



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

JENIFFER SANTANA DO NASCIMENTO

**TERRITÓRIOS À MARGEM E A INÉRCIA DO ESTADO: DESAFIOS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REPRODUÇÃO DO ESTIGMA URBANO NA**

**DOURADOS/MS
2025
JENIFFER SANTANA DO NASCIMENTO**

**TERRITÓRIOS À MARGEM E A INÉRCIA DO ESTADO: DESAFIOS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REPRODUÇÃO DO ESTIGMA URBANO NA
COMUNIDADE SANTA FÉ, EM DOURADOS-MS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós- Graduação em Fronteiras e Direitos
Humanos da Faculdade de Direito e
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Grande Dourados, como requisito
para a obtenção do título de mestra em
Fronteiras e Direitos Humanos.

Área de concentração: Fronteiras e Direitos
Humanos

Orientadora: Prof. Dra. Thaisa Maira
Rodrigues Held

Agência financiadora: Capes

N244t Nascimento, Jeniffer Santana Do

TERRITÓRIOS À MARGEM E A INÉRCIA DO ESTADO: DESAFIOS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REPRODUÇÃO DO ESTIGMA URBANO NA
COMUNIDADE SANTA FÉ E SANTA FELICIDADE, EM DOURADOS-MS [recurso
eletrônico] / Jeniffer Santana Do Nascimento. -- 2025.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Thaisa Maira Rodrigues Held .

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da
Grande Dourados, 2025.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Regularização fundiária. 2. Segregação socioespacial. 3. Estigma urbano. 4. Políticas
públicas. 5. Direito à cidade. I. Held, Thaisa Maira Rodrigues. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)

autor(a). ©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR JENIFFER SANTANA DO NASCIMENTO, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS".

Aos vinte e cinco dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e cinco, às quatorze horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"TERRITÓRIOS À MARGEM E A INÉRCIA DO ESTADO: DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REPRODUÇÃO DO ESTIGMA URBANO NA COMUNIDADE SANTA FÉ E SANT FELICIDADE, EM DOURADOS-MS"**, apresentada pela mestrandia Jeniffer Santana do Nascimento, do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof.ª Dr.ª Thaisa Maira Rodrigues Held/UFGD (presidente/orientadora), Prof. Dr. Hermes Moreira Junior/UFGD (membro titular interno), Prof. Dr. João Batista Alves de Souza/IFMS (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer à candidata e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada APROVADA. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 25 de abril de 2025

Documento assinado digitalmente
gov.br
THAISA MAIRA RODRIGUES HELD
Data: 25/04/2025 09:24:40-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Prof.ª Dr.ª Thaisa Maira Rodrigues Held
Presidente/orientadora

Documento assinado digitalmente
gov.br
HERMES MOREIRA JUNIOR
Data: 25/04/2025 08:57:05-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Prof. Dr. Hermes Moreira Junior
Membro Titular Interno

Documento assinado digitalmente
gov.br
JOAO BATISTA ALVES DE SOUZA
Data: 25/04/2025 14:42:15-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Prof. Dr. João Batista Alves de Souza
Membro Titular Externo

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

“Onde, afinal, começam os direitos humanos universais? Nos pequenos lugares, perto de casa – tão perto e tão mínimo que não podem ser vistos em nenhum mapa do mundo. (...) A menos que estes direitos tenham algum significado ali, eles têm pouco significado em qualquer outro lugar. Sem uma ação cívica planejada para mantê-los perto de casa, nós procuraremos em vão pelo progresso num mundo maior.” – Eleanor Roosevelt

À minha avó, Izaldira Trento, por todo amor e
inspiração que seguem vivos em mim.

AGRADECIMENTOS

Na jornada acadêmica, cada passo é marcado não apenas pelo esforço individual, mas também pelo apoio e inspiração de inúmeras pessoas que, direta ou indiretamente, contribuem para a construção do conhecimento. Sem a contribuição generosa, o apoio incansável e a sabedoria compartilhada de tantos, esta dissertação não apenas não teria sido concluída, mas talvez nunca tivesse encontrado seu ponto de partida. Mais do que uma formalidade, este agradecimento é um reconhecimento sincero das influências que moldaram não apenas esta obra, mas também o meu crescimento intelectual e pessoal.

Em especial, dedico minha eterna gratidão aos meus avós, hoje já falecidos, que não apenas me criaram, mas também nunca pouparam esforços em meu favor. Foram eles os responsáveis por plantar em mim a semente do amor pelos estudos, um legado que carrego com profundo orgulho e gratidão. A eles devo tudo o que sou e tudo o que conquistei nesta vida.

Dirijo também meus agradecimentos ao meu companheiro de vida, Marcus. Ao longo destes treze anos, ele não poupou esforços para me ver feliz e realizada, sustentando-me com seu apoio incondicional. Sua compreensão foi um alicerce nos momentos mais desafiadores, quando minhas ausências no âmbito do nosso relacionamento eram inevitáveis, fruto dos esforços despendidos em uma vida tripla: como advogada, professora e pós-graduanda.

À minha irmã Raine, pela delicadeza com que sempre soube escutar, não apenas minhas palavras, mas também os silêncios entre elas. E aos meus sobrinhos, que transformam o ordinário em extraordinário com suas perspectivas inocentes e luminosas, lembrando-me diariamente de que a vida se revela mais plena quando vista através da candura e da singeleza.

À minha amiga Kellen, dedico um reconhecimento singular: por um ano inteiro, abriu não apenas as portas de sua casa, mas também as do seu cotidiano, acolhendo uma estranha em seu ninho com hospitalidade ímpar. Sua generosidade incondicional foi não apenas um refúgio, mas a base concreta que tornou possível a conclusão deste mestrado.

À minha amiga Rafaela Poloni, minha incansável entusiasta, agradeço pelo incentivo decisivo ao mestrado, pela mediação que viabilizou minha estadia na casa de Kellen e pela compreensão constante diante das ausências impostas por este trabalho. Em cada gesto de apoio, havia um convite implícito a persistir, e é nesse espaço de confiança mútua que também encontrei forças para seguir adiante.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Thaisa Maira Rodrigues Held, reconheço com profunda gratidão o privilégio de tê-la como mestra e mentora. Em um ano marcado por responsabilidades árduas, como a Corregedoria da UFGD e inúmeros compromissos, sua decisão de assumir minha orientação foi um ato de generosidade. Seu tempo, dividido em múltiplas frentes, nunca foi escasso para mim, foi, sim, uma doação que honro com humildade. Neste agradecimento, reconheço: sou devedora não apenas de orientação, mas de um exemplo perene de como conciliar excelência e humanidade.

Aos doutores João Batista Alves e Hermes Moreira Junior, agradeço não apenas pela participação na banca, mas pela paciência e clareza com que me guiaram. Se hoje este trabalho alcança potencial e um nível de coerência, devo isso às suas capacidades de apontar falhas sem desencorajar, e de sugerir caminhos sem impor verdades.

Não poderia deixar de expressar minha mais profunda gratidão ao Professor Doutor Arthur Ramos do Nascimento, com quem tive o privilégio de compartilhar ensinamentos que transcenderam os limites das aulas. Suas lições, especialmente durante o estágio de docência, não apenas foram fundamentais para a minha formação acadêmica, mas também foram alicerces no meu aperfeiçoamento enquanto professora, permitindo-me, assim, exercer com consciência renovada, aos desafios sublimes (e por vezes áridos) da profissão de docente.

Ainda no contexto da comunidade acadêmica, gostaria de estender minha gratidão aos Professores Doutores Tomaz, Liana, Alaerte, Bruno, Déborah, Matheus, Washington, Tiago e Daniel, aos quais tive a honra de ser aluna nos créditos oferecidos pela universidade.

A minha turma, cujo apoio mútuo e leveza, fizeram essa jornada se tornar um pouco mais leve.

Aos amigos de sempre, aqueles que dispensam nomes porque já são parte da minha história íntima: obrigada por serem o porto seguro nos dias em que a academia exigia demais. A todos, muito obrigada.

RESUMO

Esta dissertação investiga os desafios da regularização fundiária e a reprodução do estigma urbano na Comunidade Santa Fé, em Dourados/MS, inserindo-se no debate sobre urbanização desigual no Brasil. Partindo de uma análise histórica, o estudo identifica as raízes da segregação socioespacial em processos como a migração campo-cidade pós-industrialização, a

Lei de Terras de 1850 — que consolidou a concentração fundiária —, e a abolição da escravidão sem políticas inclusivas, fatores que marginalizaram populações e impulsionaram ocupações informais. A urbanização caótica, marcada pela ineficiência do planejamento estatal e pela especulação imobiliária, gerou periferias precarizadas, onde a irregularidade fundiária se tornou estrutural. O trabalho adota uma abordagem hipotético-dedutiva e qualitativa, combinando pesquisa documental, revisão bibliográfica e entrevistas com agentes sociais. Analisa-se como o estigma territorial, naturaliza a negligência estatal, associando comunidades como Santa Fé a discursos de ilegalidade e perigo. Essa representação simbólica legitima a omissão em políticas públicas, perpetuando violações de direitos humanos, como a falta de acesso a saneamento, saúde e educação. A Lei 13.465/2017 (REURB), embora promova a regularização, revela-se insuficiente ao priorizar a segurança jurídica em detrimento de melhorias urbanísticas e sociais, reforçando a lógica da "cidade dual" (Maricato, 2001). O estudo de caso da Santa Fé e do Santa Felicidade evidenciam a materialização dessas dinâmicas: ocupações precárias, estigmatização midiática e respostas repressivas do Estado. As comunidades, majoritariamente compostas por habitações improvisadas, enfrentam ciclos de exclusão alimentados pela naturalização da precariedade. Conclui-se que a regularização fundiária, para transcender sua dimensão técnica, deve integrar-se a políticas multidimensionais que combatam a desigualdade estrutural, promovam infraestrutura e desconstruam estereótipos. A pesquisa dialoga com teóricos como Lefebvre (2001), cujo conceito de "direito à cidade" enfatiza a participação popular na construção do espaço urbano, e Rolnik (1997), que critica a mercantilização da moradia. Defende-se que a inclusão socioespacial exige não apenas a titulação de terras, mas a reconfiguração das relações de poder que dominam o urbanismo, privilegiando movimentos sociais e agendas intersetoriais. Por fim, a dissertação demonstra que a estigmatização e a segregação são frutos de um projeto histórico de exclusão, exigindo rupturas epistemológicas e práticas para transformar cidades em espaços de dignidade e cidadania plena.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Segregação socioespacial; Estigma urbano; Políticas públicas; Direito à cidade.

ABSTRACT

This dissertation investigates the challenges of land regularization and the reproduction of urban stigma in the Santa Fé Community, located in Dourados/MS, Brazil, situating itself within the debate on uneven urbanization in the country. Through a historical analysis, the study identifies the roots of socio-spatial segregation in processes such as post-industrialization rural-urban migration, the 1850 Land Law—which consolidated land concentration—and the abolition of slavery without inclusive policies, factors that marginalized populations and fueled informal settlements. Chaotic urbanization, marked by inefficient state planning and real estate speculation, generated precarious peripheries where land irregularity became structural.

The research adopts a hypothetical-deductive and qualitative approach, combining documentary analysis, literature review, and interviews with social actors. It examines how territorial stigma naturalizes state neglect by associating communities like Santa Fé with discourses of illegality and danger. This symbolic representation legitimizes the omission of public policies, perpetuating human rights violations such as lack of access to sanitation, healthcare, and education. While Law 13.465/2017 (REURB) promotes regularization, it proves insufficient by prioritizing legal security over urban and social improvements, reinforcing the logic of the "dual city" (Maricato, 2001).

The Santa Fé case study highlights the materialization of these dynamics: precarious occupations, media-driven stigmatization, and repressive state responses. The community, largely composed of improvised housing, faces cycles of exclusion fueled by the normalization of precarity. The study concludes that land regularization, to transcend its technical dimension, must integrate with multidimensional policies that combat structural inequality, promote infrastructure, and deconstruct stereotypes.

The research engages with theorists such as Lefebvre (2001), whose concept of the "right to the city" emphasizes popular participation in urban space construction, and Rolnik (1997), who critiques the commodification of housing. It argues that socio-spatial inclusion requires not only land titling but also the reconfiguration of power relations dominating urbanism, prioritizing social movements and intersectoral agendas. Ultimately, the dissertation demonstrates that stigmatization and segregation stem from a historical project of exclusion, demanding epistemic and practical ruptures to transform cities into spaces of dignity and full citizenship.

Keywords: Land regularization; Socio-spatial segregation; Urban stigma; Public policies; Right to the city.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2 . URBANIZAÇÃO NO BRASIL: CAUSAS HISTÓRICAS E IMPACTO NAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS.....	
24 2.1 Causas Históricas da Urbanização Caótica.....	
24 2.1.2 Promulgação da Lei de Terras, Abolição da Escravatura e Higienismo Urbano.....	
26 2.1.3 Migração Campo-Cidade e	
Industrialização.....	32
urbano pelo poder público.....	42
3. EXCLUSÃO E MARGINALIZAÇÃO URBANA: A INFLUÊNCIA DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS NA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E A ESTIGMATIZAÇÃO DE COMUNIDADES INFORMAIS.....	50
3.1. Impactos da segregação socioespacial nas comunidades vulneráveis: reflexões sobre exclusão e	

precariedade.....	55	3.2
Estigma e marginalização: a dinâmica da exclusão em comunidades vulneráveis.....	64	3.3
O impacto da irregularidade fundiária na segregação e estigmatização.....	73	4.
DIREITO À CIDADE, MORADIA DIGNA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: PILARES ESSENCIAIS PARA A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE URBANA.....	78	
4.1 Conceito de Cidade e o Direito à Cidade.....	80	
4.2 Movimentos sociais no Brasil.....	88	
4.3. Políticas Urbanas e Regularização Fundiária - Um novo olhar sobre a urbanização e moradia no Brasil.....	95	
4.3.1 Histórico Legislativo Urbano no Brasil.....	97	
4.3.2 Leis 11.977/2009 e 13.465/2017: Avanços, Limitações e Reflexos nos aglomerados subnormais.....	106	
5. ESTUDO DE CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: COMUNIDADE SANTA FÉ E SANTA FELICIDADE.....	128	
5.1 Contextualização Histórica e Socioespacial de Dourados.....	128	
5.2 Contextualização Histórica, Socioespacial e atual da Comunidade Santa Fé e Santa Felicidade.....	132	
5.2.1 Caminhos de Regularização e Naturalização da Precariedade: Análise do Estado Atual da Comunidade Santa Fé e Santa Felicidade.....	142	
5.4 Da Teoria à Escuta: Abordagem Metodológica e a Construção Crítica da Negligência	150	
5.5 Resultados: Violações de Direitos Humanos, Estigma Territorial e a Produção Social da Precariedade no Santa Fé e Santa Felicidade.....	161	
6. CONCLUSÃO.....	166	
7. REFERÊNCIAS.....	169	

LISTAS DE ABREVIATURAS

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Órgão responsável por dados demográficos e socioeconômicos no Brasil.

MS - Mato Grosso do Sul: Estado brasileiro onde está localizada a Comunidade Santa Fé e Santa Felicidade (Dourados/MS).

REURB - Regularização Fundiária Urbana: Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelece normas para regularização de assentamentos informais.

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior: Agência federal

brasileira vinculada ao Ministério da Educação, financiadora de pesquisas acadêmicas.

ONU-HABITAT - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos: Agência da ONU dedicada à promoção de cidades sustentáveis.

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Estudo estatístico do IBGE sobre condições socioeconômicas da população.

ITBI- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis: Tributo municipal sobre transferências de propriedade de imóveis.

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação: Tributo estadual sobre heranças e doações.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano: Tributo municipal sobre propriedades urbanas. IR - Imposto de Renda: Tributo federal sobre rendimentos.

FADIR - Faculdade de Direito e Relações Internacionais: Unidade acadêmica da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

ODS 11- Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: Meta da ONU para "cidades e comunidades sustentáveis".



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Imagem de satélite do Núcleo Urbano Santa Fé ano 2004 Fonte: Legaliza Brasil (2023, p. 5).....	133
Figura 2 — Imagem de satélite do Núcleo Urbano Santa Fé ano 2010.....	133
Figura 3 — Imagem de satélite do Núcleo Urbano Santa Fé ano 2016.....	135
Figura 4 — Imagem de satélite do Núcleo Urbano Santa Fé ano 2016.....	135
Figura 5 — Representação das habitações na comunidade Santa Fé ano.....	137
Figura 6 — Representação ausência de pavimentação na comunidade Santa Fé ano.....	138
Figura 7 — Representação das habitações na comunidade Santa Fé ano.....	139

1. INTRODUÇÃO

O acelerado processo de urbanização no Brasil, que ganhou destaque nas últimas décadas,

está fortemente atrelado às transformações históricas na posse da terra e ao cenário populacional que se alterou significativamente do rural para o urbano durante o século XX¹. Este movimento, amplificado pela industrialização, resultou em um crescimento urbano desordenado, marcado por uma intensa migração em busca de melhores condições de vida, mas também por uma sobrecarga das infraestruturas urbanas. Este fenômeno, ao mesmo tempo em que reconfigura as dinâmicas socioeconômicas do país, expõe a fragilidade das políticas urbanas e a segregação crescente nas grandes metrópoles (Maricato, 2001).

A migração do campo para a cidade, motivada pela busca de melhores condições sociais, econômicas e culturais, intensificou este fenômeno, resultando em um aumento expressivo no número de pessoas vivendo em áreas urbanizadas. Este processo, marcado pela intensidade e desequilíbrio, reflete as mudanças profundas nas dinâmicas socioeconômicas e culturais do Brasil.

Simultaneamente, a ineficiência do sistema urbano em garantir um acesso equitativo à cidade formal, aliado à ausência de políticas públicas eficazes para um planejamento urbano que contemple a totalidade da população, tem gerado um crescimento exponencial das ocupações irregulares e/ou clandestinas. Este fenômeno, amplamente observado nas grandes metrópoles, revela a falência do modelo de urbanização vigente, que não consegue abranger as demandas da população em situação de vulnerabilidade, forçando milhões a viverem à margem da cidade formal, nas periferias e em espaços informais, realçando a chamada segregação socioespacial²(Maricato, 2001).

¹ De acordo com Palmeira (1989, p. 87) entre os anos de 1940 e 1980, inverteram-se os percentuais das populações rural e urbana no Brasil, com a população rural caindo de aproximadamente 70% para cerca de 30% do total, enquanto a população urbana aumentou de 30% para 70%.

