do acesso ao direito à moradia para assegurar sustentabilidade e efetividade ao direito à cidade.

A ação do Estado no espaço urbano pode incentivar o mercado de construção civil de modo a assegurar a disponibilidade e o acesso à moradia; mas esse modelo de ação, no contexto da economia de mercado, pode revelar o caráter contraditório que envolve a sustentabilidade em dois níveis de interesse: o do mercado de construção civil e o da vida na cidade.

O que está em causa, em torno desse problema, em última instância, é o conflito no espaço urbano e a potencialização de riscos que envolve sustentabilidade, meios e modos de acesso à moradia e direito à cidade.

## **2 DIREITO À CIDADE, ESPAÇO URBANO E MORADIA**

Na atualidade, a cidade centraliza a criatividade; segundo Henri Lefebvre a cidade atrai para si tudo o que nasce da natureza e do trabalho; na cidade nada existe sem troca ou relações (1999, p. 111). O espaço que constitui a cidade, portanto, cria e recria relações sociais e potencializa a criatividade. Nesse sentido, na concepção de Lefebvre, a cidade não apenas ocupa determinado lugar no território; na cidade se materializa a produção social do espaço constituída pelo processo de urbanização que envolve a ação humana e que confere efetividade ao direito à cidade.

Admitido que o espaço urbano é dominado pela cultura e que, conforme assinala Henri Lefebvre, os problemas dos usuários do espaço decorrem da articulação complexa de forças econômicas, políticas e culturais, evidencia-se a dimensão espacial da vida social e o conflito em torno da apropriação do espaço (OLIVEIRA, 2006, p. 135). O conflito na apropriação do espaço urbano determina a efetividade do direito à cidade, que passa pelo acesso à moradia. O espaço constitui produto social decorrente das relações sociais; o preço da terra no espaço urbano, por exemplo, está ligado a determinantes de localização e de atividades sociais e econômicas associadas à produção de riqueza (GOTTDIENER, 1997, p. 179). Do mesmo modo, a atuação da indústria da construção civil precisa ser compreendida pelo contexto de variáveis econômicas e sociais materializado na vida da cidade. Como assinala Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro o valor de uso da moradia, entre outros elementos, também é

determinado pela articulação territorial que inclui o pertencimento à estratificação social representada pela divisão social e simbólica do espaço (1997, p. 81). O enfrentamento do problema do acesso à moradia, desse modo, precisa considerar o modo como o mercado imobiliário atua no espaço urbano para determinar o preço da terra e influenciar prioridades na indústria da construção civil de imóveis residenciais.

Na perspectiva mais ampla de funcionamento do sistema econômico, o mercado imobiliário desempenha papel fundamental no processo de acumulação de capital, na medida em que viabiliza o processo de trocas em que os bens imóveis assumem a forma mercadoria. Em torno do mercado imobiliário também se manifesta o processo de especulação que, nos momentos de crise, rearticula oportunidades de ganhos, nem sempre com resultados positivos para o conjunto da sociedade. No mercado imobiliário, como não poderia deixar de ser, também se manifesta o movimento contraditório da acumulação de capital de produção de riqueza e de crises.

