

## Resenha sobre o artigo “Metrópole, legislação e desigualdade, de Ermínia Maricato\*”

Review of the article “Metrópole, legislação e desigualdade, by Ermínia Maricato”

**GUARANHA, Manuel Francisco**

ORCID: 0000-0002-8676-601X

Doutor em Letras – Literatura  
Portuguesa pela USP, professor da  
Faculdade de Tecnologia do  
Estado de São Paulo (FATEC).

**CARDOSO, Gabriela Ramos Silva**

Graduada em Serviço Social pelo  
Centro Universitário Assunção –  
UNIFAI

No artigo “Metrópole, legislação e desigualdade”, publicado em 2003, Ermínia Maricato<sup>1</sup> trata de problemas do processo de urbanização brasileiro no século XX, que ainda conserva características nefastas dos períodos colonial e imperial – coronelismo, arbitrariedade na aplicação da lei, concentração de terra, renda e poder – aspectos que provocam a desigualdade social na ocupação do território urbano.

O texto é dividido em três seções: a introdução, em que a autora contextualiza o problema e apresenta o objetivo “fazer uma leitura da metrópole brasileira do final do século XX destacando a relação entre desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente, tendo como pano de fundo alguns autores que refletiram sobre a ‘formação’ da sociedade brasileira, em especial sobre a marca da modernização com desenvolvimento do atraso”; a segunda seção, “Entre o legal e o ilegal, arbítrio e ambiguidade”, em que discorre sobre o tênue jogo institucional de tolerância e intolerância dos agentes públicos com relação à aplicação da lei em função do poder econômico de quem eventualmente a transgrediu; e a terceira seção, “A nova legislação e o Estatuto das Cidades”, em que tece considerações sobre as dificuldades de regulamentação das normas constitucionais de 1988 que tratam da ocupação do espaço urbanos, bem como da aplicação do Estatuto das Cidades, parâmetros legais “travados”, por assim dizer, até a data da publicação, pelos mesmos interesses econômicos apontados na primeira seção como agentes da aplicação arbitrária e ambígua da lei já vigente.

---

\*Ermínia Maricato, no ano de 2003 foi a secretária executiva do Ministério das Cidades e professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

Ainda que vinte anos tenham se passado da publicação do texto, é relevante (e preocupante) a atualidade das considerações feitas sobre o tema haja vista, por exemplo, a recente tragédia anunciada ocorrida no litoral paulista em fevereiro de 2023, que vitimou fatalmente em torno de sessenta e cinco pessoas cujas moradias foram construídas em áreas de risco, empurrados que foram esses cidadãos das áreas mais nobres do litoral para as encostas dos morros porque não foram atendidos por políticas públicas de habitação, quer por desinteresse dos gestores das esferas municipais, estaduais e federal, quer por pressão do mercado imobiliário que não permite a construção de casas populares ao lado dos condomínios de luxuosos que ficam à beira-mar.

Na análise detalhada do processo de urbanização no país feita na introdução, a autora adota a perspectiva do contraponto entre a riqueza - de poucos - e a pobreza - de muitos -, bem como a incapacidade do poder público para garantir políticas públicas que atenuem essa desigualdade, notadamente em relação à habitação. Concentrado em territórios diferentes dentro das grandes cidades brasileiras, esse processo intensificou-se no século passado, nas décadas de 1920 e 1930, com a industrialização e a urbanização, fenômenos que geraram mudanças significativas na cidade. Mesmo com as grandes influências econômica, política, social, demográfica, cultural, territorial e ambiental, é das grandes concentrações urbanas, é visível nas grandes metrópoles, notadamente em São Paulo, a maior das nossas cidades, a ausência de ações do poder público em prol dos cidadãos menos favorecidos. Exemplo disso é o caso da distribuição de terras que ainda continua sendo feita sob a influência do pensamento arcaico, cujo olhar privilegia, quase exclusivamente, a propriedade privada, como se evidencia nos loteamentos da zona urbana.

Não se deve refletir sobre a segregação espacial sem pensar na desigualdade social, pois uma vem acoplada a outra e ambas produzem outras formas de segregação: maior exposição dos habitantes das áreas periféricas à violência, tanto a promovida pelos vizinhos quanto a policial; difícil acesso aos serviços de saúde, educação, lazer, meios de transporte; maior taxa de desemprego nessas regiões ou ofertas de empregos precarizados, bem como menos oportunidades para os profissionais qualificados.

Se a população mais vulnerável é, muitas vezes, impedida de entrar no mercado de trabalho, ficam invisíveis também para as políticas públicas, não têm chances de ter as suas necessidades básicas atendidas pelo Estado e tampouco têm acesso a canais para encaminhar suas reclamações.

A exclusão social, por seu turno, compõe um universo cuja segregação ambiental é apenas uma de suas expressões, constituindo, portanto, um aspecto de indicadores como a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, a raça, a classe e o sexo. Entre

diferentes formas de se entender a exclusão social, pode-se conceituá-la como o conjunto de fatores que geram vulnerabilidade e privações no acesso às riquezas materiais e imateriais produzidas pelo meio social.

### **Entre o legal e o ilegal, arbítrio e ambiguidade**

Ao tratar da complexidade da realidade, a autora discute a questão da ambiguidade entre o legal e o ilegal que se verifica na sociedade. Nem as instituições públicas escapam do problema, na medida em que sua atuação depende muito de fatores, principalmente os políticos. Nesse sentido, o Brasil pode ser considerado uma espécie de “poliarquia”, disfuncional, ou seja, uma sociedade que ao mesmo tempo em que cresce economicamente, desperdiça continuamente recursos; ao mesmo tempo em que conta com abundante regramento legal, sofre com a desconfiança nas instituições tais como justiça, polícia e no voto para escolha de representantes políticos, o que gera uma “dicotomia institucional”, termo que a autora empresta de Wanderley Guilherme dos Santos.