² A nomenclatura segregação socioespacial foi escolhida para esta dissertação, pois, embora os termos segregação socioespacial e segregação urbana frequentemente se sobreponham e sejam tratados de forma interconectada na literatura, há nuances que os diferenciam. A segregação socioespacial é um termo mais amplo, englobando não apenas a separação baseada em critérios econômicos, mas também divisões relacionadas à etnia, cultura, religião, entre outros. Esta escolha reflete os referenciais teóricos principais utilizados na dissertação e a abrangência que o termo segregação socioespacial oferece ao estudo das dinâmicas urbanas e suas implicações sociais.

O campo urbano, intensamente desproporcional e vulnerável a práticas informais, reflete a falência de um modelo de urbanização que, além de falhar em integrar a totalidade da população nas cidades formais, evidencia a ausência de um planejamento público eficaz. A intensificação dos aglomerados subnormais, observada nas grandes aglomerações urbanas, denuncia a permanência de uma segregação socioespacial e estigma urbano, conforme revela o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Essa exclusão espacial e o consequente estigma social são manifestações diretas da desigualdade estrutural no Brasil, que relegam milhões à marginalidade urbana, sendo tratados como "invisíveis" no processo de urbanização.

Em 2022, o Brasil, com uma população total de 203,1 milhões de pessoas, apresentou uma significativa concentração urbana, com 177,5 milhões (87,4%) residindo em áreas urbanas, em contraste com 25,6 milhões (12,6%) em áreas rurais. Este dado não apenas reflete uma urbanização acentuada, mas também revela um processo de transição demográfica que, entre 2010 e 2022, resultou no crescimento de 16,6 milhões de habitantes nas cidades, enquanto o número de pessoas vivendo em áreas rurais diminuiu em 4,3 milhões. Entre 2010 e 2022, as áreas urbanas passaram a crescer a uma média anual de 0,82%, enquanto nas áreas rurais a perda populacional acelerou para -1,27% ao ano, reafirmando a tendência de êxodo rural e a centralização da vida econômica e social nos grandes centros urbanos (IBGE, 2022).

Esses dados revelam não apenas a acelerada urbanização do país, mas também abrem um espaço para a reflexão sobre as implicações desse processo, particularmente no que tange às desigualdades urbanas. A urbanização, longe de ser um fenômeno homogêneo, tem sido um vetor de intensificação das disparidades socioeconômicas e da segregação socioespacial, especialmente quando considerada à luz das disparidades regionais.

Além disso, o Censo de 2022 identificou 12.348 favelas e comunidades urbanas, com uma população de 16.390.815 pessoas, o que representava 8,1% da população total do país. Em 2010, o número de favelas e comunidades urbanas era de 6.329, com 11.425.644 moradores, correspondendo a 6,0% da população nacional. Esse crescimento no número de assentamentos informais e na população que neles reside é revelador de um fenômeno que transcende o simples aumento populacional. Em vez de uma urbanização planejada e inclusiva, observa-se a expansão das favelas como uma consequência direta da falta de políticas públicas efetivas que integrem essas comunidades ao tecido urbano formal. O que está em jogo, portanto, é a persistência de uma urbanização que, longe de promover a inclusão social, tende a consolidar a marginalização dessas populações. (IBGE, 2022).

Importante destacar, que esta dinâmica não se restringe exclusivamente aos grandes centros urbanos, ela se manifesta também, embora em uma escala reduzida, em municípios com uma densidade populacional menor como Dourados/MS. Em tais contextos, apesar de a favelização ou os níveis extremos de precariedade habitacional, característicos das metrópoles, não serem tão prevalentes, a presença de aglomerados subnormais ainda é uma realidade notável. Estes fenômenos, mesmo que apresentem características distintas das observadas em grandes aglomerações urbanas, refletem uma problemática de ordenamento territorial e gestão urbana que permeia diversas escalas populacionais no país.

Observa-se assim que conforme as cidades experimentam um crescimento acelerado e desorganizado, observa-se uma correlação proporcional com o incremento da pobreza e a emergência de zonas habitacionais informais. Este fenômeno de desenvolvimento urbano caótico acarreta uma degradação significativa na qualidade de vida dos habitantes urbanos.

Paralelamente, resulta na expansão de disfunções que se estendem por várias dimensões, incluindo as econômicas, políticas, ambientais, urbanísticas e sociais (Maricato, 2001).

A complexidade deste cenário, ilustrada pela interconexão desses múltiplos aspectos, destaca a necessidade de uma abordagem integrada e multifacetada na gestão urbana para mitigar tais impactos negativos. (Maricato, 2001).

A análise dos dados e do contexto urbano atual revela que segmentos da população caracterizados por maior vulnerabilidade socioeconômica frequentemente recorrem à informalidade como meio de sobrevivência.

Esses grupos, frequentemente marginalizados pela estrutura social predominante, tendem a construir e ocupar espaços urbanos inadequados, refletindo uma exclusão sistemática das condições básicas para uma vida digna e de qualidade nas cidades. Tal situação evidencia a falta de acesso a moradias adequadas e a serviços essenciais, sublinhando uma disparidade significativa na experiência urbana entre diferentes estratos da população.

Nesse sentido, surge o estigma urbano enquanto um fenômeno multifacetado, que se configura como uma das manifestações mais complexas da segregação socioespacial nas cidades, sendo responsável por perpetuar a exclusão e marginalização de populações localizadas em áreas periféricas ou informais. Ele se constrói a partir de representações negativas e estereótipos ligados a grupos sociais que, frequentemente, são identificados com práticas "indesejáveis" ou "perigosas", contribuindo não apenas para a segregação física, mas também para a segregação psicológica e simbólica. Essas áreas, muitas vezes associadas à violência, pobreza extrema e criminalidade, funcionam como espaços penalizados³, cujos moradores, por serem estigmatizados, enfrentam um ciclo contínuo de discriminação e negação de sua cidadania plena (Pétonnet, 1982).

O estigma, como abordado por autores como Goffman (1980) e o estigma territorial por Wacquant (2006), transcende a simples percepção negativa do local, inserindo-se em uma dinâmica mais ampla de marginalização social. Ao associar certas áreas a características de "irregularidade" ou "ilegalidade", o estigma urbano cria barreiras invisíveis que impossibilitam a mobilidade social e reforçam a precariedade material e simbólica dessas comunidades. Essa realidade não se restringe à falta de infraestrutura básica ou à negação do direito à moradia, mas se estende a uma desumanização mais profunda, onde os indivíduos são desqualificados e marginalizados em suas interações cotidianas, sendo muitas vezes tratados como “menos dignos” de pertencimento à cidade formal.

Esse processo de estigmatização é exacerbado pela resposta repressiva que ele implementa, incluindo políticas públicas que, ao invés de promover a inclusão, perpetuam a violência e a criminalização dessas comunidades. Nesse contexto, a regularização fundiária, apesar de ser

uma medida técnica importante, não deve ser vista como uma solução isolada. Para que efetivamente contribua para a superação das desigualdades, deve envolver um esforço mais amplo que aborde as dimensões sociais, culturais e psicológicas da exclusão. Assim, a regularização fundiária deve ser reinterpretada não apenas como um processo de legitimação formal da ocupação, mas como uma estratégia mais profunda, voltada à desconstrução dos estigmas que marcam essas comunidades e ao fortalecimento de sua autoestima e dignidade.

No cenário atual, destaca-se o intenso debate em torno das políticas públicas urbanas e dos

³ Os “espaços penalizados”, como conceituado por Pétonnet (1982), referem-se a áreas urbanas marcadas por estigmas e preconceitos que frequentemente estão associados a condições socioeconômicas adversas, como pobreza e marginalização. Esses espaços são vistos de maneira depreciativa, tanto nas interações diárias dos moradores quanto em esferas mais amplas, como a mídia, a política e a burocracia. O termo “penalizados” indica que esses territórios são injustamente castigados ou desvalorizados, não apenas devido às suas condições materiais, mas também pelas narrativas sociais que perpetuam a sua imagem negativa. Essa estigmatização contribui para acirrar as desvantagens enfrentadas pelos residentes e reforça os ciclos de exclusão e discriminação.

instrumentos políticos e jurídicos pertinentes⁴. No entanto, é crucial reconhecer que, apesar de seu papel central, estes mecanismos estão ainda distantes de alcançar eficácia plena.

É imperativo enfatizar que o direito à moradia digna, à regularização fundiária e a atenuação da segregação socioespacial e estigmatização, estão intrinsecamente ligados à efetivação de uma série de direitos humanos. A concretização deste direito implica não somente o acesso a uma moradia adequada, mas também a integração dos indivíduos em um contexto urbano que promova sua participação ativa e equitativa na produção do espaço urbano, assegurando assim o exercício pleno de sua cidadania.

Também é necessário reconhecer que uma proporção considerável das habitações localizadas em assentamentos irregulares ou clandestinos carece de condições adequadas para uma moradia digna e, por extensão, para uma experiência urbana qualitativa. Estas moradias frequentemente são destituídas de infraestruturas básicas e essenciais, tais como acesso a água potável, sistemas de saneamento básico, iluminação adequada, pavimentação, acessibilidade e serviços de coleta de resíduos. Essa carência de serviços e infraestruturas básicas gera uma série de desafios complexos, que vão desde a degradação ambiental até a perpetuação de desigualdades sociais e urbanísticas profundas. (JUNIOR et al., 2019)

Além de enfrentarem desafios jurídicos significativos, os aglomerados subnormais são epicentros de complexas problemáticas sociais, ambientais e urbanísticas, particularmente no que tange às questões habitacionais. A informalidade que caracteriza a formação e a persistência desses assentamentos não apenas exacerba tais desafios, mas também fomenta a exclusão socioespacial ou segregação urbana.

Este fenômeno é marcado pela periferização e marginalização de certos grupos

⁴ Aqui, destacam-se como principais instrumentos jurídicos o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo a obrigatoriedade de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes. Este estatuto inclui instrumentos para a promoção da função social da propriedade e da cidade, contemplando aspectos como direito à moradia e gestão democrática urbana. Além disso, a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017) é outro marco legal relevante, que facilita a regularização de assentamentos informais, visando maior segurança jurídica e acesso a serviços básicos para a população. No âmbito político e social, a ONU-HABITAT se destaca como a agência da Organização das Nações Unidas responsável pela promoção da urbanização sustentável e melhoria dos assentamentos humanos. Além disso, a Agenda 2030 da ONU, com a participação de 193 Estados membros, incluindo o Brasil, estabelece um plano global para o desenvolvimento sustentável, enfatizando a importância de cidades e comunidades sustentáveis, conforme delineado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

populacionais que residem nessas áreas de forma informal, como descrito por Villaça (2018). Tal segregação é uma manifestação espacial das disparidades socioeconômicas, refletindo a divisão e a desigualdade intrínsecas ao contexto urbano contemporâneo.

Neste contexto, a regularização fundiária urbana emerge como um instrumento essencial, embora não suficiente por si só.

Este mecanismo representa uma ferramenta política e jurídica fundamental para a materialização dos direitos sociais dentro do arcabouço do Estado Democrático de Direito. A sua aplicação, integrada a outras políticas públicas, é essencial para promover uma urbanização mais inclusiva e equitativa.

Assim, em resposta à urgência da regularização fundiária urbana e suas implicações para as populações e cidades, a Lei Federal n. 13.465/2017, conhecida como Lei da REURB, foi promulgada em 11 de julho de 2017. Esta legislação, em teoria, visa desburocratizar e acelerar os processos de regularização, garantir a moradia digna, expandir o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, e fomentar o desenvolvimento econômico municipal, fortalecendo a cidadania. Caracterizada pela descentralização, ela confere aos municípios a autonomia para gerir os processos de regularização (Brasil, 2017).

Especificamente na cidade de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul, houve um aumento significativo no número de regularizações fundiárias realizadas através da modalidade REURB Social. Entretanto, apesar desse avanço, a ênfase tendeu a ser na segurança da posse, com as dimensões urbanísticas, sociais frequentemente relegadas a um segundo plano. Tal abordagem pode ser interpretada como reflexo de um estigma social mais profundo, que associa essas comunidades a uma marginalidade irreparável, condicionando, assim, o poder público a adotar uma postura de indiferença ou de intervenção limitada. A centralização da regularização fundiária na mera formalização da posse, sem a devida atenção à melhoria das condições de vida e à promoção de uma urbanização inclusiva, corrobora para a perpetuação das desigualdades.

Apesar das incongruências presentes na Lei n. 13.465/2017, particularmente aquelas

relacionadas à dispensa de padrões urbanísticos e edifícios municipais para o parcelamento do solo conforme estabelecido em seu artigo n. 11, é importante reconhecer o papel significativo que esta legislação pode desempenhar. A Lei da REURB emerge como uma ferramenta potencialmente valiosa para a formalização de populações residentes em áreas informais, contribuindo para sua integração mais efetiva na estrutura urbana. (Brasil, 2017)

A seleção da comunidade de Santa Fé e Santa Felicidade como objetos de estudo fundamenta-se em suas características distintivas e em sua relevância no âmbito da regularização fundiária. Estes assentamentos, notoriamente periféricos, apresenta uma série de violações de direitos humanos, extrema estigmatização e segregação socioespacial, além de outros desafios sociais, urbanos e ambientais, sendo predominantemente composto por habitações rústicas, muitas delas construídas com materiais precários, como madeira e lonas.

Neste contexto, esta pesquisa visou investigar, como o estigma social atribuído às comunidades periféricas, com ênfase nos aglomerados subnormais Santa Fé e Santa Felicidade em Dourados/MS, atua como um mecanismo de deslegitimação dessas populações, constituindo-se em um fator que justifica a negligência institucional e a adoção de políticas públicas ineficazes.

Cumprir destacar, que inicialmente, o foco da pesquisa estava voltado exclusivamente para a análise da comunidade Santa Fé, sendo essa a principal área de estudo. No entanto, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, tornou-se evidente a dificuldade em delimitar de forma precisa os espaços e as dinâmicas que envolvem a comunidade, uma vez que as fronteiras entre Santa Fé e a comunidade vizinha de Santa Felicidade se mostram permeáveis, e as condições de adversidade se manifestam de maneira muito semelhante em ambas.

Diante dessa complexidade e da interdependência entre as realidades vividas pelos moradores de ambas as comunidades, foi imprescindível ampliar o escopo da pesquisa para abarcar também Santa Felicidade, a fim de oferecer uma análise mais completa e contextualizada das problemáticas relacionadas à regularização fundiária, estigmatização e exclusão social.

Nesse processo, também avaliou-se de que forma a omissão do poder público, em resposta a esse estigma, contribui para o aprofundamento das violações de direitos humanos e marginalização, além de ser um fator estruturante que intensifica as violências simbólicas e reais contra essa comunidade.

Para tanto, a pesquisa questionou a persistência da marginalização e da exclusão, indagando até que ponto o poder público, na prática, demonstraria um real interesse em transformar as condições de vida dessas populações ou, ao contrário, se sua postura de descaso é, na verdade, um reflexo da naturalização das desigualdades urbanas e da perpetuação das desigualdades estruturais dentro do espaço urbano.

Partindo dessas questões, a pesquisa se propôs as seguintes hipóteses: a primeira sugere que o estigma social, produto da marginalização estrutural de certas comunidades, leva o poder público a adotar uma postura de indiferença ou mesmo de aceitação passiva em relação à precariedade habitacional dessas populações. Isso se traduz na perpetuação de condições de violação de direitos humanos, dado que a regularização fundiária e a garantia de moradia digna não são tratadas como uma prioridade no planejamento urbano.

A segunda hipótese sustenta que as comunidades estigmatizadas, sendo vistas pelo poder público como um "problema irreparável", não são consideradas prioritárias nas políticas públicas de regularização fundiária. Tal perspectiva leva à ausência de intervenções urgentes ou significativas, resultando na manutenção de condições de vulnerabilidade e exclusão que não são apenas negligenciadas, mas institucionalmente aceitas como uma característica permanente dessas populações.

Na construção teórica desta pesquisa, foi adotado um rol diversificado de referências, cobrindo aspectos cruciais como o direito à cidade, habitações dignas, regularização fundiária urbana, exclusão socioespacial e estigma urbano. Dentre os teóricos fundamentais, destaca-se Henri Lefebvre, cujos trabalhos filosóficos e sociológicos sobre o direito à cidade têm sido pioneiros desde a década de 1960. Ermínia Maricato, uma defensora da Reforma Urbana e da inclusão da questão urbana na Constituição Federal brasileira, também é uma referência chave, assim como Flávio Villaça, que aborda a segregação socioespacial e a influência da informalidade urbana. Especial relevância a pesquisa, tem as concepções sobre estigma dos sociólogos como Erving Goffman e Loïc Wacquant, cujas abordagens forneceram um arcabouço teórico fundamental para entender as dinâmicas de marginalização e exclusão que caracterizam as comunidades periféricas, em especial a comunidade Santa Fé.

Outros autores como Jean Lojkin, Luis Felipe Tegen Cerqueira, Paulo Sérgio Ferreira Filho, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Lúcio Kowarick, Carlos Vainer, e David Harvey, enriquecem a discussão sobre planejamento urbano, políticas públicas e integração social. A pesquisa se beneficia particularmente dos estudos realizados sobre a Regularização Fundiária da ocupação irregular Santa Fé, baseando-se em dados coletados em documentos administrativos.

A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, que se baseia na formulação de hipóteses a partir da revisão teórica e na coleta de dados empíricos para testá-las. A partir desse método, é possível verificar a relação entre irregularidade fundiária, segregação socioespacial e a violação dos direitos humanos nas comunidades em questão.

A abordagem qualitativa é essencial para a compreensão aprofundada dos fenômenos sociais e urbanos associados à regularização fundiária e ao direito à cidade. Ela permite explorar, de forma detalhada e contextualizada, as dinâmicas e implicações dessas questões, além de

proporcionar uma análise crítica das políticas públicas e suas limitações.

A pesquisa documental abrangerá a análise de documentos legais, políticas públicas e relatórios, enquanto a pesquisa bibliográfica buscou revisar a literatura existente sobre o tema.

Além disso, uma entrevista semiestruturada foi conduzida com assistentes sociais que trabalharam e acompanharam a trajetória de consolidação em especial do Santa Fé, mas também do Santa Felicidade e o processo de regularização fundiária, com o intuito de obter uma visão mais aprofundada sobre as experiências vividas pela população vulnerabilizada, os desafios enfrentados e as percepções sobre as segregação, estigmas, violação de direitos humanos e a atual política de regularização.

2 . URBANIZAÇÃO NO BRASIL: CAUSAS HISTÓRICAS E IMPACTO NAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS

2.1 Causas Históricas da Urbanização Caótica

Desde os primórdios da colonização até os dias atuais, o Brasil tem sido espaço de um processo de urbanização permeado por uma miríade de fatores históricos, econômicos e sociais, os quais têm moldado as paisagens urbanas de maneira heterogênea e excludente. A expansão urbana foi alavancada pela exploração colonial, pela crescente economia agrária, pela industrialização e pelo influxo migratório do campo para as urbes. Cada etapa desse percurso histórico deixou sua marca indelével nas cidades brasileiras, contribuindo para a configuração de padrões complexos de assentamento, estratificação social e segregação espacial.

Dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) indicam que, em 2022, 87,4% da população brasileira residia em áreas urbanas, enquanto apenas 12,6% vivia em zonas rurais, refletindo um quadro de acentuada urbanização no país. Essa dinâmica de expansão urbana acelerada, especialmente desde o século XX, revela que as cidades brasileiras foram sendo moldadas à medida que as demandas por uso e ocupação do solo surgiam, sem um planejamento adequado que previsse a aplicação eficiente dos recursos, muitas vezes escassos. Esse processo de ocupação desordenada resultou em uma série de desafios urbanos significativos, incluindo o aumento do déficit habitacional, a precariedade no acesso ao saneamento básico, a ampliação da exclusão social e a persistência da irregularidade fundiária (Zanella, 2021, p. 19).

Cumprе ressaltar que a urbanização no Brasil não se processou de forma homogênea ou linear. Ao contrário, foi caracterizada por profundas disparidades e contradições internas, resultantes das políticas públicas e das dinâmicas de poder que têm delineado o desenvolvimento urbano. Tais desigualdades socioeconômicas se manifestam de modo patente na distribuição

assimétrica dos recursos urbanos, tais como terra, habitação e acesso aos serviços da cidade formal, espelhando padrões persistentes de exclusão e marginalização.

Assim, ao se debruçar sobre o processo histórico de urbanização no Brasil, é possível aprofundar a compreensão das raízes das irregularidades fundiárias e da segregação socioespacial no contexto urbano. Esta análise preliminar não apenas permite conhecer as origens destas problemáticas, mas também viabiliza a identificação dos mecanismos subjacentes que as perpetuam.

Contudo, para apreender essa realidade complexa do processo histórico, é mister adotar uma abordagem multifacetada. Esta pesquisa se orienta, pois, por uma perspectiva dialética, que demanda o reconhecimento e a consideração da natureza dinâmica e mutável das estruturas urbanas, bem como das contradições internas que permeiam tais fenômenos. A urbanização não é um fenômeno estático, mas sim dinâmico e em constante transformação, influenciado por uma interação complexa de forças sociais, econômicas e políticas. Ademais, é também crucial uma perspectiva materialista, a fim de sublinhar a preponderância de fatores materiais, econômicos e sociais, tais como as relações de classe e a produção de bens materiais, na conformação dos processos históricos e sociais associados à urbanização.

A irregularidade fundiária, tema ancestral e intrincado, permeia as estruturas urbanas globalmente, mas suas manifestações tornam-se particularmente evidentes no contexto brasileiro, em razão do perfil histórico de exclusão que caracterizou a formação das cidades. As raízes dessas irregularidades remontam a processos históricos complexos, os quais delinearam a distribuição desigual de terras e recursos, contribuindo para a perpetuação das disparidades sociais e econômicas nas áreas urbanas do Brasil.

Nesse contexto, torna-se imperioso inaugurar esta seção com uma análise sucinta, porém substantiva, do processo histórico de urbanização no Brasil, uma vez que tal contextualização se mostra essencial para uma compreensão mais acurada das irregularidades fundiárias.

É premente ressaltar, que na perspectiva da presente pesquisa consideram-se três fatores primordiais que concorreram para a configuração da urbanização excludente e precária no Brasil. A apreensão meticulosa desses elementos se revela crucial para a subsequente análise das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e de outras adversidades inerentes ao contexto urbano brasileiro.

Neste sentido, são esses três elementos preponderantes, que se desdobraram de maneira mais ou menos simultânea, e emergem como fundamentais⁵: a expressiva e desenfreada migração do campo para as cidades, a emancipação dos escravizados desprovida de políticas de inclusão social adequadas, seguida de medidas higienistas, e o emergente processo de industrialização.

2.1.2 Promulgação da Lei de Terras, Abolição da Escravatura e Higienismo Urbano

A análise do processo de urbanização no Brasil não pode ser dissociada dos eventos históricos que moldaram a distribuição de riqueza e o desenvolvimento regional. Após a abolição da escravidão em 1888, e durante o início do período republicano, a urbanização brasileira começou a se consolidar, mas de maneira desigual. A Lei de Terras de 1850⁶ e a falta de

⁵ É imprescindível, contudo, compreender que esses três fatores, embora vitais para a compreensão da urbanização no Brasil, não devem ser encarados de forma isolada ou como os únicos fatores que resultaram na urbanização contemporânea problemática. Ademais, é essencial considerar os contextos específicos das distintas urbes brasileiras, levando-se em conta suas trajetórias singulares, as políticas urbanas em vigor, as dinâmicas sociais locais e a gestão insuficiente dos recursos públicos.

⁶ A Lei de Terras de 1850, oficialmente denominada Lei nº 601, foi sancionada em 18 de setembro de 1850. Essa legislação visava regulamentar a posse e a propriedade da terra no Brasil, estabelecendo que as terras devolutas deveriam ser adquiridas através da compra e venda, e não mais pela simples posse. Foi também promulgada num momento crucial de transição para o Brasil, que buscava migrar de uma economia predominantemente políticas de inclusão para os escravizados geraram uma base de marginalização que perpetuou a exclusão social nas áreas urbanas emergentes. Estes marcos legais, embora distintos em suas naturezas, exerceram uma influência profunda na configuração das atuais estruturas urbanas e fundiárias do país.

No contexto pós-independência, a questão da propriedade fundiária no Brasil era marcada pela falta de clareza legal e pela predominância de latifúndios improdutivos. Diante dessa realidade, diversos projetos de lei foram propostos com o objetivo de regularizar a terra e promover seu uso mais eficiente. Em 1850, a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras, foi finalmente promulgada, estabelecendo um novo marco legal para a gestão fundiária (Souza, 2021).

A Lei de Terras de 1850 introduziu um regime de propriedade pública e privada, transformando a terra em uma mercadoria negociável no mercado. Para obter títulos de propriedade emitidos pelo Estado, os proprietários precisavam cumprir uma série de requisitos, incluindo medições precisas, registros oficiais e o pagamento de encargos sobre as terras adquiridas (Krause, 2019).

Embora essas medidas visassem organizar a gestão fundiária e promover o desenvolvimento rural, elas tiveram um impacto desproporcional sobre os segmentos mais pobres da população. A necessidade de recursos financeiros para cumprir os requisitos da lei impôs barreiras significativas para o acesso à terra, concentrando a propriedade nas mãos de uma elite agrária (Monteiro, 2001).

Conforme destacado por Rolnik (1997), a legislação desempenhou um papel crucial na

estruturação da ordem fundiária no país, ao introduzir mecanismos que limitavam o acesso à terra aos indivíduos com maior capacidade financeira. A Lei de Terras consolidou um cenário onde a terra se tornou um bem econômico exclusivo, restringindo seu acesso às classes mais abastadas e reforçando a concentração fundiária. Essa política de exclusão foi instrumental para perpetuar a desigualdade social e econômica, um fenômeno ainda evidente na configuração territorial contemporânea do Brasil.

escravocrata para uma economia de mercado. Essa legislação visava regularizar a posse de terras e estimular o desenvolvimento de um mercado fundiário mais eficiente e organizado, adequando-se às novas necessidades econômicas e sociais emergentes no país. (Gadelha, 1989)

O efeito cumulativo dessa legislação foi a transformação da terra em um bem econômico restrito, intensificando a concentração fundiária e a marginalização social. Para as classes desfavorecidas, sem condições de adquirir terras legalmente, restou a ocupação informal como única alternativa. Tal cenário contribuiu para a dicotomia entre propriedade formal e posse informal, gerando conflitos fundiários que persistem até os dias atuais.

Oliveira (2003) observa que a falta de segurança jurídica sobre as terras ocupadas expôs pequenos agricultores e comunidades tradicionais a constantes ameaças de despejo, aprofundando a vulnerabilidade social.

Além disso, o impacto da Lei de Terras foi amplificado pela ausência de políticas públicas voltadas à redistribuição de terras e ao suporte social. Essa omissão estatal perpetuou um modelo que marginalizava trabalhadores rurais, empurrando-os para as cidades em busca de melhores oportunidades. Contudo, a urbanização que se seguiu foi marcada pela precariedade e pela informalidade, fruto da falta de planejamento e de políticas habitacionais adequadas para absorver a crescente população urbana (Oliveira 2003).

Moraes (2019) enfatiza que essa realidade dualista entre a formalidade e a informalidade é um legado direto das políticas excludentes da era imperial, reforçadas ao longo do tempo por uma série de decisões governamentais que privilegiaram os interesses das elites econômicas. As políticas governamentais subsequentes continuaram a privilegiar as elites econômicas, exacerbando as desigualdades estruturais e os conflitos fundiários.

A Lei de Terras de 1850 também pode ser vista como um reflexo das tendências globais da época, onde muitos países estavam começando a consolidar a propriedade privada e o mercado de terras como pilares do desenvolvimento econômico. No entanto, no Brasil, essa transição não foi acompanhada por políticas de inclusão social ou de redistribuição de terras. (Moraes, 2019)

Rolnik, (1997, p. 22-23) ressalta que a legislação, ao exigir a compra para a legalização da

posse de terras, criou barreiras quase intransponíveis para a maioria da população rural, que não possuía os recursos financeiros necessários para cumprir tais exigências. Dessa forma, a Lei de Terras contribuiu diretamente para a consolidação de um sistema de concentração fundiária, que ampliou as disparidades socioeconômicas no meio rural e urbano. (Rolnik, 1997)

O impacto dessa concentração fundiária⁷ foi profundo e multifacetado. A exclusão da maior parte da população do acesso à terra fomentou um cenário de desigualdade estrutural no meio rural, onde latifundiários controlavam extensas áreas de terra, enquanto pequenos agricultores e trabalhadores rurais permaneciam sem acesso a propriedades próprias.

Consequentemente, esse cenário fomentou um êxodo rural massivo, com grande parte da população migrando para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida e trabalho. A migração em massa, intensificada a partir da segunda metade do século XIX, resultou na rápida urbanização das cidades brasileiras, na maioria das vezes, sem o devido planejamento urbano. Rolnik (1997), evidencia como a falta de políticas inclusivas e de suporte à migração rural-urbana perpetuou a formação de periferias urbanas precarizadas e a ampliação das desigualdades socioeconômicas nas cidades.

Essa concentração de terras não só manteve a elite em uma posição dominante, mas também teve implicações severas para os pequenos agricultores e trabalhadores rurais, que foram sistematicamente marginalizados. A perpetuação desse modelo de concentração fundiária criou um ambiente propício à insegurança jurídica e aos conflitos agrários, dificultando o acesso equitativo à terra e exacerbando a desigualdade social. (Moraes, 2019)

A dificuldade no acesso a terras de maneira legal incentivou a expansão de assentamentos informais, caracterizados pela falta de planejamento urbano adequado. A carência de políticas públicas eficientes que pudessem integrar esses migrantes no mercado formal de habitação culminou no aumento significativo de favelas e outras formas de moradia precária (Zanella, 2021). Nesse sentido, as camadas sociais marginalizadas, sem recursos financeiros suficientes para competir no mercado formal de terras, encontraram na ocupação informal a única alternativa viável para garantir sua subsistência.

Essas ocupações informais são, em grande parte, uma resposta às falhas estruturais do sistema de propriedade e refletem a luta contínua das populações marginalizadas por um espaço dentro da ordem socioeconômica formal. Dessa forma, a análise das causas históricas da

⁷ O modelo agrário brasileiro, caracterizado pela concentração fundiária, é historicamente vinculado ao sistema de sesmarias e à posterior consolidação dos latifúndios. Este cenário é amplamente discutido por autores como José de Souza Martins, que enfatiza a perpetuação das estruturas coloniais na formação socioeconômica do campo brasileiro. (Martins, 2010)

urbanização no Brasil não pode ignorar o impacto duradouro da concentração fundiária e a exclusão resultante das políticas ineficazes de distribuição de terras (Moraes, 2019).

Ademais, esse contexto favoreceu um ambiente propício à especulação imobiliária⁸ e ao uso inadequado das terras, intensificando a exclusão social. O modelo de desenvolvimento urbano que surgiu promoveu a criação de áreas de prosperidade cercadas por regiões de extrema pobreza e marginalização. Conforme a análise de Fernandes (2008), a herança da Lei de Terras é perceptível na segregação espacial e na desigualdade no acesso a serviços básicos, que continuam a prevalecer em várias cidades brasileiras.

Segundo Rolnik (1997) e Moraes (2019), essas políticas de distribuição de terra perpetuaram um cenário onde o acesso à terra e à moradia digna foi sistematicamente negado às camadas mais vulneráveis da população.

A disparidade entre o sistema oficial de aquisição de terras, predominantemente acessível às elites, e a ocupação informal por parte das camadas mais desfavorecidas, teve repercussões profundas na configuração urbana do Brasil. Historicamente, o acesso privilegiado à propriedade formal da terra permitiu que as classes dominantes consolidassem suas posições socioeconômicas, enquanto os estratos mais marginalizados eram sistematicamente empurrados para áreas periféricas desprovidas de infraestrutura adequada. Esse deslocamento forçado resultou na instalação informal de comunidades em condições precárias e irregulares (Rolnik, 1997).

Esse fenômeno de ocupação informal de terras, muitas vezes denominado "grilagem", tornou-se uma característica marcante da urbanização brasileira. A prática da grilagem, marcada pela apropriação ilegal de terras públicas e privadas, foi um motor significativo na proliferação de favelas e assentamentos informais em todo o território nacional (Rolnik, 1997).

⁸ A especulação imobiliária consiste na prática de adquirir propriedades com a intenção de revendê-las posteriormente a um preço mais elevado, sem necessariamente investir no desenvolvimento do imóvel ou da área circundante. Esse fenômeno, bastante comum em mercados urbanos em expansão, contribui para a elevação dos preços dos imóveis e, frequentemente, resulta no deslocamento de populações de baixa renda. Conforme destacado por Villaça (1986), essa dinâmica pode exacerbar as desigualdades urbanas, promovendo a gentrificação e a exclusão socioespacial das camadas menos favorecidas da população (SANTOS, 1989; VILLAÇA, 1986).

Além da Lei de Terras de 1850, a abolição da escravidão em 1888 e a Proclamação da República em 1889, constituem marcos fundamentais que moldaram a dinâmica da urbanização brasileira. A Lei de Terras, ao transformar a terra em mercadoria, já havia estabelecido barreiras significativas ao acesso à propriedade para a maioria da população. Contudo, foi a abolição da escravidão que desencadeou uma profunda reorganização do mercado de trabalho e da estrutura socioeconômica do país, precipitando mudanças drásticas

no processo de urbanização.

A abolição da escravidão em 1888 exacerbou essas dinâmicas. Sem qualquer suporte governamental, os cerca de 700 mil escravizados libertos foram compelidos a migrar para os centros urbanos, inserindo-se em um mercado de trabalho em transformação, impulsionado pela industrialização nascente (Santos, 1993). No entanto, a urbanização brasileira foi insuficiente para atender às demandas dessa população, que enfrentou barreiras econômicas e sociais para acessar moradias formais. A ausência de uma política habitacional inclusiva forçou os recém-libertos a ocuparem áreas periféricas e favelas, consolidando a segregação espacial que caracteriza as cidades brasileiras até hoje.

A Proclamação da República em 1889, embora promettesse novas possibilidades de desenvolvimento urbano, manteve as mesmas práticas excludentes do período imperial. A falta de integração social e econômica dos escravizados perpetuou a marginalização dessas populações. As políticas públicas negligenciaram as necessidades das camadas mais vulneráveis, favorecendo as elites econômicas e agravando a desigualdade fundiária e urbana.

Conforme argumenta Maricato (2001), as soluções urbanísticas adotadas no período, muitas vezes importadas de modelos europeus, ignoraram as especificidades locais e ampliaram as disparidades socioeconômicas. O êxodo rural, intensificado pela ausência de acesso à terra no campo, encontrou nas cidades um ambiente marcado por exclusão e precariedade. A expansão de assentamentos informais, consequência direta dessas políticas, tornou-se uma resposta estrutural à omissão estatal.

O processo de urbanização caótica que se desenvolveu nas décadas subsequentes foi marcado pela precariedade e vulnerabilidade das populações marginalizadas. A herança dessas políticas excludentes e da falta de planejamento adequado está presente nas irregularidades fundiárias contemporâneas.

Maricato (2001) assevera que, a partir do final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras começaram a experimentar reformas urbanas inspiradas nos ideais higienistas. Essas reformas visavam à adequação ou remoção das habitações precárias, particularmente os cortiços.

Os cortiços, um tipo de habitação coletiva predominante nas cidades brasileiras durante o final do século XIX e início do século XX, emergiram como uma resposta à rápida urbanização e ao crescimento populacional. Este fenômeno foi especialmente intenso em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, onde havia uma enorme demanda por moradias acessíveis. Essas habitações eram majoritariamente ocupadas por trabalhadores urbanos de baixa renda, incluindo escravizados e migrantes internos provenientes de áreas rurais em busca de melhores condições de vida.

Considerados focos de insalubridade e degradação urbana, os cortiços tornaram-se os principais alvos das políticas higienistas⁹ que incluíam a demolição dessas habitações e a remoção de seus habitantes para áreas periféricas. Embora tais medidas tenham melhorado as condições sanitárias de algumas regiões, elas também resultaram na marginalização e deslocamento forçado de populações vulneráveis. Esse processo reflete a visão higienista dominante da época, que buscava sanear as cidades sem considerar as consequências sociais das remoções forçadas (Maricato, 2001).

A legislação urbanística daquele período, conforme apontado por Cardoso (2003), tinha como objetivo estabelecer padrões mínimos de salubridade e segurança, especialmente nos bairros operários. As reformas urbanas incluíam obras de saneamento básico para eliminar epidemias, embelezamento paisagístico e a implementação de bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. Contudo, a população excluída dessas reformas urbanísticas era frequentemente expulsa para os morros e franjas das cidades, resultando em uma segregação socioespacial ainda mais acentuada.

Esse contexto histórico revela como as políticas urbanas do início do século XX contribuíram para a marginalização das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que moldaram a configuração urbana contemporânea. A análise dessas reformas higienistas e suas

⁹ consequências é essencial para compreender as raízes das desigualdades urbanas atuais e os desafios que persistem no cenário urbano brasileiro.