É ilustrativo da importância da moradia e da correspondente articulação do mercado imobiliário e seus efeitos na estrutura social a recente crise econômico-financeira instalada no mundo em 2008, que teve origem na acumulação de capital na cidade, mediante a valorização de títulos no mercado derivados de hipotecas e de financiamentos imobiliários. A crise mostrou que a especulação imobiliária, naquele momento, passou a constituir a principal forma de acumulação de capital a ponto de comprometer o funcionamento da produção industrial de bens. Como assinala Mark Gottdiener, o superinvestimento no mercado imobiliário, em determinadas situações econômicas, pode afetar negativamente o circuito de produção de bens e serviços e contribuir para as crises estruturais de acumulação de capital (1997, p.192). A crise também revelou o impacto na estrutura das cidades da articulação de produção e comercialização de bens; um exemplo desse impacto pode ser identificado hoje em Detroit, nos Estados Unidos, onde a crise que atingiu as montadoras de veículos instaladas na cidade aprofundou o esvaziamento de áreas urbanas, iniciadas nas décadas de 1960 e 1970, e redesenhou a ocupação policêntrica do território dividido entre depressão e pobreza no centro e ilhas de prosperidade na periferia, surgidas em torno da exploração econômica de serviços, de certo modo característica da economia pós-industrial. Cerca de 35% do território da cidade está desabitado e casas são queimadas para o recebimento de prêmios de seguro para mudança para outros lugares (POPELARD e VANNIER, 2010, p. 14-15). O que ocorre em Detroit não deixa de ter semelhança com o já ocorrido em outras cidades no mundo desenvolvido como Bilbao e Berlim,

e que também se manifesta nas áreas centrais das cidades brasileiras, que passam por processos de deterioração em razão de crises ou de deslocamentos territoriais do processo de acumulação de capital.

Além dos elementos específicos internos ao mercado imobiliário, a dinâmica econômica em que inserido o mercado imobiliário, interfere de forma direta na configuração espacial e na vida social da cidade.

No momento em que a tecnologia domina a atividade econômica, a ponto de, segundo Jürgen Habermas, instaurar uma espécie de consciência tecnocrática, em que a tarefa do Estado se restringe a reduzir riscos potencializados para a atividade produtiva (1986, p. 98-99), a configuração do espaço urbano assume ele também uma dimensão técnica.

Em meio aos efeitos dos processos econômicos e à trama de técnicas constituintes do espaço urbano, o acesso à moradia constitui o principal elemento de efetividade do direito à cidade (*Le Droit à la Ville*, segundo Lefebvre) que nada mais é do que a apropriação da dimensão humana, social, econômica e cultural do espaço urbano. E, nesse sentido, o direito à cidade se torna mais urgente para aqueles que, nos países de desenvolvimento retardatário, de acordo com Milton Santos, necessitam da apropriação do espaço da cidade para assegurar a simples subsistência, como é o caso de grande contingente da população brasileira (1999, p. 258).

A efetividade do direito à cidade materializa-se pela apropriação do território urbano dominado pela técnica e pela tecnologia, que inclui, obviamente, os processos econômicos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços; conseqüentemente, o direito à cidade constitui ele próprio instrumento de acesso à tecnologia constituinte do espaço urbano e da vida comunitária; o que de fato constitui o território urbano passa pelo entrelaçamento de técnicas na vida social da cidade; nesse sentido Milton Santos assinala que,

É o lugar que atribui às técnicas o princípio de realidade histórica, relativizando o seu uso, integrando-as num conjunto de vida, retirando-as de sua abstração empírica e lhes atribuindo efetividade histórica. E, num determinado lugar, não há técnicas isoladas, de tal modo que o efeito de idade de uma delas é sempre condicionado pelas das outras. O que há num determinado lugar é a operação simultânea de várias técnicas, por exemplo, técnicas agrícolas, industriais, de transporte, comércio ou marketing, técnicas que são diferentes segundo os produtos e qualitativamente diferentes para um mesmo produto, segundo as respectivas formas de produção. Essas técnicas particulares, essas “técnicas industriais” são manejadas por grupos sociais portadores de técnicas socioculturais

diversas e se dão sobre um território que, ele próprio, em sua constituição material, é diverso, do ponto de vista técnico. São todas essas técnicas, incluindo as técnicas da vida, que nos dão a estrutura de um lugar. (1999, p. 48)

O modo como a tecnologia estrutura o lugar ou o território da cidade, especificamente na contemporaneidade de economia globalizada, afeta de forma direta a efetividade do direito à cidade; configura-se, portanto, uma relação dialética: ao mesmo tempo em que o direito à cidade assegura acesso à tecnologia no território urbano, o aparato tecnológico determina o alcance e os efeitos do direito à cidade.