Uma das faces dessa dicotomia é o fato de o Estado tolerar ocupações ilegais de terra urbana como estratégia de acomodação do grande número de migrantes que não têm condições de adquirir imóveis em áreas legalizadas nem acesso a políticas públicas de habitação, no entanto essa tolerância estatal não significa acesso aos direitos à cidade. Entre a ilegalidade e a relativa tolerância do Estado, essas populações ficam reféns do clientelismo político, de barganhas em períodos pré-eleitorais.

Ainda que não haja falta de legislação, as ocupações ilegais são frequentes em áreas de proteção ambiental, quer por falta de fiscalização, quer por falta de políticas públicas para resolver o problema. Essas ocupações tanto são suscetíveis a tragédias provocadas por eventos climáticos quanto prejudicam a cidade como um todo uma vez que comprometem os recursos naturais. A autora cita algumas consequências nefastas dessa dicotomia institucional: o caso do desmoroamento de áreas ocupadas ilegalmente em Petrópolis, em 1987; o caso da ocupação da Serra do Mar, junto às rodovias Anchieta e Imigrantes; os casos das ocupações ilegais nas represas Billings e Guarapiranga, áreas de mananciais da metrópole paulistana.

De qualquer modo, quando a propriedade adquire valor imobiliário, ou seja, se a área ocupada por favelas interessa ao mercado imobiliário, a lei é aplicada; caso contrário a população é abandonada à própria sorte ou ao clientelismo político de ocasião nessas regiões. A autora observa, ainda, que se há uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental, a produção imobiliária privada e legalizada causa, igualmente, danos ao meio ambiente e cita como exemplos os condomínios de lazer no litoral, as canalizações de córregos nas áreas urbanas

por interesse de gestores municipais e empreiteiras. De qualquer modo, consequências do processo de degradação ambiental, ainda que atinja toda a cidade, atinge especialmente as camadas populares.

Tudo isso tem como graves consequências os aumentos da miserabilidade e da vulnerabilidade das classes menos assistidas pelos governos, bem como a concentração do poder e das riquezas em mãos de grupos privilegiados, que não manifestam interesse algum em alterar o *status quo*.

### **A nova legislação urbana: o Estatuto da Cidade**

A lei que rege a ocupação das cidades, muitas vezes, é flexibilizada quando se trata de manter os privilégios das classes mais abastadas, rígida quando se trata de ser aplicada em áreas que são de interesse imobiliário e esquecida em áreas periféricas. Torna-se, desse modo, expediente de manutenção e fortalecimento de poder e contribui para o aumento da segregação e da exclusão social. Nesse sentido, a autora coloca-se em defesa da lei, mas critica a justiça que delibera em função dessa mesma legislação a qual, ainda que tenha pontos não muito claros, poderia ser mais bem utilizada pelo poder público como instrumento de manutenção dos direitos dos cidadãos que vivem na pobreza.

A Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à política urbana, bem como o Estatuto da Cidade, segundo a autora, são de difícil aplicação, tanto pela ausência de lei complementar, no caso da Constituição, quanto pela dependência em relação ao Plano Diretor de cada município, no caso do Estatuto da Cidade.

Por conta desse “travamento na aplicação das principais conquistas da lei”, a sociedade brasileira vem protelando há muito a resolução dos problemas urbanos, o que os fez atingir dimensões gigantescas, como é o caso dos desmoronamentos das encostas, que tem aumentado bastante; o caso dos esgotos a céu aberto, jogado nos córregos e rios da cidade; o problema dos transportes da presença dos ônibus clandestinos para suprir a demanda por transporte público não atendida pelo Estado; o caso do aumento da violência urbana em todas as suas dimensões. Quem sofre mais o impacto dessas mazelas, novamente, é a população da periferia, esquecidas pelo poder público.

Ermínia Maricato chama a atenção, ainda, para outro problema ligado a esse da exclusão das áreas marginais. Trata-se do caso concreto da reestruturação produtiva do capitalismo internacional, sob o efeito da globalização, que atingiu os municípios do ABCD. Esse fenômeno provocou o chamado “desemprego tecnológico”, decorrente do processo de mudança das empresas automobilísticas da região, bem como da flexibilização e da “desregulamentação das

políticas sociais e da relação capital/trabalho mudando a política, o Estado, os sindicatos e as empresas”. A sociedade brasileira, com uma industrialização precária, sem atingir níveis excelentes de emprego, previdência social e assistência social viu-se, sob o impacto das novas tecnologias, desorganizarem-se tais estruturas, o que ampliou o caos social.

Em conclusão, é preciso considerar que o acesso à moradia legal, a serviços exige a superação, segundo o texto da autora, da terra urbanizada e de financiamento, com subsídios do Estado e do mercado. Para isso faz-se necessário superar a resistência que há nas regras do jogo. Embora a legislação tenha mudado e algumas ações governamentais sejam mais evidentes, os resultados nem sempre são evidentes e, em muitos casos, são desanimadores. O desenvolvimento urbano deverá ser incluyente, com políticas públicas adequadas, para se evitar que parte da população em vulnerabilidade social continue a invadir terras para poder morar.

### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARICATO, Ermínia. “Metrópole, legislação e desigualdade”. **Revista Estudos Avançados**, [S. l.], v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>. Acesso em: 4 mar. 2023.