2.1.3 Migração Campo-Cidade e Industrialização

Para entender a dinâmica e os desafios da urbanização no Brasil, é essencial mergulhar nos contextos históricos e socioeconômicos que moldaram suas cidades ao longo do tempo. Este país, cuja trajetória foi marcada por uma exploração intensiva de seus recursos naturais, viu nascer uma estrutura urbana que refletia não apenas a busca por modernização, mas também as desigualdades profundas que permeavam sua sociedade.

No contexto brasileiro, a urbanização não se estabeleceu de forma imediata. Durante os séculos anteriores ao XVIII, o Brasil era essencialmente rural, com um sistema econômico baseado na agricultura e na exploração de recursos naturais. Foi apenas a partir do século XVIII que se observou o surgimento das primeiras iniciativas urbanas, ainda que tímidas e limitadas em alcance. A urbanização real, caracterizada por um crescimento significativo da população urbana, começou a ganhar impulso entre as décadas de 1920 e 1940. Nesse período de apenas vinte anos, o índice demográfico urbano triplicou, refletindo uma intensa movimentação populacional e uma reconfiguração das dinâmicas socioeconômicas. (Leal,

Entretanto, essa migração maciça ocorreu de forma desordenada, resultando em um crescimento urbano caótico e na formação de extensas áreas periféricas desprovidas de infraestrutura básica. O êxodo rural, caracterizado pelo abandono das atividades agrícolas e pela migração para áreas urbanas, tem profundas implicações no desenvolvimento urbano e na estruturação das cidades brasileiras. Esse processo está intrinsecamente ligado às questões socioeconômicas que afetam significativamente as condições de vida dos migrantes.

Um dos efeitos mais visíveis do êxodo rural é a incapacidade financeira dos migrantes para acessar o mercado formal de habitação. Essa limitação econômica forçou muitos a buscar alternativas habitacionais informais, resultando na proliferação de assentamentos precários. Gonçalves (2021) sublinha que esses assentamentos, frequentemente desprovidos de infraestrutura básica e de serviços públicos adequados, são um reflexo direto da precariedade das condições de vida enfrentadas por uma parcela significativa da população urbana. A falta de saneamento, eletricidade, água potável e outros serviços essenciais nestas áreas exacerba a vulnerabilidade social e econômica dos habitantes, perpetuando um ciclo de pobreza e exclusão social. Este contexto evidencia a necessidade urgente de políticas públicas inclusivas e efetivas que abordem as desigualdades habitacionais e promovam a melhoria das condições de vida nos assentamentos informais.

Desde os primeiros tempos da colonização, as cidades brasileiras foram projetadas como símbolos de poder e prestígio, muitas vezes desvinculadas da realidade social e ambiental¹⁰ do país. A importação de modelos urbanos europeus, embora tenha sido uma prática comum, não conseguiu capturar completamente a essência do contexto brasileiro, resultando em tensões entre uma visão estrangeira de urbanismo e as necessidades emergentes de uma população diversa e em constante mudança (Santos, 1998).

O processo de urbanização no Brasil, no século XVIII, se delineou por um incremento gradual e expansivo, à medida que uma crescente contingente de indivíduos convergia para os núcleos urbanos em busca de oportunidades e melhoria de condições de vida. Essa trajetória, embora tenha ganhado ímpeto ao longo do século XIX, demandou mais de um século para atingir sua plenitude e adquirir as feições distintivas que caracterizam as áreas urbanas contemporâneas. (Santos, 1998).

Nesse sentido, a urbanização foi marcada por um processo de transição de uma economia agrária para uma estrutura urbana mais complexa e diversificada. Esse fenômeno, longe de ser instantâneo, foi impulsionado por uma série de fatores interligados que configuraram a paisagem urbana de maneira profunda e duradoura.

Conforme argumenta Santos (1998), a migração interna desempenhou um papel crucial neste contexto. A busca por novas oportunidades de emprego nas cidades, associada à

industrialização acelerada e ao crescimento populacional, foram motores fundamentais da expansão urbana.

É essencial compreender que a migração do campo para a cidade ultrapassou o âmbito econômico da industrialização, constituindo-se como um processo de transformação social e

¹⁰ Historicamente, o crescimento urbano ocorreu de forma acelerada e desordenada, impulsionado por políticas que priorizavam a economia sobre o meio ambiente, resultando em desmatamento, poluição e perda de biodiversidade. A distinção entre crescimento (expansão econômica e física) e desenvolvimento (qualidade de vida e sustentabilidade) é crucial. No entanto, as decisões políticas tendem a favorecer o crescimento econômico, frequentemente em detrimento da preservação ambiental (Cabral, 2019).

cultural. À medida que indivíduos convergiam para os centros urbanos em busca de oportunidades, as cidades se metamorfoseavam em núcleos de diversidade cultural. Nesses centros urbanos, distintos grupos étnicos, religiosos e culturais coexistiam e interagiam, enriquecendo e complexificando o tecido social urbano. Essa interação entre diversos grupos não apenas moldava a identidade das cidades, mas também fomentava um ambiente dinâmico e plural, essencial para o desenvolvimento social e cultural das áreas urbanas (Rolnik, 1997).

Essa complexa conjuntura de estímulos à migração do campo para a cidade delineia um cenário multifacetado no qual se entrelaçam aspectos econômicos, sociais e culturais. O êxodo rural não se limitou apenas à busca por oportunidades de trabalho, mas também reflete a aspiração por uma melhoria na qualidade de vida, ampliando as perspectivas de acesso a serviços essenciais e a uma diversidade de produtos e atividades. Esse movimento migratório, portanto, transcende a simples mudança de localização geográfica, constituindo uma reconfiguração profunda do tecido social e econômico do país. Ele marca um capítulo significativo na história da urbanização brasileira, evidenciando a complexidade e a profundidade das transformações sociais e culturais associadas ao processo de urbanização.

A partir da segunda metade do século XIX, o Estado de São Paulo ergue-se como um polo dinâmico impulsionado pela proliferação de sua produção cafeeira, estendendo sua influência para vastas regiões que abarcavam os estados meridionais, e até mesmo, em certa medida, o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Esta mudança não se atém meramente ao âmbito econômico, mas reverbera profundamente nos sistemas de engenharia e na teia social de maneira abrangente (Santos, 1998).

A expansão da produção cafeeira em São Paulo impulsionou o desenvolvimento de sistemas de engenharia e infraestruturas, facilitando a integração de mercados e a circulação de mercadorias. A prosperidade econômica resultante atraiu um grande número de migrantes em busca de oportunidades de trabalho, intensificando o processo de urbanização na região. Este fluxo migratório contribuiu para a formação de uma complexa rede social e urbana, que transformou radicalmente o panorama social e econômico da época. (Santos, 1998)

Nesse contexto, a implementação de ferrovias, a modernização dos portos e o

desenvolvimento dos meios de comunicação ampliaram a conectividade e a fluidez no território brasileiro. Santos (1998) destaca que, paralelamente ao impulso proporcionado pelo comércio internacional, foram introduzidas modalidades capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio e consumo. Essas mudanças catalisaram a fluidez econômica e transformaram profundamente a dinâmica social e econômica da região.

Enquanto a infraestrutura avançava, facilitando o transporte e a comunicação, as novas formas capitalistas de produção e comércio alteravam as relações de trabalho e consumo. Este processo não ocorreu de maneira homogênea, resultando em desigualdades socioeconômicas e segregação espacial. As áreas urbanas expandiram-se rapidamente, muitas vezes sem o devido planejamento, levando à formação de bairros periféricos com infraestrutura precária e alta densidade populacional. (Maricato, 2001)

Tais transformações não ocorreram de modo isolado, mas estavam intrinsecamente interligadas, revelando a complexa interação entre elementos materiais e sociais no processo de urbanização e modernização. A expansão da infraestrutura de transporte e comunicação, em simbiose com a integração das atividades econômicas locais aos mercados globais, criou um ambiente propício ao florescimento e evolução das aglomerações urbanas.

Concomitantemente, o surgimento de uma economia baseada no capitalismo impôs novas dinâmicas laborais, produtivas e de consumo, reconfigurando as dinâmicas sociais e espaciais dos conglomerados urbanos.

O dinamismo econômico catalisado pela prolífica produção cafeeira e pela modernização dos sistemas de comunicação e transporte não apenas reformulou a estrutura socioeconômica das urbes, mas também desempenhou uma função pivô no processo migratório do campo para a cidade. (Santos, 1998)

A aglutinação de capital e investimentos nas regiões urbanas, decorrente do auge do café e do avanço tecnológico nos meios de transporte e comunicação, fomentou a criação de empregos e atividades econômicas diversificadas, ampliando as perspectivas de ascensão social para os migrantes do campo. Essa dinâmica, embasada na promessa de melhores condições de vida e oportunidades de progresso, exerceu um magnetismo sobre a população rural, estimulando fluxos migratórios substanciais em direção às áreas urbanas.

A Revolução de 1930 marcou um ponto de inflexão significativo na trajetória de desenvolvimento do Brasil, desencadeando um processo intensivo de crescimento urbano que foi crucial para a industrialização do país. Antes dessa revolução, menos de 30% da população brasileira residia em áreas urbanas, mas as décadas subsequentes testemunharam transformações drásticas nas dinâmicas socioeconômicas e espaciais do Brasil (Faissol, 1975, p. 15)

Conforme destacado por Faissol (1975), o censo de 1970 revelou que aproximadamente 30 milhões de brasileiros viviam em municípios não formalizados e que cerca de 20 milhões haviam migrado para áreas urbanas. Este crescimento urbano acelerado foi acompanhado por uma concentração significativa de riquezas e um processo prolongado de segregação socioespacial, refletindo as disparidades econômicas e sociais que caracterizaram esse período de transição.

No contexto das transformações urbanas e industriais ocorridas no Brasil a partir da década de 1930, a redefinição e a mobilização da força de trabalho emergiram como fatores cruciais para o crescimento urbano. Este período marcou o início de uma nova dinâmica socioeconômica e territorial, especialmente perceptível em São Paulo, que continua a influenciar a configuração urbana contemporânea. (Faissol, 1975).

A industrialização foi um motor essencial para a criação de um mercado interno robusto e para a formação de uma lógica econômica que centralizou a habitação nas áreas urbanas, inversamente ao padrão anterior de predominância rural. Este movimento de migração do campo para a cidade, no entanto, ocorreu em grande parte sem a provisão adequada de infraestrutura e planejamento urbano, resultando em um crescimento desordenado e na formação de extensas áreas urbanas informais. Segundo Gonçalves (p. 27, 2021), a industrialização no Brasil, embora tardia, teve um impacto direto na configuração urbanística informal, pois a rápida urbanização não foi acompanhada por políticas públicas eficientes de ordenamento territorial.

Gonçalves (2021, p. 27) observa que a redefinição e a mobilização da força de trabalho foram fatores fundamentais para a explosão urbana, ocorrida no contexto do processo de industrialização que desenvolveu uma nova dinâmica, particularmente em São Paulo, e que persiste até os dias atuais. Esse processo permitiu a formação de um mercado interno e de uma lógica econômica e territorial que inverteu a ideia de moradia do campo para a cidade, sem nenhum tipo de estrutura e planejamento.

A formação de um mercado interno baseado em uma lógica econômica e territorial reverteu a ideia de moradia, deslocando-a do campo para a cidade, sem qualquer tipo de estrutura e planejamento adequados. Embora o processo de industrialização tenha demorado a começar em território nacional, o desenvolvimento urbano informal está diretamente relacionado a esse fenômeno.

A crise no setor rural em concomitância com a rápida urbanização, a partir da segunda metade do século passado, foram fatores importantes para a criação de espaços informais desprovidos de regulamentação jurídica. Isso, somado à migração em massa da população rural para as cidades, sem capacidade financeira para adquirir imóveis formais, resultou em uma

significativa desigualdade social (Gonçalves, p. 27, 2021).

Além do atrativo do trabalho assalariado, outros fatores contribuíram significativamente para o fluxo migratório do campo para a cidade. A modernização da infraestrutura urbana proporcionou acesso a serviços básicos, como saúde, educação e lazer, que muitas vezes eram escassos ou inexistentes nas áreas rurais. A urbanização também promoveu uma maior oferta de moradias, embora muitas vezes em condições precárias, o que, mesmo assim, representava uma alternativa para aqueles que buscavam escapar das dificuldades e limitações enfrentadas no meio rural (Gonçalves, p. 27, 2021).

Além disso, a proximidade com os centros urbanos também conferiu acesso a uma gama mais ampla de bens e serviços, potencializando as oportunidades de consumo e elevando o padrão de vida.

É imprescindível considerar a multiplicidade de fatores que motivam a transição de populações do meio rural para o urbano. Este fenômeno não se restringe unicamente à busca por emprego assalariado, mas também está intrinsecamente ligado às transformações estruturais das cidades.

Um dos elementos centrais dessa transformação, conforme já exposto, foi a modernização da infraestrutura urbana, que tem desempenhado um papel vital na atração de migrantes rurais. A expansão do acesso a serviços essenciais, que muitas vezes são precários ou inexistentes nas zonas rurais, se mostrou um catalisador significativo para essa migração. Entre os serviços fundamentais, destacam-se aqueles relacionados à saúde, educação e entretenimento, que exercem uma influência considerável na decisão de migração. (Gonçalves, p. 28, 2021)

Desta forma, para além do apelo do emprego assalariado, uma miríade de outros fatores exerceu influência preponderante no movimento migratório do campo para a cidade. A modernização da infraestrutura urbana, em particular, propiciou o acesso expandido a serviços fundamentais.

A década de 1950 marca um ponto de inflexão crucial no processo de industrialização do Brasil, inaugurando uma nova fase caracterizada por profundas transformações econômicas e sociais. Este período testemunhou o advento de um vigoroso movimento de urbanização que remodelou significativamente as cidades brasileiras. (Santos, 1993) A industrialização no Brasil, nesse período, ampliou-se para a fabricação de bens duráveis e de produção, um marco que indicou a transição para uma economia mais complexa e diversificada. O modelo industrial predominante, conhecido como fordismo, teve um papel central nesta transformação, influenciando não apenas a economia, mas também a organização social e a configuração das cidades.

A urbanização e o desenvolvimento das cidades brasileiras no contexto do modelo fordista

não poderiam ser deixados exclusivamente sob a regência das forças de mercado. A realização do papel desenvolvimentista das cidades exigia uma intervenção ativa do Estado, uma vez que as dinâmicas urbanas e as necessidades habitacionais não seriam adequadamente atendidas sem uma gestão pública direcionada. (Maricato, 2001)

O Estado assumiu um papel central na ordenação do crescimento urbano, intervindo diretamente para garantir que a infraestrutura necessária e as moradias fossem disponibilizadas de maneira equitativa. Esta intervenção pública foi estruturada em dois eixos principais: a promoção da infraestrutura urbana e a produção de moradias populares, e a criação de mecanismos de financiamento que possibilitasse a expansão da oferta de habitações e terrenos. Estas medidas foram essenciais para assegurar que o processo de urbanização fosse inclusivo e sustentado, refletindo as necessidades de uma sociedade em rápida transformação. (Cardoso, 2003)

É crucial destacar que nesse período, o planejamento urbano foi marcado por uma série de intervenções estruturais que buscavam responder às demandas da crescente industrialização. Entre as medidas adotadas, destacam-se o zoneamento urbano e a priorização do automóvel como principal meio de transporte, em detrimento de outros modais. O zoneamento, em particular, promoveu a segregação das áreas urbanas por função, uma abordagem que ainda define a paisagem de muitas cidades atuais. Além disso, o urbanismo modernista foi caracterizado pela construção massiva de bairros operários e, em alguns casos, pela criação de novas cidades inteiras, como exemplificado pela construção da Capital Federal do Brasil. (Cardoso, 2003)

Nesse sentido, o planejamento urbano baseado nas concepções modernistas do século XX introduziu características que permanecem presentes nas cidades contemporâneas. Em resposta à crescente industrialização e às transformações por ela demandadas, a política urbana da época implementou medidas como a segregação funcional das cidades por meio do zoneamento e a preferência pelo automóvel em detrimento de outros modais de transporte. Outra característica distintiva do urbanismo modernista foi a construção física de bairros inteiros, especialmente bairros operários, e, em certos casos, até mesmo a criação de novas cidades, como exemplificado pela edificação da Capital Federal do Brasil (Zanella, 2021, p. 34).

Ocorre que essa abordagem frequentemente resultava em uma desconexão entre o planejamento teórico e as necessidades práticas dos habitantes urbanos. A nova adoção dessas ideias no contexto brasileiro reflete uma tentativa de adaptar tais princípios às exigências contemporâneas do capitalismo, embora, em muitos casos, continue a faltar a necessária integração com as demandas e condições locais. A imposição de um urbanismo resultou em desajustes significativos entre a infraestrutura planejada e a realidade vivida pela população, gerando uma série de problemas urbanos que necessitam de soluções adaptativas e contextuais

(Zanella, 2021).

Observa-se que a adoção desse modelo de urbanismo no Brasil, fortemente influenciada pelas novas dinâmicas da industrialização, trouxe uma visão idealizada da organização das cidades. Esta visão frequentemente se mostra desconectada das condições reais e concretas enfrentadas pela população urbana. O modelo buscou implementar uma série de princípios considerados fundamentais, como a separação funcional das áreas urbanas e a priorização do automóvel, mas muitas vezes falhou em integrar-se e adaptar-se às necessidades locais, resultando em uma inadequação entre o planejamento urbano teórico e as realidades práticas enfrentadas pelos habitantes urbanos. (Zanella, p. 34 2021)

O planejamento urbano modernista fundamentava-se em quatro funções básicas: habitação, trabalho, recreação e circulação. No entanto, a falta de coordenação integrada dessas funções resultou em uma fragmentação espacial que não correspondia à complexidade e diversidade das cidades brasileiras.

O principal problema desse modelo foi a falta de integração coordenada entre essas funções, resultando em uma fragmentação espacial significativa. Essa desarticulação impedia que o planejamento urbano refletisse a verdadeira dinâmica social e econômica das cidades. A crítica de Maricato (1997) é particularmente pertinente ao descrever esse planejamento como um conjunto de "ideias fora do lugar", destacando que as políticas urbanas e a legislação eram desenvolvidas em ambientes burocráticos, desconectados do cotidiano da população. A consequência direta dessa desconexão foi a proliferação de assentamentos informais¹¹, onde muitos habitantes, privados de suporte estatal, ocupavam terrenos e construíam suas moradias com recursos escassos.

Autores como Santos (1998) e Maricato (2001) Ronilk (1997) e Cardoso (2003) argumentam que a migração em massa de trabalhadores do campo para a cidade foi marcada pela ausência de políticas públicas eficazes de planejamento urbano. O Estado, incapaz de acompanhar a velocidade do crescimento populacional urbano, deixou de implementar infraestruturas adequadas e de promover uma distribuição equitativa de serviços básicos, como saneamento, saúde e educação. Consequentemente, formaram-se aglomerados urbanos desordenados, caracterizados por moradias precárias e condições de vida sub-humanas, particularmente nas periferias urbanas.