Nessa relação dialética permanece a negatividade, no sentido do pensamento de Theodor W. Adorno da incompletude e daquilo que é irreconciliável (2009, p. 139), porque o incremento de tecnologia não assegura necessariamente maior efetividade ao direito à cidade; nos atuais processos de globalização econômica as tecnologias informático-comunicativas promovem uma espécie de desterritorialização das técnicas que perdem a referência às formas de vida constituintes do lugar e da cidade substituída por regulações e controles exercidos por entidades internacionais em torno da produção do conhecimento e de saberes (MARAZZI, 2009, p. 65).

Na medida em que a efetividade do direito à cidade determina e é determinado pelo entrelaçamento de técnicas no território urbano, que em última análise diz respeito à configuração do conflito espacial, importa objetivar no que o aparato tecnológico, que sustenta os processos de globalização econômica, pode constituir obstáculo ao implemento dessa espécie de direito, em que sobressai a importância da moradia. Da identificação desses obstáculos pode depender a viabilidade do acesso ao direito à moradia; a relação entre a pessoa, o lugar e as técnicas, que determina o alcance dos benefícios da vida social na cidade, passa pelo acesso à moradia.

A moradia se insere na trama de técnicas possibilitadas pela vida social na cidade; pelo acesso à moradia, a pessoa se fixa no território e constrói laços de sociabilidade; a moradia é o lugar a partir do qual a pessoa pode articular a aquisição de conhecimento, de saberes e de técnicas.

Mas as técnicas constituintes do lugar, que também articulam as relações econômicas, podem dificultar o acesso à moradia e, com isso, paralisar a dinâmica da vida social na cidade; os interesses em torno da configuração do mercado imobiliário podem não estar orientados para as necessidades de moradia; a estrutura de renda e o perfil de desigualdades

sociais também podem constituir obstáculo ao exercício do direito à moradia.

Em torno da questão do acesso à moradia revela-se a objetividade do conflito no espaço urbano coenvolvido na dinâmica de efetividade do direito à cidade: de um lado os interesses de cidadania e da vida social na cidade, que abre oportunidades para o mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que exige ação do Estado confrontado com as carências e as necessidades de acesso de grandes contingentes de pessoas à moradia; de outro, a persistência do imobilismo, agora de feição pós-moderna, refletido no horizonte de desejos de consumo, que possa contribuir para reduzir oportunidade de existência digna na cidade e para deteriorar a sociabilidade.

A dimensão do conflito espacial pode ter como medida o direito à cidade que, como assina Henri Lefebvre, deve ser formulado como direito à vida urbana, transformada e renovada (2001, p. 116-117), tendo como centro irradiador o acesso ao direito à moradia.

Na efetividade do direito à cidade, portanto, está em jogo um projeto de vida social e comunitária, inscrito nas contradições e na realidade das cidades.

### **3 FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

A moradia está inserida entre os direitos sociais fundamentais (art. 6.º da Constituição da República). A incorporação do direito à moradia na Constituição reflete a proteção dos direitos humanos, na medida em que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que toda a pessoa tem direito a ter assegurado alimentação, vestuário e habitação, entre outros bens e direitos capazes de garantir vida digna.

O desdobramento da regulação do direito à moradia está disciplinado pelos art. 182 e 183 da Constituição; o art. 182 regula a política de desenvolvimento urbano, enquanto que o art. 183 trata da usucapião urbana agora também disciplinada pelo art. 1240 do Código Civil. De um modo geral, a proteção constitucional do direito à moradia abrange a elaboração de políticas habitacionais e a regulação do uso do solo urbano.

Do ponto de vista da ordem constitucional, a regulação jurídica do direito à moradia estrutura-se a partir da tutela do direito de propriedade funcionalizado (art. 5.º inc. XXIII e XXIV da Constituição). No texto da Constituição o direito de propriedade, assim como a função social, estão sistematizados como garantias fundamentais; nem o direito de propriedade

nem a função social podem ser esvaziados no plano da legislação ordinária.