O processo de industrialização brasileira, além de atrair uma força de trabalho massiva, também exacerbou as disparidades sociais e espaciais dentro das cidades. A concentração das atividades industriais nas áreas centrais e mais acessíveis levou à valorização dessas regiões, enquanto os trabalhadores migrantes, frequentemente excluídos do mercado formal de habitação, foram empurrados para áreas periféricas e informais. Esse fenômeno resultou na proliferação de favelas e outros tipos de assentamentos irregulares, onde a falta de acesso a serviços públicos e infraestruturas básicas perpetua um ciclo de pobreza e marginalização.

O rápido crescimento urbano também colocou pressão sobre os sistemas de transporte e mobilidade urbana, contribuindo para congestionamentos crônicos e uma deterioração geral

¹¹ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017, realizada pelo IBGE, 15,7% da população urbana no Brasil vivia em moradias inadequadas. Este dado alarmante revela a precariedade habitacional enfrentada por muitas famílias de origem humilde, refletindo não apenas a insuficiência de políticas públicas eficazes, mas também a desigualdade socioeconômica persistente nas áreas urbanas. A condição dessas moradias inadequadas abrange aspectos como falta de saneamento básico, construções em áreas de risco e ausência de infraestrutura adequada. (IBGE, 2017).

da qualidade de vida nas cidades. Maricato (2001) ressalta que as políticas habitacionais e urbanísticas adotadas durante este período muitas vezes privilegiaram os interesses das elites econômicas e dos setores mais abastados da sociedade, negligenciando as necessidades das populações mais pobres.

A industrialização tardia no Brasil juntamente ao processo de migração campo-cidade, portanto, não apenas transformaram o tecido urbano, mas também solidificaram um padrão de urbanização marcado por desigualdades profundas. A ausência de um planejamento urbano inclusivo e a falha em integrar os migrantes rurais ao mercado formal de habitação são fatores que continuam a influenciar negativamente o desenvolvimento urbano brasileiro.

Nesse ínterim, emergiram enclaves de prosperidade contrastando com bolsões de precariedade, configurando uma teia intrincada de desigualdades que se entrelaçam na construção do espaço urbano brasileiro. Apesar das políticas de planejamento urbano implementadas ao longo do tempo, as disparidades persistem como um legado indelével, evidenciando a complexidade e a resiliência dos desafios quanto às desigualdades enfrentadas no processo histórico de urbanização do Brasil.

2.1.4 Ineficácia do planejamento urbano pelo poder público

A urbanização brasileira caracterizou-se por um processo profundamente desigual e repleto de contradições. Ao longo da história, políticas públicas ineficazes e interesses econômicos privilegiados moldaram o desenvolvimento urbano, resultando em uma configuração espacial marcada pela exclusão social e pela irregularidade fundiária.

Conforme abordado, no final do século XIX, o Brasil passou por um período de intenso crescimento urbano, impulsionado pela migração campo-cidade e pela industrialização. A crescente população urbana e a demanda por infraestrutura resultaram em um fortalecimento do papel do Estado na administração e ordenamento das cidades. Durante esse período, houve estatização dos serviços públicos e a criação de órgãos técnicos encarregados da gestão urbana. Essas intervenções, muitas vezes inspiradas por modelos europeus¹², visavam

¹² As políticas urbanas implementadas no Brasil ao longo do século XX, fortemente influenciadas por modelos europeus de urbanização, apesar de serem bem-intencionadas, frequentemente enfrentaram dificuldades em se adaptar às condições sociais e econômicas locais. Essas abordagens importadas, ao não considerarem modernizar e revitalizar áreas urbanas, especialmente os portos e núcleos centrais das metrópoles. (Moraes, 2019)

Contudo, essas intervenções urbanas realizadas pelo estado, frequentemente resultaram na elitização dos centros urbanos, promovendo o deslocamento de comunidades desfavorecidas para áreas periféricas da cidade. O desejo por um ambiente urbano mais atraente e funcional levou à execução de projetos de embelezamento que, embora esteticamente transformadores, exacerbaram as desigualdades existentes. Como consequência, o desenvolvimento urbano promovido tornou-se sinônimo de exclusão social e espacial, refletindo a incapacidade do poder público em promover uma urbanização inclusiva e equitativa. (Moraes, 2019)

Cardoso (p. 20, 2003) ressalta, que a capacidade limitada do Estado para prover infraestrutura adequada para todas as áreas urbanas também contribuiu para o surgimento de disparidades socioeconômicas significativas. Em um cenário onde os recursos públicos eram escassos, prevaleciam os interesses dos grupos econômicos mais influentes e o mercado imobiliário e de terras tornou-se um campo dominado por esses grupos, que asseguravam os investimentos públicos necessários para o desenvolvimento das áreas mais valorizadas, na maioria das vezes, com aval do poder público. Essa dinâmica resultou na concentração de infraestrutura e serviços nas regiões mais prósperas e centrais, enquanto as áreas menos favorecidas permaneciam marginalizadas e desprovidas de investimentos essenciais.

De acordo com Thomas Nosch Gonçalves (2021, p. 27), como resultado da ineficácia das políticas públicas estatais, combinada com fatores históricos e a persistente desigualdade social, observa-se a proliferação de inúmeros espaços informais. A irregularidade fundiária, surge nesse sentido, como um dos mais graves problemas urbanos contemporâneos, e é fruto de uma complexa teia de fatores inter-relacionados.

Entre esses fatores, destaca-se o ineficaz planejamento urbano, desde o início da urbanização no Brasil, refletido nas especulações imobiliárias e na incapacidade estatal de fiscalizar e implementar normas urbanísticas de maneira eficaz e realizar políticas públicas de inclusão imobiliária que visasse amparar a população mais economicamente vulnerável. Ressalta-se

adequadamente as especificidades brasileiras, contribuíram para exacerbar os desafios de uma urbanização caótica e desorganizada (Santos, 1998)

ainda, que houve uma atuação fragmentada do poder público, sem uma abordagem integrada e inclusiva, que agravou o cenário de exclusão e marginalização e perpetuou as desigualdades

espaciais, resultando em uma urbanização caótica e desigual. (Moraes, 2019).

No Brasil, o planejamento urbano tradicionalmente privilegiou a cidade formal, moldada por interesses econômicos e pela valorização da propriedade privada, deixando à margem os espaços informais que emergiram e continuam a emergir devido à ausência de uma intervenção efetiva do poder público. Essa negligência sistemática na consideração e regularização das áreas ilegais resultou no crescimento desordenado e na perpetuação da ilegalidade urbana, conforme destaca Alfonsin (1997). A falta de políticas integradoras e inclusivas contribuiu para que vastas áreas urbanas se desenvolvessem de maneira precária e irregular, ressaltando as desigualdades socioespaciais.

Os assentamentos informais, ao se expandirem, agravaram a exclusão social e jurídica, configurando áreas onde os habitantes estão alijados do acesso a serviços básicos e sem garantia jurídica sobre a posse de suas propriedades. (Gonçalves, 2021).

Alfonsin (1997, p. 31) corrobora essa perspectiva, sublinhando que o planejamento urbano voltado exclusivamente para uma fração da cidade e a orientação das políticas públicas direcionadas apenas para a cidade formal agravaram significativamente os problemas de ilegalidade e ocupações irregulares. Segundo o autor, a regulação tradicional do solo urbano, fundamentada em uma legislação urbanística minuciosa e guiada por critérios econômicos e interesses da propriedade privada, impôs barreiras substanciais ao acesso de amplas camadas da população à cidade regular. Essa abordagem excludente contribuiu para que grandes segmentos da sociedade fossem relegados a áreas informais e precárias, sem a devida atenção das políticas públicas.

Adicionalmente, a ausência de uma intervenção pública eficaz e a tendência de negligenciar a formação de áreas ilegais foram fatores determinantes no crescimento desordenado dessas ocupações. A inação do poder público não só permitiu, como também fomentou, a proliferação de assentamentos irregulares, perpetuando um ciclo de exclusão e marginalização urbana. A falta de uma abordagem integrada e inclusiva no planejamento urbano resultou em uma urbanização fragmentada e desigual, onde a infraestrutura e os serviços básicos são acessíveis apenas para uma parcela privilegiada da população, enquanto a maioria permanece à margem da legalidade e do desenvolvimento urbano sustentável.

A pobreza, em confluência com a ausência de investimentos significativos em infraestrutura, intensifica a condição de irregularidade, impossibilitando a criação de condições básicas necessárias para assegurar uma habitação digna e promover um desenvolvimento urbano sustentável. Fernandes (2006) destaca que essa conjuntura desfavorável resulta na perpetuação de ambientes urbanos carentes de serviços essenciais, como saneamento básico, redes de água

potável, eletricidade e transporte público eficiente. A falta de políticas públicas não só compromete a qualidade de vida dos moradores, mas também impede a integração socioespacial dessas áreas ao tecido urbano formal.

Além dos fatores mencionados, há outro elemento, frequentemente dissimulado em diversas circunstâncias, que Fernandes (2006) identifica como uma das principais engrenagens da informalidade urbana: o "clientelismo político". A manipulação política persistente nas comunidades informais, através de práticas clientelistas, promove tanto o surgimento quanto a manutenção dos assentamentos informais. Conforme Fernandes observa, políticos frequentemente fazem promessas de regularização fundiária, oferecendo escrituras de legalidade questionável, e, muitas vezes, incentivam diretamente a ocupação ilegal de terras públicas. Essas práticas são utilizadas como estratégias para obter apoio eleitoral, perpetuando a informalidade urbana e consolidando a dependência política dessas comunidades.

Nesse contexto, torna-se evidente que a abordagem do poder público em relação à irregularidade fundiária revela-se profundamente problemática. Poucos são os municípios que incorporam discussões sobre o enfrentamento da irregularidade fundiária no cerne do planejamento urbano ou mesmo no próprio processo de planejamento. (Fernandes, 2006)

Em geral, as questões são tratadas de maneira fragmentada e apenas quando já manifestadas, com o intuito de proporcionar soluções imediatas, sem uma visão de desenvolvimento a longo prazo para esses territórios. O poder público, com frequência, adota uma postura reativa ao invés de proativa, ao não integrar o planejamento urbano e a regularização fundiária como estratégia central. Fernandes (2006, p. 03) pontua que essa perspectiva limitada negligencia a complexidade da questão urbana e perpetua a inadequação das intervenções.

Ao tratar os problemas de maneira pontual e emergencial, sem considerar as implicações de longo prazo e a necessidade de desenvolvimento sustentável, as políticas públicas falham em proporcionar soluções duradouras e eficazes. Este tipo de problema urbano poderia ser mais facilmente resolvido com um planejamento prévio e adequado, ou seja, através de uma abordagem preventiva e integrada, que envolva a análise das dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais permitindo que as intervenções sejam orientadas para a construção de soluções.

Alfonsin (1997) destaca ainda, que durante um extenso período, as áreas de ocupação irregular permaneceram invisíveis ao planejamento urbano formal, uma vez que os instrumentos disponíveis se mostravam ineficazes para abordar adequadamente essa problemática. As ocupações informais eram frequentemente ignoradas nos mapas de zoneamento e nos planos diretores das cidades, que se concentravam exclusivamente na cidade formal e legalmente constituída. Esse descompasso resultava na exclusão das áreas

informais dos processos de planejamento e desenvolvimento urbano, perpetuando a precariedade e a marginalização de seus moradores.

A regularização urbanística, que poderia ocorrer mediante a conformidade da ocupação à Lei de Parcelamento do Solo, enfrentava grandes obstáculos devido à rigidez dos dispositivos legais restritivos e idealistas que orientavam a prática do urbanismo. Esses dispositivos incluíam exigências técnicas, como a largura das vias, a área mínima dos lotes e a porcentagem destinada a equipamentos públicos. A aplicação estrita dessas normas impedia a adaptação das áreas informais às regulamentações vigentes, criando uma barreira quase intransponível para a legalização e integração desses territórios ao tecido urbano formal (Alfonsin, 1997).

A urbanização das áreas ocupadas informalmente, portanto, não atendia aos parâmetros preestabelecidos, resultando em um descompasso significativo entre a realidade urbana e as normas vigentes. Essa disparidade destacava a necessidade de uma revisão crítica e adaptativa das políticas urbanas, visando criar mecanismos mais flexíveis e inclusivos que permitam a regularização e a melhoria das condições de vida nas áreas informais. A superação dos entraves legais e a integração dessas áreas ao planejamento urbano formal são passos essenciais para a construção de cidades mais justas e sustentáveis (Alfonsin, 1997).

Fernandes (2006) destaca a intrincada complexidade que permeia a gestão urbana, enfatizando as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação de regulamentações e na fiscalização do uso do território. Essa tarefa se torna ainda mais desafiadora devido à presença de uma burocracia frequentemente excessiva e dispendiosa, a qual se revela como um fator crucial para a perpetuação da ilegalidade em contraposição à urbanização regularizada. O autor sugere que a ineficiência burocrática não apenas retarda processos administrativos, mas também contribui significativamente para a manutenção de práticas informais e ilegais na ocupação do solo urbano, comprometendo a eficácia das políticas públicas voltadas para o ordenamento territorial.

Apesar de o Brasil dispor de normas setorializadas abrangentes nas áreas de meio ambiente, direito urbanístico e outras disciplinas jurídicas, a falta de articulação entre essas normas muitas vezes resulta em uma organização territorial deficiente. Este problema é exacerbado quando se analisam os planos diretores, que frequentemente são moldados pelos interesses econômicos dos agentes de mercado que influenciam a produção do espaço urbano. Tais agentes frequentemente manipulam e ajustam as diretrizes urbanísticas sem uma consideração apropriada do bem coletivo, priorizando, assim, interesses privados em detrimento das necessidades públicas.

Cardoso (2003) enfatiza que, em especial nos pequenos municípios, a inadequação do quadro

técnico também representa um desafio substancial para a gestão urbana. Esses municípios enfrentam uma série de problemas, como equipes de trabalho reduzidas e carência de programas adequados de formação e capacitação que são essenciais para a execução eficiente das atividades administrativas.

Além disso, a precariedade da infraestrutura, agrava a lentidão e frequentemente resulta na ineficácia dos processos de licenciamento e fiscalização das áreas urbanizadas. Essa deficiência estrutural e técnica impede a administração de funcionar de maneira eficiente e célere, comprometendo a capacidade dos municípios de implementarem políticas urbanas eficazes e garantirem o cumprimento das normas urbanísticas.

Zanella (2021) argumenta que o processo de obtenção da aprovação de loteamentos e a consecução da legalidade não são apenas morosos e onerosos, mas também caracterizam-se pela prática deliberada de alguns loteadores de desrespeitarem a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6766/1979). Esta legislação impõe a doação de percentuais das glebas loteadas para a criação de áreas verdes, vias públicas e áreas institucionais. Contudo, do ponto de vista dos loteadores, tais exigências reduzem significativamente as margens de lucro sobre a área urbanizada, tornando a conformidade com a lei menos atrativa economicamente.

Dessa maneira, surgem loteamentos clandestinos, frequentemente vendidos a preços abaixo do valor de mercado por meio de "contratos de gaveta", os quais ignoram a legislação urbanística e ambiental vigente. Estes loteamentos são implantados com a conivência da inércia do poder público, em locais muitas vezes inadequados, onde uma parcela significativa da população brasileira acaba por se estabelecer (Provin, 2017, p.45). A disseminação desses loteamentos irregulares revela a debilidade do sistema de fiscalização e controle urbano, além de submeter a população a condições habitacionais precárias e inseguras.

Não obstante, é imperativo destacar que a responsabilidade por essas irregularidades não recai exclusivamente sobre os loteadores. A falha do poder público na fiscalização eficaz dos novos loteamentos cria lacunas que permitem a perpetuação dessas práticas ilícitas. Consequentemente, a população vulnerável é quem sofre os maiores prejuízos, uma vez que as políticas urbanas se mostram insuficientes para promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. Este cenário revela um conflito profundo entre os interesses privados e o bem-estar público, evidenciando as limitações das políticas urbanas e a ineficácia do poder público em assegurar a justiça social no desenvolvimento urbano.

Além dos problemas anteriormente expostos, que decorrem diretamente da ineficácia do poder público, a clandestinidade estimula a expansão de atividades comerciais informais, obstrui a arrecadação tributária municipal e contribui para a depreciação dos imóveis situados nessas áreas, dado que a evasão fiscal se apresenta como uma característica predominante.

Impostos como o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), o ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação), o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e o IR (Imposto de Renda) sobre as transações realizadas, assim como as taxas destinadas à manutenção dos serviços públicos que deveriam ser ofertados a essa população, não são devidamente recolhidos. (Gonçalves, 2021)

Essa prática de sonegação resulta em uma expressiva diminuição das receitas municipais, o que, por conseguinte, impacta negativamente tanto a quantidade quanto a qualidade dos serviços públicos disponibilizados pela administração municipal em todo o seu território, alimentando um círculo vicioso.

Adicionalmente, existem situações em que os assentamentos, apesar de sua irregularidade, têm impostos cobrados pela municipalidade. Em outros casos, os próprios moradores buscam pagar os impostos como uma forma de reforçar seu controle legal sobre a posse do imóvel, tratando o pagamento como uma espécie de garantia de segurança jurídica. Essa dualidade no tratamento tributário evidencia a complexidade e as contradições presentes nas práticas de arrecadação municipal, bem como a necessidade de um sistema mais justo e eficiente de tributação e regularização fundiária que contemple as especificidades dessas áreas. (Fernandes, 2006)

Outro aspecto econômico crucial relativo à utilização e ocupação do solo consiste na ausência quase total de indústrias, prestadoras de serviços e comércios em áreas irregulares. Nessas regiões, a ocupação é majoritariamente residencial, o que resulta em uma circulação de riqueza limitada, diretamente associada à escassez de emprego e renda para os habitantes locais (CARDOSO, 2003). A falta de diversidade nas atividades econômicas não apenas restringe as oportunidades econômicas locais, mas também obstrui o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social.

A perpetuação da desigualdade estrutural no Brasil é agravada por uma série de políticas públicas que continuam a favorecer as elites. Autoras como Rolnik (1997) e Maricato (2001) destacam que, mesmo em períodos de crescimento econômico, as reformas urbanas implementadas pelo poder público tendem a beneficiar os setores já privilegiados, perpetuando a exclusão das camadas mais pobres da sociedade. Essas práticas não apenas mantêm, mas também intensificam um cenário de violência e conflitos fundiários, onde a posse da terra é constantemente disputada entre moradores de áreas irregulares e proprietários formais.