Do mesmo modo, a posse urbana tem papel relevante no acesso à moradia porque ela permite não apenas adquirir a propriedade por usucapião, mas viabilizar procedimentos de regularização fundiária de modo a legitimar a ocupação do solo e, com isso, ampliar a articulação da cidadania em torno do direito à cidade.

Em qualquer caso, em se tratando de assegurar acesso ao direito à moradia, numa visão hermenêutica, deve-se adotar uma concepção processual de posse e do direito de propriedade tendo por objetivo a satisfação das necessidades da pessoa e da comunidade na cidade, que possa permitir extrair do bem imóvel toda a potencialidade econômica e social possível pelo ato material de apropriação (OLIVEIRA, 2006, p. 253-283).

O art. 182 da Constituição, no plano da legislação ordinária, está regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10257/2001) que elege o Plano Diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento urbano.

Para o efeito de assegurar efetividade ao direito à moradia, o Plano Diretor permite articular institutos como o solo criado, coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, direito real de uso, programas de arrendamento, cooperativas habitacionais, entre outros, que contêm elevado potencial de concretização do princípio da função social da propriedade. O Plano Diretor articula o direito de propriedade urbana funcionalizado e também permite estabelecer os contornos da regulação do uso do solo urbano; a legislação municipal, portanto, tem importância decisiva no implemento do arcabouço jurídico de regulação da ocupação do solo urbano e, de consequência, na efetividade do direito à moradia.

Nesse contexto, mostra-se decisiva a articulação política em torno do Plano Diretor considerando que por esse instrumento se materializa o arranjo de interesses no território da cidade.

Em torno do direito de propriedade imobiliária, que inclui a propriedade do solo urbano, do ponto de vista estritamente jurídico, ganha sentido a operatividade do princípio da função social, tendo-se em conta o processo acelerado de urbanização no Brasil.

O princípio de funcionalização permite operar diferenciações internas e externas no exercício do direito de propriedade, numa perspectiva de equilíbrio de interesses pessoais e sociais, (OLIVEIRA, 2006, p. 281). Do ponto de vista dogmático, esse processo de diferenciação pode ser articulado pela concretização do princípio da tipicidade, que permite modelar o disposto na lei de acordo com as necessidades de usos e utilidades; conforme assinala A. Santos Justos,

Este princípio, que se aplica a todos os direitos reais, deve ser conciliado com os chamados “tipos abertos”, nos quais os particulares interessados gozam de alguma liberdade na fixação do seu conteúdo, ora alargando ora restringindo as faculdades reconhecidas aos titulares dos correspondentes direitos. No entanto, essa conciliação postula um limite natural naquela liberdade: não pode ir ao ponto de descaracterizar o tipo de direito real, rompendo com os seus traços essenciais ou subvertendo-o. (2007, p. 36).

Na questão da propriedade urbana, o princípio da função social envolve operacionalidade amoldada às características dos direitos reais e, nessa perspectiva, constitui instituto jurídico relevante para o efeito de garantia de efetividade do direito social fundamental à moradia. Não é o caso, portanto, de sustentar uma espécie de incompatibilidade entre o princípio de função social e os direitos reais; a característica da realidade, como se observa a partir do princípio da tipicidade, está aberta a critérios de funcionalização.

Como se verifica, na operatividade do princípio de função social manifesta-se dupla abertura: uma na estrutura da tipicidade dos direitos reais, especificamente no que aqui é relevante que é a propriedade imobiliária urbana, e outra na estrutura do próprio princípio de função social; numa perspectiva de construção de sentido e de significado, mediada pela compreensão hermenêutica do Direito, ambas se objetivam no processo de concretização.