Dessa forma, a ineficácia do planejamento urbano pelo poder público está intrinsecamente ligada às relações de poder e aos interesses econômicos que, historicamente, têm moldado o espaço urbano brasileiro. A análise dessas dinâmicas revela uma complexa teia de influências que perpetuam desigualdades e favorecem determinados grupos em detrimento de outros.

Compreender os desafios históricos e contemporâneos do planejamento urbano no Brasil é essencial para desenvolver políticas públicas mais eficazes e inclusivas. A urbanização desordenada, herdada desde períodos coloniais e imperiais, perpetua desigualdades socioespaciais e a segregação urbana. Este fenômeno se reflete nas periferias urbanas, onde a falta de planejamento adequado resulta em aglomerações informais e irregularidades fundiárias, frequentemente colocando os moradores em situações precárias e de vulnerabilidade.

A desigualdade persiste devido à concentração de terra, renda e poder, aliada à aplicação seletiva da lei ao longo da história urbana brasileira (Maricato, 2003). A urbanização caótica não apenas limita o acesso a serviços básicos, mas também perpetua a marginalização social e a falta de infraestrutura, agravando a segregação socioespacial (Zanella, 2021).

A resposta da população de baixa renda à escassez de moradia acessível frequentemente resulta em ocupações informais e irregulares. Essas formas de assentamento emergem como alternativas viáveis diante da ineficácia das políticas habitacionais formais (Provin, 2017). No entanto, a falta de regularização fundiária perpetua a insegurança jurídica e limita o acesso aos serviços públicos essenciais, prejudicando o desenvolvimento urbano sustentável (Fernandes, 2006).

Portanto, promover políticas direcionadas à regularização fundiária e ao desenvolvimento de moradias sociais acessíveis é crucial para mitigar os impactos negativos da informalidade urbana. Tais iniciativas não apenas garantem moradia digna, mas também fomentam cidades mais inclusivas e resilientes. A implementação de políticas públicas eficazes requer uma abordagem integrada que considere não apenas as necessidades habitacionais imediatas, mas também as dimensões sociais, econômicas e ambientais da urbanização.\

3. EXCLUSÃO E MARGINALIZAÇÃO URBANA: A INFLUÊNCIA DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS NA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E A ESTIGMATIZAÇÃO DE COMUNIDADES INFORMAIS

Ao longo do século XX, o Brasil passou por transformações profundas que impactaram sua estrutura socioeconômica e cultural de forma significativa. Entre essas mudanças, destaca-se a aceleração do processo de urbanização, diretamente relacionada às alterações históricas na posse da terra e à migração da população do campo para a cidade como já citado no capítulo II. A industrialização emergente, que atuou como um motor dessa transformação, contribuiu para um crescimento urbano muitas vezes desordenado e desproporcional.

Esse êxodo rural¹³, movido pela busca de oportunidades sociais, econômicas e

culturais, ampliou a população urbana e desencadeou um processo marcado por intensidade e desequilíbrio, refletindo-se nas dinâmicas socioeconômicas e culturais do Brasil.

Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) reforçam esse cenário, revelando um quadro desafiador no que se refere à dignidade urbana. A pesquisa aponta que todas as cidades brasileiras com mais de quinhentos mil habitantes apresentam aglomerados informais, evidenciando uma realidade urbana profundamente marcada por desigualdades espaciais. O estudo ainda ressalta que 91,7% dessas cidades enfrentam condições de moradia precárias, abrigando favelas, mocambos, palafitas ou outras estruturas habitacionais semelhantes.

A partir da industrialização o urbanismo desempenhou um papel significativo na exclusão social, sendo muitas vezes um instrumento de segregação. A formação das cidades, desde períodos históricos até o presente, tem sido marcada por um pacto de exclusão social, estabelecido através de normas urbanísticas elaboradas pela elite dominante e formalizadas no âmbito do direito municipal (Zanella, 2021, p. 35).

O urbanismo modernista, em particular, não refletiu as condições reais das cidades, mas buscou criar uma realidade idealizada, baseada em quatro funções básicas consideradas fundamentais: habitação, trabalho, recreação e circulação. Entretanto, essas funções não permaneceram necessariamente integradas entre si (Zanella, 2021, p. 35).

Maricato (1997) destaca que o planejamento urbano moderno consolidou um conjunto de "ideias fora do lugar", pois organizava uma realidade fictícia nos gabinetes de planejamento, a qual se refletia na legislação vigente. Porém na prática, uma grande parte da população ocupava e ainda ocupa o solo de maneira informal, construindo suas residências com recursos técnicos e financeiros limitados. A discrepância entre a realidade idealizada e a

¹³ De acordo com Palmeira (1989, p. 87) entre os anos de 1940 e 1980, inverteram-se os percentuais das populações rural e urbana no Brasil, com a população rural caindo de aproximadamente 70% para cerca de 30% do total, enquanto a população urbana aumentou de 30% para 70%.

realidade vivida resultou em um planejamento tecnocrático que, ao ser implementado, mostrou-se inadequado para enfrentar a complexidade das questões urbanas.

Os resultados desse planejamento revela uma abordagem deficiente no tratamento das problemáticas urbanas, marcada por soluções setoriais isoladas e não sistematizadas, incluindo na área da habitação. As tentativas de coordenação das políticas nacionais foram incapazes de estabelecer diretrizes para uma ação urbana integrada, exacerbando a segregação socioespacial e as mazelas decorrentes de um planejamento urbano que considerava apenas a cidade idealizada (Maricato, 1997).

A crítica ao planejamento urbanístico idealizado é corroborada por Lima (2021), que observa que, apesar das diferenças em escala e intensidade, as cidades brasileiras enfrentam desafios urbanos comuns. Esses desafios incluem o desemprego, a escassez de habitação e as deficiências infraestruturais. Essas questões não apenas refletem as consequências de um planejamento inadequado, mas também impactam diretamente sobre a segregação socioespacial¹⁴, uma vez que a falta de uma abordagem integrada na política urbana contribui para a perpetuação das desigualdades e das mazelas urbanas.

O impacto do planejamento urbano idealizado e a persistência das desigualdades nas cidades brasileiras destacam a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e realista. Nesse contexto, a Constituição de 1988, resultante do processo de democratização iniciado nos anos 1970, introduziu uma nova perspectiva para a integração socioespacial das camadas urbanas mais vulneráveis.

A nova Constituição fomentou um intenso debate sobre as políticas públicas urbanas e os instrumentos políticos e jurídicos relevantes¹⁵. Em particular, reconheceu a função social da propriedade e da cidade, estabelecendo o Plano Diretor Municipal como uma ferramenta central para o desenvolvimento urbano nas cidades com mais de 20 mil habitantes. Este

¹⁴ A nomenclatura segregação socioespacial foi escolhida, pois, embora os termos, segregação socioespacial e segregação urbana frequentemente se sobreponham e sejam tratados de forma interconectada na literatura, há nuances que os diferenciam. A segregação socioespacial é um termo mais amplo, englobando não apenas a separação baseada em critérios econômicos, mas também divisões relacionadas à etnia, cultura, religião, entre outros. Esta escolha reflete os referenciais teóricos principais utilizados e a abrangência que o termo segregação socioespacial oferece ao estudo das dinâmicas urbanas e suas implicações sociais.

¹⁵ instrumento visava mitigar a especulação imobiliária e promover a legalização da moradia informal, refletindo um esforço para enfrentar as mazelas urbanas e melhorar a equidade socioespacial (Gonçalves, 2009).

A Constituição de 1988, fruto do processo de democratização iniciado nos anos 1970, trouxe uma nova perspectiva sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais vulneráveis, trazendo nos anos seguintes, um intenso debate em torno das políticas públicas urbanas e dos instrumentos políticos e jurídicos pertinentes¹⁶. Ela reconheceu a função social da propriedade e da cidade estabelecendo o Plano diretor Municipal, para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento central para o desenvolvimento urbano, visando evitar a especulação do solo e facilitar a legalização da moradia informal. (Gonçalves, 2009)

Embora a Constituição de 1988 tenha representado um avanço significativo na busca pela inclusão socioespacial, o processo de legalização dos ambientes informais trouxe consigo consequências inesperadas. A regularização, apesar de seus benefícios, também provocou uma pressão crescente do mercado imobiliário sobre áreas que, antes, eram protegidas pela sua

condição de ilegalidade. Essa nova dinâmica de segregação urbana, agora impulsionada pelas forças de mercado, não só perpetuou como também intensificou as formas de exclusão social. Como resultado, a informalidade foi deslocada para regiões cada vez mais periféricas e precárias das cidades, ampliando as desigualdades e as condições de vulnerabilidade urbana.

Além das novas formas de exclusão geradas pela pressão do mercado imobiliário, o crescimento urbano acelerado e desorganizado intensificou a pobreza nas cidades, resultando em uma degradação significativa da qualidade de vida urbana. Esse processo levou à expansão de disfunções em várias dimensões, incluindo as econômicas, políticas, ambientais, urbanísticas e sociais. A ineficiência do Estado em promover o acesso equitativo à cidade

¹⁶O impacto do planejamento urbano idealizado e a persistência das desigualdades nas cidades brasileiras destacam a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e realista. Nesse contexto, a Constituição de 1988, resultante do processo de democratização iniciado nos anos 1970, introduziu uma nova perspectiva para a integração socioespacial das camadas urbanas mais vulneráveis. A nova Constituição fomentou um intenso debate sobre as políticas públicas urbanas e os instrumentos políticos e jurídicos relevantes. Em particular, reconheceu a função social da propriedade e da cidade, estabelecendo o Plano Diretor Municipal como uma ferramenta central para o desenvolvimento urbano nas cidades com mais de 20 mil habitantes. Este instrumento visava mitigar a especulação imobiliária e promover a legalização da moradia informal, refletindo um esforço para enfrentar as mazelas urbanas e melhorar a equidade socioespacial (Gonçalves, 2009).

formal, aliada à ausência de políticas públicas eficazes de planejamento urbano, contribuiu para o aumento do número de pessoas vivendo à margem da sociedade, em aglomerados informais periféricos. Maricato (2001) observa que essas áreas, predominantemente marcadas por adversidades, são particularmente afetadas pela segregação socioespacial.

A segregação socioespacial, associada ao crescimento urbano desordenado e à ineficiência das políticas públicas, força grupos vulneráveis a recorrerem à informalidade como uma estratégia de sobrevivência. Esses grupos, excluídos sistematicamente das condições básicas para uma vida digna, acabam construindo e ocupando espaços urbanos inadequados. Muitos desses aglomerados informais carecem de infraestruturas essenciais, como acesso à água potável, saneamento básico, pavimentação e coleta de resíduos, o que agrava os desafios urbanos. A falta dessas condições básicas não apenas contribui para a degradação ambiental, mas também perpetua as desigualdades sociais urbanas, consolidando um ciclo vicioso de exclusão e precariedade (Junior et al., 2019).

Essas comunidades informais, além de enfrentarem desafios jurídicos substanciais, configuram-se como epicentros de problemáticas sociais, ambientais e urbanísticas de grande complexidade. Neste capítulo, será dada especial atenção à análise da segregação socioespacial e ao processo de estigmatização que perpassa essas comunidades, evidenciando as dinâmicas que perpetuam a exclusão e as desigualdades urbanas.

A segregação socioespacial, caracterizada pela divisão desigual dos espaços urbanos,

constitui uma questão central nos estudos sociológicos contemporâneos. Esse fenômeno está intrinsecamente ligado à organização e às estruturas das cidades, manifestando-se de forma mais acentuada nos aglomerados informais. Essas áreas, frequentemente marginalizadas e estigmatizadas, emergem como epicentros da segregação, onde a ausência de acesso a serviços básicos e a precariedade na regularização fundiária perpetuam ciclos de pobreza, exclusão e marginalização.

A segregação socioespacial em aglomerados informais caracteriza-se não apenas pela localização física dessas comunidades, frequentemente situadas em áreas periféricas ou de risco ambiental, mas também pelas barreiras simbólicas e materiais que as distanciam do tecido urbano formal, como enfatiza Villaça (2018).

Essa separação é intensificada pela perpetuação de políticas públicas inadequadas e pela crônica falta de investimentos em infraestrutura e serviços essenciais, consolidando um ciclo vicioso de exclusão e pobreza. (Villaça, 2018) A ausência de uma intervenção estatal eficaz contribui para que os aglomerados informais sejam percebidos, tanto pelo poder público quanto pela sociedade em geral, como espaços de desordem, ilegitimidade e criminalidade. Esse imaginário, frequentemente alimentado por discursos estigmatizantes, reforça a marginalização dessas áreas e legitima práticas que perpetuam sua condição de inferiorização no contexto urbano.

A visão simbólica atribuída aos aglomerados informais desempenha um papel crucial na perpetuação da segregação socioespacial, pois não apenas reitera, mas também solidifica as divisões estruturais existentes. O estigma associado aos indivíduos que residem nessas áreas se torna um fenômeno multifacetado, enraizado não apenas na segregação física, mas também nas percepções e preconceitos socialmente construídos. Esse estigma atua como uma barreira invisível que dificulta a mobilidade social e a integração desses indivíduos ao tecido urbano formal, perpetuando a exclusão e a marginalização.

3.1. Impactos da segregação socioespacial nas comunidades vulneráveis: reflexões sobre exclusão e precariedade

A virada do século XX trouxe à tona uma crise urbana global que se manifestou de maneira marcante no Brasil, revelando a complexidade da segregação socioespacial. O fenômeno da urbanização, associado ao modelo de desenvolvimento capitalista, transformou a terra urbana em uma mercadoria singular e não reproduzível, evidenciando uma dinâmica de monopólio da terra que reflete desigualdades profundas e exclusão social (Maricato, 2015, p. 23).

Henri Lefebvre (2001, p. 11) oferece uma perspectiva crítica ao relacionar a industrialização e o desenvolvimento urbano, sugerindo que a industrialização introduziu problemas específicos no tecido urbano. Lefebvre argumenta que a transição para uma economia capitalista não apenas intensificou a acumulação de capital, mas também desconsiderou o apego à urbanidade, resultando em um processo de segregação que perpetua desigualdades sociais.

Essa análise sugere que a segregação espacial não é um fenômeno meramente contemporâneo, mas uma estratégia histórica empregada pela classe dominante para preservar seus privilégios e evitar transformações que poderiam reduzir sua influência.

O crescimento desordenado das cidades e a expansão dos assentamentos informais agravam a situação. Esse processo não só intensifica as desigualdades sociais como também compromete a eficácia das políticas públicas destinadas a fornecer infraestrutura e serviços essenciais. A localização dos assentamentos informais frequentemente coincide com áreas vulneráveis a desastres ambientais, evidenciando uma interseção perversa entre a desigualdade social e as consequências das alterações climáticas (Maricato, 2015, p. 23).

A segregação socioespacial refere-se à distribuição desigual de grupos sociais no espaço urbano, um fenômeno que tem raízes profundas na trajetória histórica do Brasil. Desde o período colonial, essa desigualdade evoluiu ao longo de diversas fases, incluindo a industrialização acelerada, a migração campo-cidade e a urbanização desordenada. (Moraes, 2020).

As causas dessa segregação são múltiplas e complexas, abrangendo desde desigualdades econômicas e políticas urbanísticas inadequadas até legados de discriminação e práticas de zoneamento.

Para entender a segregação socioespacial de maneira abrangente, é essencial considerar suas raízes históricas e as dinâmicas contemporâneas que perpetuam essa divisão. A segregação socioespacial, profundamente enraizada na trajetória urbana do Brasil, exige uma análise que vai além da simples observação das desigualdades atuais. É fundamental integrar elementos históricos, sociais e urbanos para capturar a complexidade e a persistência desse fenômeno. (Moraes, 2020).

A abordagem histórica revela como práticas e políticas desde o período colonial moldaram as estruturas urbanas e as relações de poder que influenciam a distribuição desigual de recursos e oportunidades. A industrialização, as ondas migratórias e a urbanização desordenada são fatores-chave que contribuíram para a formação dos padrões atuais de segregação.

Contemporaneamente, a persistência desse problema é visível na forma como os

bairros afluentes contrastam com as áreas periféricas informais. A ausência de políticas públicas eficazes e a continuidade das práticas discriminatórias intensificam a exclusão e a marginalização de grupos sociais em situações vulneráveis.

Portanto, uma análise efetiva da segregação socioespacial deve considerar tanto os legados históricos quanto os mecanismos atuais que sustentam essa divisão. O exame detalhado desses aspectos é crucial para desenvolver estratégias que abordem de forma eficaz as desigualdades urbanas e promovam uma integração mais equitativa nas cidades brasileiras (Cardoso, 2003).

No cenário brasileiro, a segregação socioespacial manifesta-se de maneira singular, evidenciada pela coexistência de bairros afluentes e aglomerados periféricos informais. Esse contraste notável entre diferentes zonas urbanas reflete uma divisão profunda e persistente no tecido urbano do país.

A irregularidade fundiária no Brasil resultou na configuração de duas ordens urbanas distintas que definem o processo de urbanização do país: a cidade formal e a cidade informal. A cidade formal, predominantemente habitada pelas elites e camadas médias, caracteriza-se por uma urbanização "ordenada". Nessa esfera, o setor imobiliário formal e os mecanismos capitalistas de produção da moradia predominam, alinhando-se com as normas e regulamentações vigentes (Cardoso, 2003).

Em contraste, a cidade informal, associada frequentemente às camadas populares, representa uma urbanização "desordenada". Neste contexto, predominam os mecanismos informais e irregulares de acesso à terra, bem como formas não capitalistas de produção habitacional. Essa distinção ressalta a desigualdade no acesso aos recursos urbanos e a precariedade das condições de vida em áreas informais.

Thomas Nosch Gonçalves (2021, p. 20) destaca que a divisão entre espaços formais e informais é uma consequência direta da dinâmica da segregação socioespacial. Os espaços formais estão alinhados com a legislação vigente, enquanto os espaços informais surgem espontaneamente, sem a aplicação efetiva do ordenamento jurídico. Essa dicotomia não apenas evidencia a disparidade na configuração urbana, mas também reflete o impacto da falta de planejamento e regulamentação adequada, que perpetua a exclusão e a marginalização dos grupos mais vulneráveis.

Essa divisão espacial, como salientado por Castro (2012), vai além da mera separação física das áreas urbanas e se estende para dimensões simbólicas e culturais que refletem e acentuam desigualdades socioeconômicas, raciais e culturais. A segregação socioespacial não se limita a uma simples questão de localização geográfica; ela é uma manifestação das disparidades sociais e das relações de poder que estruturam e perpetuam a vida urbana.