A concretização do princípio da função social da propriedade, assim como a efetividade do direito social fundamental à moradia, dependem de critérios de ponderação de interesses e de regras de proporcionalidade; no que diz respeito ao princípio da função social, conforme assinala Fernando Rey Martínez, a concretização depende de processo de ordenação mediante regras de proporcionalidade, operadas de forma tópica, levando em conta a profundidade da intervenção pública sobre a propriedade privada e a conservação do aproveitamento útil do bem, por parte do proprietário (1994, p. 349).

A efetividade do direito à moradia, neste aspecto, passa pela delimitação da função social da propriedade, que pode ocorrer no plano da legislação ordinária federal, estadual e municipal, ou no plano da tutela jurisdicional, no caso concreto.

No que diz respeito à concretização do direito social fundamental à moradia, por se tratar de espécie de direito prestacional, no sentido do sustentado por Ingo Wolfgang Sarlet (1998, p. 278), precisa ser considerado o incremento de recursos materiais e humanos no contexto social e econômico; nesse aspecto, ao mesmo tempo em que está vedado

ao legislador ordinário ou ao juiz esvaziar o direito, por força da fundamentalidade que lhe é inerente, um e outro estão sujeitos a sempre que necessário delimitar finalidades de funcionalização com o objetivo de assegurar o acesso à moradia.

O processo de subjetivação do direito social fundamental, implicado na tarefa concretizadora, no quadro da atual configuração do Estado Democrático de Direito, exige considerar o caráter significativo (*Bedeutung*) da efetividade do exercício da titularidade no contexto do mundo da vida; a estruturação concretizadora, nesse sentido, deve estar de acordo com uma metodologia de compreensão hermenêutica e linguística dos institutos jurídicos. A busca da normatividade da norma na situação do direito social fundamental à moradia, que tenha como pressuposto que a significatividade do direito está atrelada a um existencial hermenêutico, compreendido pelo uso e pela práxis, no sentido da formulação de Wittgenstein (*Die Bedeutung eines Wortes ist sein Gebrauch in der Sprache*) (2008, § 43, p. 61), pode apoiar-se na teoria estruturante de Friedrich Muller (2007, p. 33-40) em que elementos da situação social do titular podem integrar o processo de compreensão e de aplicação de regras e princípios jurídicos envolvidos.

Disso resulta que a fundamentalidade do direito social à moradia e do princípio de função social da propriedade imobiliária urbana precisa ser compreendida no nível pragmático, por meio de uma estruturação da normatividade capaz de captar o significado do direito à cidade no contexto da vida em sociedade.

#### **4 SUSTENTABILIDADE DA ATIVIDADE EMPRESARIAL, EMPREENDEDORISMO E A CONSTRUÇÃO DE MORADIAS**

Uma vez afirmado o caráter prestacional do direito à moradia, convém investigar os modos como, numa economia capitalista, podem ser viabilizados os recursos materiais e humanos suficientes para atender exigibilidades de implemento dessa espécie de direito; coloca-se em perspectiva, portanto, a formulação e a execução de políticas habitacionais.

No Brasil, ao longo das últimas décadas, não houve formulação de política habitacional consistente. A intervenção do Estado no espaço urbano não teve preocupação definida em torno do acesso à moradia, especialmente para as pessoas de baixa renda; os recursos para financiamento da construção civil se destinam, na maior parte, à produção de bens imóveis destinados a pessoas de renda média.

A inconsistência das políticas habitacionais no Brasil conduziu a uma situação em que a ocupação do solo urbano reflete a desigualdade

de renda que articula economicamente a sociedade brasileira; à medida que aumenta a demanda por moradias, potencializa-se o risco de ocupação de áreas urbanas periféricas pelas pessoas de baixa renda e de problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades, com reflexos no meio ambiente.