A compreensão aprofundada da segregação socioespacial exige a análise dos mecanismos através dos quais essas desigualdades se reproduzem e são legitimadas. Castro (2012) destaca que essas divisões não apenas segmentam o espaço urbano, mas também reforçam a exclusão e marginalização de grupos sociais, criando barreiras que perpetuam a desigualdade e limitam o acesso equitativo aos recursos e oportunidades urbanas. Assim, a segregação deve ser entendida como um fenômeno complexo que se entrelaça com estruturas sociais e relações de poder, influenciando significativamente a configuração e o desenvolvimento das cidades.

A segregação observada nas cidades brasileiras reflete a profunda estratificação histórica da sociedade, onde a alocação desigual de recursos e oportunidades contribui para a perpetuação de ciclos de pobreza e marginalização. Maricato (2003) destaca que essa estratificação não é apenas um reflexo das desigualdades econômicas, mas também uma consequência das práticas urbanísticas e políticas públicas que reforçam essas disparidades. O fenômeno da segregação, portanto, é mais do que uma divisão espacial; é um indicativo das desigualdades estruturais que moldam a vida urbana.

O ciclo de exclusão e marginalização resulta de uma combinação de fatores históricos e contemporâneos, incluindo a herança de políticas desiguais e a falta de investimento em áreas vulneráveis. A análise de Maricato (2003) sugere que a segregação não apenas espelha, mas também perpetua as desigualdades sociais, ao restringir o acesso de determinados grupos aos benefícios do desenvolvimento urbano e às oportunidades econômicas.

Os efeitos prejudiciais da segregação socioespacial são evidentes na concentração de pobreza e na homogeneidade social que perpetuam a exclusão social em determinadas áreas urbanas. Carvalho (2020) sublinha que essas condições adversas não apenas criam "ilhas" de marginalização, mas também restringem o desenvolvimento das crianças e jovens que nelas residem. A falta de acesso a recursos e oportunidades essenciais compromete suas estratégias de sobrevivência e sua qualidade de vida, criando um ciclo contínuo de desvantagens que limita suas perspectivas futuras. O impacto da segregação, portanto, vai além das condições materiais e se reflete nas oportunidades educacionais e no potencial de ascensão social, intensificando as desigualdades e perpetuando a exclusão.

No contexto urbano, a desigualdade é exacerbada pela forma como as cidades são planejadas e desenvolvidas, priorizando as necessidades das classes privilegiadas em detrimento das populações marginalizadas. Fernandes (2019) argumenta que as políticas urbanas frequentemente visam enriquecer a burguesia e promover uma urbanização hegemônica, que favorece a elite e exclui uma parcela significativa da população.

Esse planejamento urbano, que privilegia interesses econômicos e especulativos, não apenas reforça a segregação socioespacial, mas também limita o acesso e a participação dos grupos desfavorecidos na construção e na gestão do espaço urbano. Como resultado, essas populações, embora fundamentais para a formação e funcionamento da cidade, são cada vez mais restringidas e negligenciadas, pelo próprio poder público.

A segregação socioespacial é, assim, exacerbada pela implementação de um modelo de planejamento urbano que transforma a cidade em uma mercadoria de luxo, acessível apenas àqueles com poder aquisitivo elevado (Fernandes, 2019). Essa abordagem mercadológica reduz a dignidade urbana a um privilégio restrito, criando uma divisão acentuada entre os que podem pagar por uma vida urbana digna e os que ficam à margem desse modelo.

Ao priorizar os interesses econômicos e a valorização imobiliária, esse planejamento não só nega o acesso aos grupos marginalizados, mas também perpetua e acirra a desigualdade social, consolidando a exclusão e a marginalização desses segmentos da população.

O planejamento urbano contemporâneo frequentemente favorece áreas privilegiadas em detrimento das zonas menos favorecidas, exacerbando a desigualdade urbana e aprofundando a segregação socioespacial. As áreas centrais e valorizadas recebem atenção significativa das autoridades municipais e investimentos substanciais, refletindo um planejamento que prioriza a valorização imobiliária e os interesses das camadas mais privilegiadas da sociedade. Em contraste, os espaços marginalizados e periféricos, que frequentemente surgem de forma espontânea nos vazios deixados pelo Estado, são relegados à informalidade e à negligência. (Cardoso, 2003)

A disparidade no tratamento das áreas urbanas resulta na proliferação de assentamentos precários, que são predominantemente localizados em áreas periféricas e afastadas dos centros urbanos. Essas regiões, frequentemente desprovidas de infraestrutura adequada e serviços essenciais, exemplificam a exclusão e a segregação que marcam o planejamento urbano contemporâneo.

Os assentamentos informais, caracterizados pela falta de acesso a recursos básicos e equipamentos urbanos mínimos, consolidam o processo de marginalização social e econômica. Essa realidade contribui para a formação de "guetos" que não só isolam as populações empobrecidas, limitando seu acesso a serviços e oportunidades, mas também reforçam a separação entre os estratos mais ricos, que frequentemente evitam os espaços públicos devido a preocupações com segurança e estigmatização social. O resultado é uma intensificação da violência urbana e a limitação das condições para a plena cidadania, refletindo a falência das políticas urbanas em abordar a segregação e promover a equidade, conforme evidenciado pelo Ministério das Cidades (2017).¹⁷

¹⁷ A intensificação da violência urbana nos assentamentos informais deve ser compreendida como uma das consequências do processo de marginalização social, econômica e cultural que essas comunidades enfrentam. Essa marginalização não se limita apenas à exclusão dos polos de desenvolvimento e proteção social, mas também resulta em um estigma que reforça a percepção dessas populações como "diferentes" ou "marginais". Consequentemente, essa dinâmica gera uma limitação ao acesso a direitos fundamentais, como segurança e cidadania plena, criando um ambiente propício à violência. Nesse sentido, a violência não deve ser entendida como um fenômeno isolado, mas sim como uma das manifestações das profundas desigualdades sociais que permeiam a estrutura urbana. David Harvey (2013) enfatiza que, sob tais condições, os ideais de identidade urbana, cidadania e logo, o pertencimento tornam-se mais difíceis de se sustentar, originando uma crise de cidadania. Portanto, a persistência da violência urbana não apenas reflete a incapacidade do Estado em assegurar condições dignas de vida e a proteção dos direitos humanos, mas também evidencia o deslocamento dessas pessoas - consideradas marginais - do tecido urbano. Esse deslocamento não é meramente físico, mas representa uma exclusão estrutural que reforça a marginalização e agrava as desigualdades sociais, criando um círculo vicioso: a falta de inclusão social e o estigma associado à população marginalizada perpetuam a violência, que, por sua vez, resulta em ainda mais exclusão e marginalização, dificultando a construção de um espaço urbano equitativo e inclusivo.

Além disso, a segregação socioespacial é exacerbada pela forma como a moradia formal é tratada no mercado. A moradia formal, frequentemente considerada um bem de elevado custo, é acessível apenas para aqueles que atendem a critérios específicos de renda, estabilidade profissional e documentação.

Essa dinâmica cria barreiras significativas para os trabalhadores de baixa renda, que enfrentam desafios substanciais para acessar habitação adequada e legal. O elevado custo e os requisitos exigidos para a moradia formal não apenas limitam o acesso das populações de baixa renda, mas também contribuem para a concentração dessas populações em áreas periféricas e precárias, facilitando processos de guetificação. Essa concentração, por sua vez, intensifica o estigma e a marginalização dessas comunidades, aprofundando a divisão entre os diferentes estratos sociais e perpetuando ciclos de exclusão e desigualdade, como evidenciado por Oliveira, Butikofer e Vêras (2019).

Outro fator crítico a ser considerado é o impacto da segregação socioespacial nas oportunidades educacionais e na saúde das populações residentes em áreas marginalizadas. Em muitas regiões periféricas, os desafios enfrentados na infraestrutura educacional são significativos. As escolas nessas áreas frequentemente enfrentam dificuldades como superlotação e falta de recursos, o que pode afetar a qualidade do ensino oferecido. Essa situação pode ter efeitos adversos no desenvolvimento educacional das crianças e jovens, limitando suas futuras oportunidades de emprego e integração social.

Da mesma forma, a saúde das populações dessas áreas é frequentemente comprometida devido à menor disponibilidade de serviços médicos adequados e à presença de condições ambientais que afetam o bem-estar. Investimentos insuficientes em infraestrutura e

serviços essenciais, portanto, não apenas refletem, mas também perpetuam desigualdades, criando barreiras para o acesso a uma vida saudável e oportunidades educacionais de qualidade (Carvalho, 2020; Oliveira, Butikofer e Vêras, 2019).

A concentração dessas condições adversas nas áreas periféricas não só compromete as oportunidades educacionais e de saúde, mas contribui para um ambiente onde a violência se torna mais visível e impactante. É crucial compreender que a violência nessas áreas não é uma característica intrínseca das comunidades, mas sim um reflexo das desigualdades estruturais e das deficiências nas políticas públicas e na presença do Estado. A ausência de investimentos adequados e a marginalização desses territórios ajudam a criar condições que permitem a proliferação da violência, não porque as pessoas nessas áreas sejam mais propensas à violência, mas devido às condições que perpetuam a exclusão e a falta de oportunidades.

Além desses fatores, outro elemento fundamental na intensificação da segregação socioespacial é a especulação financeira. A valorização imobiliária, impulsionada por investimentos especulativos e práticas de gentrificação, transforma áreas urbanas em espaços de alto valor econômico, acessíveis apenas para as camadas sociais mais privilegiadas. Esse processo não só eleva o custo de vida nessas áreas, mas também força as populações mais vulneráveis a deslocarem-se para as periferias da cidade, onde a infraestrutura é deficiente e o acesso a serviços básicos é limitado. A gentrificação, ao promover a revitalização de bairros e atrair novos investimentos, frequentemente exclui as comunidades originais que não podem arcar com o aumento dos custos de moradia, exacerbando a disparidade entre os diferentes estratos sociais e aprofundando a segregação (Cardoso, 2003; Carvalho, 2020; Rolnik, 2015).

Além dos fatores socioeconômicos e da especulação financeira, a legislação urbana desempenha um papel crucial na perpetuação da segregação socioespacial. A normativa urbana, conforme destacado por Rolnik (2015), não apenas regula o uso do solo e a construção de edificações, mas também atua como um mecanismo que define e reforça as divisões espaciais nas cidades. Regulamentações e zoneamentos podem, de fato, criar barreiras invisíveis que limitam o acesso das classes menos favorecidas a áreas centrais e bem equipadas, confinando-as a regiões periféricas e de menor valor. Esse aspecto legislativo complementa e amplifica os efeitos da especulação imobiliária e da marginalização, consolidando uma estrutura urbana desigual e exacerbando a exclusão social.

Essas políticas urbanísticas frequentemente refletem e ampliam as desigualdades socioeconômicas e étnico-culturais profundas presentes na sociedade. A segregação legalizada, portanto, não se limita a uma mera questão de distribuição desigual de espaço urbano; ela se configura como uma manifestação concreta das desigualdades estruturais que moldam a vida urbana. Através de um planejamento urbano que privilegia determinadas áreas e populações em detrimento de outras, as políticas e regulamentações urbanas consolidam e institucionalizam a marginalização.

Esse fenômeno não apenas reforça as barreiras sociais e econômicas existentes, mas também perpetua a exclusão espacial de grupos historicamente desfavorecidos. Ao segmentar o espaço urbano de forma que áreas centrais e bem equipadas são reservadas para as camadas sociais mais privilegiadas, enquanto as áreas periféricas são relegadas a uma condição de precariedade e subdesenvolvimento, essas políticas criam e legitimam um ambiente urbano altamente desigual. Em vez de promover a equidade e a integração, o desenho urbano e as regulamentações contribuem para a criação de cenários onde as disparidades sociais são não apenas visíveis, mas formalmente institucionalizadas e reforçadas pela estrutura normativa. (Cardoso, 2003; Carvalho, 2020; Rolnik, 2015).

A eficácia das políticas públicas destinadas a mitigar a segregação socioespacial é frequentemente prejudicada pela falta de integração e coordenação entre diferentes esferas de governo e intervenções urbanas. Muitas dessas políticas, voltadas para a regularização fundiária e a melhoria das condições urbanas, são frequentemente implementadas de maneira fragmentada e pontual, sem uma estratégia coerente e sustentável que leve em conta as complexas necessidades das comunidades marginalizadas.

Esta abordagem desarticulada resulta em iniciativas que, embora bem-intencionadas, acabam não enfrentando as raízes estruturais da segregação socioespacial. Sem uma visão abrangente que considere a interconexão entre infraestrutura, serviços públicos e desenvolvimento econômico, as políticas tendem a falhar em promover mudanças significativas e duradouras. A ausência de uma coordenação efetiva entre diferentes níveis de governo e entre políticas setoriais, como educação, saúde e urbanismo, limita a capacidade de abordar de forma holística as condições adversas que perpetuam a exclusão e a desigualdade. (Cardoso, 2003; Carvalho, 2020; Rolnik, 2015).

Além disso, a ausência de participação ativa da comunidade nas decisões de planejamento urbano e nas políticas de regularização fundiária pode resultar em soluções que não abordam adequadamente os desafios locais e perpetuam a exclusão social (Cardoso, 2003). A implementação efetiva de políticas públicas requer uma abordagem integrada que considere tanto as necessidades imediatas quanto as causas estruturais da segregação socioespacial, além de promover a participação e o engajamento das comunidades afetadas.

Excluir grupos, classes ou indivíduos do ambiente urbano transcende a simples separação física; é um processo que os marginaliza da participação plena na sociedade, como argumenta Lefebvre (2008). Nesse contexto, a segregação socioespacial não se limita à dimensão espacial, mas constitui uma construção social complexa que reflete e reforça desigualdades e exclusões. Essa segregação vai além da mera divisão de espaços, configurando uma forma de exclusão social que engloba dimensões econômicas, políticas e culturais. Ela emerge de uma combinação de fatores históricos, políticas urbanísticas e práticas sociais, que juntas perpetuam a marginalização de certos grupos. A segregação

socioespacial é, portanto, uma manifestação das desigualdades estruturais que moldam a vida urbana, evidenciando como a exclusão é sistematicamente organizada e institucionalizada nas cidades.

A construção social da segregação revela que as barreiras físicas e legais não são apenas manifestações isoladas, mas sim parte de um sistema mais amplo de desigualdades estruturais. Este fenômeno é uma expressão das dinâmicas de poder e controle social que estruturam a organização urbana, demonstrando que a exclusão de determinados grupos não é acidental, mas sim organizada e reforçada pelas políticas e práticas urbanísticas. A segregação socioespacial, assim, se configura como um reflexo das relações de poder e das estruturas sociais que sustentam a desigualdade, ressaltando a necessidade de abordagens mais integradas e abrangentes para enfrentar as causas profundas da marginalização e promover uma cidade mais inclusiva e equitativa.

3.2 Estigma e marginalização: a dinâmica da exclusão em comunidades vulneráveis

A cidade, enquanto microcosmo da sociedade, reflete a complexa tapeçaria da humanidade e os valores que definem seu tecido social (González, 2017, p. 54). Como um espelho que revela tanto a estrutura quanto às prioridades da sociedade que a constrói, a cidade se torna um espaço onde os medos e as tensões sociais se manifestam, muitas vezes de forma silenciosa, através das diferenças e das formas de exclusão do “outro”. A capacidade de consumir e residir, por exemplo, se torna um critério de distinção que permeia a vida urbana, integrando-se ao ambiente de maneira intrínseca, embora não represente completamente a essência da pessoa. (Bernardi; Meda, 2017)

O exame do poder econômico de um indivíduo na cidade não se limita à sua localização física; ele engendra uma série de indagações que revelam um status social: Em que bairro reside? Onde estuda? Quais espaços frequenta? Onde trabalha? Onde realiza suas compras? Estas questões não apenas situam o indivíduo dentro da cidade, mas também moldam a percepção territorial que define sua identidade social. Assim, a presença do indivíduo na cidade não é simplesmente uma questão de existência, mas é marcada por um reconhecimento social mediado por critérios preconceituosos e pré-estabelecidos, que quantificam e valorizam seu papel dentro da estrutura urbana. (Bernardi; Meda, 2017)

A identidade nas cidades, embora influenciada pelo fenômeno da globalização, não se dissolve completamente na uniformidade que esta impõe. A interação humana e a configuração urbana transcendem a simples cordialidade mecânica que se estabelece apenas na busca de objetivos materiais e administrativos. Em vez disso, o espaço urbano deve ser compreendido como um campo onde a relação entre o ser e o espaço, e entre os indivíduos, se configura de maneira mais complexa e profunda (Bernardi; Meda, 2017).

A visão ideal de uma cidade ajustada e controlada, onde a ordem e a perfeição parecem ser o norte, remete a uma imaginação de espaço urbano como uma estrutura social predeterminada, como um mapa que antecipa e molda o território real.

Nesse sentido, a crítica de Bauman sobre a "mapa antecede o território mapeado" ressalta como a cidade se torna uma mera projeção de uma lógica previamente estabelecida (1999, p. 48). O espaço é então pré-fabricado para funções específicas, afastando-se de qualquer caos ou mistura imprevisível. Assim, a cidade se torna quase um organismo governado por um absolutismo racional, que busca garantir segurança e ordem, muitas vezes à custa da diversidade e da complexidade humana. (Bernardi; Meda, 2017).

No entanto, essa visão de homogeneidade urbana não é apenas uma característica estática; ela alimenta uma conformidade que, paradoxalmente, gera intolerância. Em uma localidade homogênea, as qualidades necessárias para lidar com a diferença e a incerteza são escassas, e o medo do "outro" surge como uma reação natural à falta de familiaridade e compreensão (Bauman, 1999, p. 55). A cidade, então, deveria ser vista como uma construção humana destinada à vida comum e inclusiva, e não como um espaço segregacionista. Sua organização reflete uma diferenciação social que, em última análise, mina a ideia de respeito absoluto pela pessoa como um valor supremo, seja em termos jurídicos ou morais (Bernardi; Meda, 2017).

Neste cenário, a segregação socioespacial revela suas implicações mais profundas e complexas, especialmente ao se considerar a estigmatização enfrentada por populações residentes em aglomerados urbanos informais. A localização das moradias e os contextos em que se inserem desempenham um papel crucial na formação do olhar social dirigido às pessoas que ali residem.