Atualmente, o Estado tenta resolver os problemas de carência de moradia mediante soluções que colocam ênfase na atuação do mercado da construção civil; a premissa é a de que o incentivo ao mercado da construção civil pode resultar benéfico em duas direções: a) na retomada e manutenção do dinamismo do mercado; e b) na redução do déficit de moradias nas cidades. A construção de moradias por esses mecanismos garantiria a sustentabilidade do mercado e da atividade empresarial, o que resulta duvidoso, se verificado que a crise econômica de 2008 resultou exatamente de problemas relacionados ao financiamento de aquisição de bens imóveis, com repercussão em mercados financeiros globalizados.

De qualquer modo, a ação estatal articula-se no espaço urbano pelo incentivo ao empreendedorismo no mercado da construção civil, mediante políticas de financiamento que permitam disponibilizar moradias nas cidades brasileiras.

O empreendedorismo, que ganhou ênfase na atualidade, na construção civil, em sentido amplo, apóia-se em parcerias público-privadas que, conforme assinala David Harvey, enfocam mais uma política do lugar do que do território (2006, p. 176); ou seja, para o empreendedorismo é mais importante a **construção do lugar**, que diz respeito à melhoria da imagem da cidade (construção de parques, museus, áreas de comércio e indústria), do que a construção de imóveis voltados para a melhoria das **condições sociais e pessoais no lugar** (produção de moradias, por exemplo).

O mercado da construção civil, portanto, pode não estar disposto a investir recursos materiais e humanos na construção de moradias sem que estejam asseguradas margem de lucratividade e de industrialização do processo produtivo, como pode ser o caso de bens imóveis para pessoas de baixa renda.

Não pode deixar de ser considerado também que a dinamização do mercado da construção civil está diretamente relacionada à alocação e disponibilidade da terra no território da cidade; a valorização da terra na cidade pode dificultar a construção de moradias na medida em que o mercado da construção civil estiver voltado para alocar recursos destinados ao que David Harvey denomina de populismo de mercado que, na pós-modernidade, segundo ele, consiste na edificação de espaços destinados a atender os desejos de consumo das pessoas de classes média e alta,

em detrimento das necessidades de habitação e, nesse sentido, em prejuízo dos direitos das pessoas de baixa renda (2008, p. 79), vista a situação social brasileira.

A política habitacional que não esteja articulada para a compreensão da valorização da terra, especialmente em cidades com restrição de áreas disponíveis para a construção de bens imóveis, pode contribuir para a paralisia do mercado imobiliário.

A escassez na alocação de terra e as dificuldades de industrialização do processo produtivo na construção civil podem constituir entraves ao sucesso de uma política habitacional que tenha por eixo assegurar o acesso à moradia mediante incentivo de mercado.

Contudo, em outra perspectiva, a valorização da terra na cidade, decorrente do incentivo do Estado à construção civil, pode assegurar a sustentabilidade da atividade empresarial e, com ela, recuperar o dinamismo do mercado, com o respectivo aumento de acesso ao trabalho e à renda.

Assim, uma política habitacional que tenha por eixo principal incentivar investimentos e produção no mercado imobiliário pode se revelar benéfica para o conjunto da sociedade até o ponto em que não conduza a especulação e ao superindivíduo; essa advertência se torna mais relevante se considerados os limites de renda e a precarização do trabalho a que estão sujeitos no Brasil justamente as pessoas que mais necessitam de acesso ao direito à moradia.

## **5 MORADIA, POTENCIALIZAÇÃO DE RISCOS E SUSTENTABILIDADE DA CIDADE**

O acesso à moradia deve estar de acordo com uma premissa de sustentabilidade da cidade que envolva a ocupação humana e as relações sociais desenvolvidas no espaço urbano. É preciso, portanto, identificar os riscos potencializados por uma política habitacional de incentivo à construção de moradias, que possa estar em desacordo com as premissas de sustentabilidade da cidade.

A noção de sustentabilidade evoca necessariamente a consideração de riscos potencializados para a vida em sociedade; a potencialização de riscos, segundo Ulrich Beck, decorre do incremento de tecnologia resultantes da própria organização social (BECK, 2008, p. 29); pode-se afirmar então que em torno do acesso à moradia se articulam riscos potencializados que podem colocar em perigo a sustentabilidade das cidades e a vida em sociedade.

Um desses riscos potencializados pode estar relacionado à gestão urbana que adota o chamado planejamento estratégico e que, de acordo com Otilia Arantes, se identifica com o que ela chama de culturalismo de mercado que trata a cidade como produto à venda, imagem a ser construída, cidade-empresa a serviço do crescimento econômico a qualquer preço, que une *rentiers*, planejadores urbanos e agentes culturais (2002, p. 29); trata-se do processo de **gentrificação** que demanda estratégias de revitalização e de reabilitação do espaço urbano, sem compromisso direto com o acesso à moradia, no momento em que isso pode ser determinante para superar as dificuldades sociais e pessoais decorrentes da desindustrialização e da precarização do trabalho, na economia globalizada.

Em torno dos efeitos da globalização econômica, Fernanda Sánchez chama a atenção para o processo de transformação da cidade em mercadoria; a cidade precisa tornar-se atrativa para os fluxos de capitais globalizados; nesse sentido, Sánchez afirma que

“Colocar as cidades no mapa do mundo” passou a ser uma meta recorrente dos governos locais, um objetivo ordenador das “ações estratégicas” que concentram na cidade-mercadoria a possibilidade de “transcender as crises” produzidas pela reestruturação econômica e construir um futuro de progresso e recuperação econômica sintonizado com as exigências da nova ordem mundial, de modo a viabilizar o crescimento econômica em novos parâmetros. Nesta análise destaca-se essa espécie de chamado para a ação reintegradora das cidades no mundo como uma figura retórica relevante, vinculada a um conjunto de escolhas políticas subjacentes: planejamento urbano orientado para intervir nos mercados, políticas urbanas voltadas para o atendimento da demanda de usuários específicos, ênfase na competitividade e desqualificação dos princípios da equidade como bases das ações no território. (2003, p.50-51).

Em outro nível de relação da cidade com a economia globalizada Olivier Mongin afirma que a cidade global estrutura uma organização em rede (*net*) e assinala que

Por meio desses elementos constitutivos, da economia e do território globalizados, entende-se que a globalização não corresponde a uma dinâmica igualitária ou unificadora, e que ela contribui, pelo contrário, para moldar hierarquias inéditas onde a questão dos nós, da passagem de um nível a outro, é crucial à medida que a progressão, isto é, a integração à escala mundial nunca está assegurada. A globalização dos territórios está na origem de um processo de marginalização ou de exclusão, uma vez que há lugares

conectados entre si (neste ou naquele nível) e lugares à margem, à periferia (uma megacidade reduzida unicamente à inflação urbana, por exemplo). A globalização econômica não deixa outra “escolha além da de ser ou não ser”. (2009, 180-190).

A gestão urbana determinada por estratégias de inserção da cidade no processo de globalização econômica pode conduzir a níveis de potencialização de riscos decorrentes da ampliação de processos de exclusão e de desigualdades.

Outros riscos potencializados podem surgir do processo de **guetização** da cidade, uma espécie de exílio socioespacial, com a correspondente decadência de áreas urbanizadas (WACQUANT, 2001, p. 116); trata-se do confinamento das pessoas de baixa renda em conjuntos habitacionais erguidos nas periferias das cidades, de modo a contornar os problemas advindos da valorização da terra, com a conseqüente preservação de áreas nobres de habitação para exploração pelo mercado imobiliário; esse processo de separação espacial na cidade pode resultar catastrófico para a segurança pública e para o acesso aos benefícios que a cidade deve propiciar como serviços de educação e de saúde de qualidade; também pode aumentar os custos de extensão de serviços de saneamento básico.

Uma outra fonte de potencialização de riscos pode surgir das políticas estatais de promoção da construção de moradias no Brasil, sem a articulação com os Planos Diretores a partir das regras do Estatuto da Cidade, o que, segundo Raquel Rolnik e Kazuo Nakano, acarreta dificuldades futuras de gestão das cidades (2009, p. 4-5).

Por último, as dificuldades de acesso à moradia e à renda, na gestão de políticas habitacionais, mediante incentivos ao mercado de construção civil, especialmente para pessoas de baixa renda, podem potencializar riscos de novas crises no processo de acumulação de capital que, de acordo com o que demonstrou a crise econômica de 2008, tende a assumir uma dinâmica essencialmente urbana e financeira, em que os bens imóveis e o mercado imobiliário desempenham papel decisivo.

## 6 CONCLUSÕES

A articulação entre direito à cidade e direito à moradia, numa perspectiva de sustentabilidade, exige considerar os seguintes fatores:

**a)** o conflito na apropriação do espaço urbano e a técnica inscrita no território determinam a efetividade do direito à cidade, que passa pelo acesso à moradia.

**b)** a fundamentalidade do direito à moradia e do princípio de função social da propriedade urbana, mediada pela estruturação concretizadora da normatividade, no nível pragmático, pode assegurar efetividade ao direito à cidade.

**c)** a gestão de política habitacional precisa considerar a dinâmica do mercado imobiliário, especificamente no que diz respeito a construção de bens imóveis para moradia nas cidades destinados a pessoas de baixa renda.

**d)** em torno das dinâmicas de potencialização de riscos se materializa o confronto entre a sustentabilidade da atividade empresarial e do mercado imobiliário e a da cidade e do meio ambiente.

Em boa medida, depende da consideração desses fatores a compreensão do **significado do lugar**, daquela necessidade, como diz Cesare Pavese, de ter um lugar nem que seja pelo gosto de ir embora, um lugar que queira dizer não estar sozinho, de saber que nas pessoas, nas plantas, na terra existe algo de seu, embora muitas vezes não seja fácil ficar tranquilo nele.

## REFERÊNCIAS

Adorno, W. Theodor. **Dialética negativa**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2009.

Arantes, Otília Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal – a cultura nas novas gestões urbanas**, in *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. 3.º ed., Petrópolis, Ed. Vozes, 2002, p.11-74.

Beck, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Barcelona, Paidós, 2008.

Gottdiener, Mark. **A produção social do espaço urbano**, 2.ª ed., São Paulo, Edusp, 1997.

Habermas, Jürgen. **Ciencia y técnica como ideologia**. Madrid, Tecnos, 1986.

Harvey, David. **A condição pós-moderna**. 17.<sup>a</sup> ed, São Paulo, Ed. Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. 2.<sup>a</sup> ed., São Paulo, Annablume, 2006.

Justo, A Santos. **Direitos Reais**. Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Lefebvre, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro Editora, 2001.

Marazzi, Christian. **O lugar das meias – A virada lingüística da economia e seus efeitos sobre a política**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2009.

Martínez, Fernando Rey. **La propiedad privada en la constitución española**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

Mongin, Olivier. **A condição urbana. A cidade na era da globalização**, São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2009.

Muller, Friedrich. **O novo paradigma do direito – Introdução à teoria e metódica estruturantes do direito**, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunal, 2007.

Oliveira, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e tutela da posse e da propriedade**. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

Popelard, Allan *et alii*. **Detroit, retrato do pós-crise**. Le Monde Diplomatique Brasil, janeiro de 2010, p. 14-15.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. **Dos cortiços aos condomínios fechados** – As formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997.

Rolnik, Raquel *et alii*. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil, março de 2009, p. 4-5.

Sánchez, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapeco, Argos Editora Universitária, 2003.

Santos, Milton. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. 3.<sup>a</sup> ed., Hucitec, 1999.

Sarlet, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.

Wacquant, Loïc. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.

Wittgenstein, Ludwig, **Investigaciones filosóficas**. Barcelona, Editorial Crítica, 2008.