Essa percepção é fortemente influenciada pelo imaginário social, que rotula os indivíduos com base no "ter", conforme elucidado pelo sociólogo Lúcio Kowarick. Moradias situadas em cortiços, favelas, assentamentos e comunidades irregulares são frequentemente marcadas por estigmas de marginalidade, ilegalidade e precariedade, que moldam o tratamento recebido por seus habitantes quando interagem com outros indivíduos e ambientes fora de seus

Esses estigmas, profundamente enraizados em uma estrutura social que privilegia o "ter" sobre o "ser", desempenham um papel fundamental na perpetuação da segregação socioespacial. A ideia de que o valor e a legitimidade de uma pessoa estão intrinsecamente ligados à sua situação habitacional não é apenas um reflexo das condições materiais, mas uma construção social complexa que acentua as barreiras e desigualdades no espaço urbano (Bernardi; Meda, 2017).

A estigmatização de áreas urbanas informais, frequentemente associada a

características negativas como pobreza, crime e sujeira, reforça um ciclo vicioso de exclusão. Esta percepção distorcida não apenas marginaliza os moradores dessas áreas, mas também os afasta das oportunidades e recursos que poderiam atenuar as desigualdades. Assim, a segregação socioespacial não é uma mera questão de localização física, mas uma questão de identidade social e valor percebido, intensificada por um imaginário coletivo que define e reforça as divisões urbanas. (Carvalho, 2020; Castro, 2012)

Nesse sentido, é necessário uma análise minuciosa do conceito de estigma a partir de Erving Goffman, para uma compreensão da dinâmica social nestas comunidades. Goffman conceitua estigma como uma característica que impede a aceitação social integral de um indivíduo, baseando-se em atributos percebidos como anormais ou desviantes. Este conceito se revela fundamental ao analisarmos o estigma territorial nas cidades, onde áreas específicas são estigmatizadas e marcadas por atributos de privação, violência e pobreza. (Goffman, 2008)

Para Goffman (1980) a estigmatização é:

"(...) uma forma de classificação social pela qual um grupo -ou indivíduo -identifica outro segundo certos atributos seletivamente reconhecidos como negativos ou desabonadores", e o estigma constitui "a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena"

A análise de Goffman (2008) sobre estigmas, que remonta às décadas de 1950 e 1960, revela como essas marcas sociais se enraízam no tecido histórico. Originalmente, o estigma era representado por marcas corporais, sinais visíveis que identificavam o indivíduo como alguém fora dos padrões morais aceitos. Com o passar do tempo, esses sinais evoluíram, incorporando significados religiosos e médicos, até se transformarem no conceito contemporâneo de estigma, que atua como uma barreira à plena aceitação social. Esse trajeto histórico não é mero vestígio do passado, mas reflete uma continuidade na maneira como o espaço urbano se organiza, onde a exclusão e a estigmatização permanecem latentes, moldando as interações e perpetuando desigualdades nas cidades.

Goffman aborda o estigma como um processo que compromete a identidade social de um indivíduo através da percepção e tratamento por parte de outros. Este processo de estigmatização transcende a simples categorização social; ele implica na desvalorização e discriminação de pessoas com base em atributos percebidos como desviantes ou indesejáveis (Goffman, 2008).

Segundo Goffman (1988):

Enquanto o estranho está a nossa frente, podem surgir evidências de que ele tem um atributo que o torne diferente de outros que se encontram numa categoria em que pudesse ser incluído, sendo até, de uma espécie menos desejável –num caso extremo, uma pessoa completamente má, perigosa ou fraca. Assim, deixamos de considerá-lo criatura comum e total, reduzindo-o a uma pessoa estragada e diminuída. Tal característica é um estigma, especialmente quando o seu efeito de descrédito é muito grande –algumas vezes ele também é

considerado um defeito, uma fraqueza, uma desvantagem —e constitui uma discrepância específica entre a identidade social virtual e a identidade social real. (Goffman, 1988, p.12).

Conforme Goffman (2008) aponta, o estigma manifesta-se quando há uma discrepância específica entre a identidade social virtual¹⁸ e a identidade social real de um indivíduo. Esse aspecto é fundamental para compreender como o estigma territorial em comunidades informais pode ser tanto desconstruído quanto reforçado por meio de políticas públicas e outras intervenções urbanas.

A perspectiva de Goffman oferece uma visão profunda para entender como o estigma se entrelaça com as identidades sociais, particularmente em áreas marginalizadas. Goffman nos mostra que o estigma não é apenas um rótulo superficial, mas um processo que desfigura a identidade social de indivíduos ao destacar e reforçar características percebidas como negativas ou desviantes (Goffman, 2008). Essa ideia se aplica com clareza às áreas urbanas

¹⁸ Erving Goffman, em “Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada” (2008), distingue a identidade social virtual (a percepção pelos outros) da identidade social real (a autopercepção). No contexto do estigma, ele destaca que a estigmatização ocorre quando há uma discrepância entre essas duas dimensões. Este conceito é essencial para entender como as percepções externas e a autoimagem dos indivíduos contribuem para o estigma social em contextos urbanos

estigmatizadas, onde os residentes frequentemente carregam uma identidade desacreditada que impacta suas interações e oportunidades na cidade.

No contexto da segregação socioespacial, Massey descreve essas áreas marginalizadas como “regiões com buracos”, ressaltando a ausência de poder e de uma presença estatal efetiva (Massey, 1994, apud Haesbaert, 2014, p. 104). Essas lacunas urbanas não são meramente espaços abandonados; são símbolos de uma exclusão mais ampla, que se manifesta em uma sensação de desamparo e falta de reconhecimento por parte do sistema urbano.

Fernandes (2020, p. 09) amplia essa visão ao afirmar que “os residentes de assentamentos informais muitas vezes são identificados pelas autoridades e opinião públicas como marginais e, assim, tornam-se objetos de políticas repressivas, incluindo o uso generalizado de violência policial indiscriminada.” Esse estigma e a resposta repressiva que ele gera não apenas reforçam a segregação, mas também aprofundam as barreiras e desigualdades que esses moradores enfrentam no seu cotidiano.

É importante observar que Erving Goffman (1963) não inclui o local de residência como um dos “desvios” que podem desqualificar um indivíduo e impedir sua aceitação completa pelos outros. No entanto, a infâmia associada a determinadas áreas compartilha características com os estigmas corporais, morais e tribais, apresentando desafios semelhantes na gestão da identidade e das relações sociais, embora também possua suas particularidades. Dos três grandes tipos de estigmas identificados por Goffman — “desvios corporais”, “defeitos de caráter” e “marcas de raça, nação e religião” — o estigma territorial se assemelha ao terceiro.

Ele pode ser transmitido por meio da linhagem e afetar todos os membros de uma família. Contudo, ao contrário dos outros estigmas, o estigma territorial pode ser mais facilmente disfarçado ou minimizado, e até mesmo superado, por meio da mobilidade geográfica (Wacquant, 2006, p. 28).

A segregação socioespacial, intrinsecamente ligada às dinâmicas urbanas, não apenas fomenta, mas também perpetua o estigma urbano. Esse estigma se reflete em uma identidade desacreditada, um atributo profundamente depreciativo que Goffman (2008) explora em suas análises. No contexto das cidades, o estigma emerge através de preconceitos e estereótipos negativos que se fixam em certas áreas e em seus moradores. A estigmatização é alimentada por representações na mídia, discursos políticos e práticas cotidianas, que reforçam a marginalização e exclusão de comunidades inteiras.

Aprofundando ainda mais a questão do estigma, a perspectiva de Loïc Wacquant, especialmente seu conceito de estigma territorial, lança uma nova luz sobre as complexidades dessas dinâmicas. Wacquant (2006) postula que certas áreas urbanas, notadamente aquelas caracterizadas por condições de pobreza e marginalização, são estigmatizadas em virtude de sua localização geográfica e das condições socioeconômicas prevalentes.

Este estigma territorial transcende a mera delimitação física dos espaços urbanos, estendendo-se de maneira intrínseca aos seus habitantes. Essas áreas estigmatizadas são comumente identificadas como epicentros de desordem, perigo e decadência, consolidando uma representação pejorativa que influencia profundamente a percepção social e a interação com tais comunidades. Esse processo não apenas marginaliza geograficamente esses espaços, mas também estigmatiza as identidades de seus moradores, reforçando uma narrativa de exclusão. A caracterização dessas regiões como zonas marginalizadas, muitas vezes desprovidas de recursos e oportunidades, contribui para a perpetuação de desigualdades e aprofunda os desafios enfrentados pelos residentes na busca por uma participação plena na sociedade.

No aprofundamento do conceito de estigma, Wacquant faz uma conexão crucial com a noção de "manchas" urbanas. Ele observa que “uma mácula de lugar se sobrepõe aos estigmas já operantes, tradicionalmente ligados à pobreza e à pertença étnica” (Wacquant, 2006, p. 5). Essas áreas são marcadas por um estigma que não apenas perpetua a desigualdade, mas também reforça a segregação social.

Essas regiões podem ser compreendidas como zonas desconectadas, isoladas por barreiras muitas vezes invisíveis, embora em alguns casos essas separações se manifestem fisicamente. Assim, o estigma urbano vai além de uma simples percepção social; ele reflete concretamente as disparidades e divisões que atravessam o espaço urbano. Quando esses “espaços penalizados”¹⁹(Pétonnet, 1982) se tornam ou ameaçam se tornar permanentes na

¹⁹ Os “espaços penalizados”, como conceituado por Pétonnet (1982), referem-se a áreas urbanas marcadas por

estigmas e preconceitos que frequentemente estão associados a condições socioeconômicas adversas, como pobreza e marginalização. Esses espaços são vistos de maneira depreciativa, tanto nas interações diárias dos moradores quanto em esferas mais amplas, como a mídia, a política e a burocracia. O termo “penalizados” indica que esses territórios são injustamente castigados ou desvalorizados, não apenas devido às suas condições materiais, mas também pelas narrativas sociais que perpetuam a sua imagem negativa. Essa estigmatização contribui para acirrar as desvantagens enfrentadas pelos residentes e reforça os ciclos de exclusão e discriminação.

paisagem da cidade, o discurso de descrédito ao seu redor se intensifica. Essa intensificação se dá não apenas nas interações cotidianas, mas também nos âmbitos jornalístico, político, burocrático e até científico. Dessa forma, uma mácula localizada se sobrepõe aos estigmas já existentes — relacionados à pobreza, à pertença étnica ou ao status de imigrante pós-colonial, embora não se restrinja a eles, estando intrinsecamente ligada a esses estigmas.

Na análise de Wacquant (2006), o estigma territorial é intrinsecamente ligado à noção de marginalidade avançada. O autor descreve certas áreas urbanas como locais imersos em profunda privação e desvio social, marcados por um estigma que impacta diretamente a inserção social dos indivíduos. Assim, os moradores dessas regiões são relegados a um status de exclusão e não aceitação social plena. Em consonância com Goffman (2008), que distingue três categorias principais de estigmas, tribo, raça e nação, Wacquant acrescenta o estigma territorial à sua análise.

A marginalidade avançada, ao contrário da dispersão encontrada em zonas de habitação operária, se concentra em territórios claramente delimitados e isolados. Essas áreas são frequentemente vistas, tanto externa quanto internamente, como zonas de decadência e exclusão. Assumem características de baldios urbanos, frequentadas predominantemente por indivíduos percebidos como desviantes ou marginalizados (Wacquant, 2006, p. 27).

Esse fenômeno urbano revela uma concentração da marginalidade em locais específicos, contrastando com a distribuição mais dispersa da marginalidade em áreas operárias. A marginalidade avançada não apenas caracteriza-se pela concentração em territórios estigmatizados, mas também reforça a percepção de decadência e exclusão social. O estigma territorial manifesta-se na forma como essas regiões são vistas como habitat de indivíduos marginalizados, criando barreiras invisíveis e tangíveis que isolam seus habitantes do restante da cidade e perpetuam a segregação social (Wacquant, 2006).

Essas categorias delineiam um panorama mais amplo e complexo de estigmatização, no qual as pessoas não apenas enfrentam preconceitos com base em características individuais, mas também são afetadas pela estigmatização associada ao lugar de residência. Essa interseção entre estigma territorial e marginalidade social avançada reforça as barreiras enfrentadas pelos residentes dessas áreas, amplificando os desafios de integração social e acesso a oportunidades.

A marginalidade avançada, segundo Wacquant (2006), tende a se acumular em áreas

específicas da cidade, criando núcleos duros ou áreas paralisadas. Estes locais são identificados socialmente como abismos urbanos, caracterizados por privação, imoralidade, violência e pobreza. Os discursos externos de demonização, aliados ao enfraquecimento dos laços sociais internos, reforçam e intensificam as percepções negativas sobre esses territórios.

A crença preconceituosa de que certos territórios são inerentemente problemáticos, independentemente de sua real condição física ou da composição socioeconômica de seus habitantes, tem um impacto profundo e prejudicial (Wacquant, 2006, p. 29). Este estigma não se limita à realidade objetiva dos espaços; ele é alimentado por uma visão distorcida que perpetua ciclos de exclusão e discriminação. A percepção negativa que recai sobre esses territórios molda sua realidade social, muito mais do que as condições reais desses lugares.

A dinâmica observada nas áreas urbanas estigmatizadas revela um processo de difamação lateral e degradação simbólica mútua²⁰. O estigma que pesa sobre o bairro rebaixa seus moradores, que, por sua vez, contribuem para a deterioração simbólica do local. Essa interação gera um ciclo vicioso, onde a concentração de privação em determinados espaços acentua a marginalização. O resultado é uma exclusão compartilhada e uma coesão social enfraquecida. Segundo Wacquant (2006), a estigmatização não apenas perpetua a privação coletiva, mas também solidifica a exclusão social, criando um ambiente em que o estigma e a marginalização se retroalimentam (p. 29).

A divisão simbólica da cidade, onde áreas nobres contrastam fortemente com zonas percebidas como violentas e precárias, intensifica a estigmatização e molda a identidade dos residentes desses territórios. O conceito de estigma territorial, desenvolvido por Wacquant com base nas ideias de Goffman, destaca como certos territórios são carregados de atributos negativos, de maneira similar aos estigmas associados à raça, religião e outras categorias sociais.

No cenário brasileiro, essa dinâmica se torna particularmente visível. Comunidades situadas em áreas periféricas frequentemente são estigmatizadas, sendo associadas à criminalidade e à violência. Esse estigma não é meramente um reflexo das condições reais dessas áreas, mas um produto da segregação urbana que separa indivíduos com menor poder aquisitivo dos centros urbanos mais desenvolvidos. A percepção negativa e a estigmatização dessas regiões não só prejudicam a imagem pública desses territórios, como também reforçam a segregação social, limitando as oportunidades e a qualidade de vida dos seus moradores. Assim, a interação entre estigma territorial, estratificação social e configurações urbanas no Brasil revela uma complexa rede de influências que perpetua a desigualdade e a exclusão.

Rodrigues (2021) expande essa compreensão ao explicar que a estigmatização territorial emerge das relações de poder e das disparidades entre classes sociais, marcando certos espaços urbanos com um estigma tanto simbólico quanto material. Esse estigma não apenas se manifesta nas percepções culturais, mas também se traduz em condições tangíveis que perpetuam desigualdades socioeconômicas. A estigmatização, assim, não é apenas um fenômeno simbólico, mas um processo profundamente enraizado em estruturas sociais e econômicas que marginalizam e excluem determinadas comunidades urbanas.

Esta marcação resulta em segregação e intensifica as assimetrias e desigualdades sociais. O estigma territorial afeta a qualidade de vida dos residentes e a própria noção de desenvolvimento, sublinhando a interconexão entre estigma, representação e práticas de desenvolvimento urbano.

O estigma territorial é particularmente relevante nos aglomerados informais, frequentemente retratados como locais violentos, inseguros e pobres. Esta percepção contrasta com as visões dos próprios moradores, que apresentam uma perspectiva mais matizada. (Rodrigues, 2021)

A discrepância entre as percepções externas e as experiências vividas pelos moradores destaca a importância de políticas, como a de regularização fundiária, que reconheçam e valorizem a diversidade dessas comunidades.

A segregação socioespacial, um fenômeno intrincado, catalisa a emergência de estereótipos e preconceitos direcionados a áreas específicas e seus habitantes. Essa dinâmica se ancora na crença difundida de que zonas segregadas são intrinsecamente perigosas, insalubres, e povoadas por indivíduos frequentemente classificados como inferiores. Importante ressaltar que a estigmatização territorial vai além da simples localização geográfica; ela reflete e é alimentada pelas complexas dinâmicas de poder, desigualdade e estigmatização que são características marcantes da vida urbana contemporânea. (Rodrigues, 2021)

Essa interseção de fatores resulta não apenas em uma diferenciação espacial, mas também em uma divisão social e cultural profundamente enraizada, repercutindo em todos os aspectos da vida nas cidades.

A análise da segregação socioespacial e do estigma urbano, especialmente no contexto das cidades brasileiras, revela uma realidade multifacetada e profundamente enraizada na estrutura social e urbana. A segregação, longe de ser apenas uma questão de distribuição espacial, reflete disparidades sociais, econômicas e culturais amplas. As comunidades em aglomerados informais e periféricos, frequentemente marginalizadas e estigmatizadas, são o resultado direto desta segregação. Elas não apenas enfrentam desafios no acesso a recursos e oportunidades, mas também lidam com a pesada carga do estigma, que

afeta profundamente sua identidade social e a percepção pública a seu respeito.

Já a estigmatização das populações residentes nesses aglomerados não é um fenômeno isolado; ela está intrinsecamente ligada ao contexto mais amplo da segregação socioespacial. As representações negativas e estereótipos associados a essas áreas não apenas refletem, mas também reforçam a segregação.

Isso é particularmente evidente na maneira como políticas públicas e práticas urbanísticas são formuladas e implementadas, muitas vezes excluindo essas comunidades de considerações significativas. A representação na mídia e a percepção pública também desempenham um papel crucial na perpetuação desses estigmas, frequentemente ignorando a complexidade dessas comunidades.

É fundamental reconhecer a natureza bidirecional e complexa da relação entre segregação socioespacial e estigmatização. Em muitos casos, eles formam um ciclo vicioso: a segregação reforça a estigmatização e, por sua vez, a estigmatização perpetua a segregação. Essa interação contínua entre os dois processos destaca a necessidade de uma abordagem abrangente e integrada nas políticas urbanas e sociais.

3.3 O impacto da irregularidade fundiária na segregação e estigmatização

A irregularidade fundiária urbana, presente em muitas áreas informais, é um fator significativo na acentuação da segregação socioespacial e da estigmatização territorial. A compreensão de como a regularização fundiária pode abordar esses problemas é essencial para desenvolver políticas públicas eficazes e inclusivas.

A regularização fundiária urbana compreende um conjunto de ações e procedimentos que buscam conferir segurança jurídica e acesso à propriedade da terra para os ocupantes de áreas urbanas informais, como favelas e loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Seus principais objetivos incluem a regularização dos lotes ocupados, a provisão de infraestrutura básica, como água, saneamento, eletricidade e transporte, e a integração dessas áreas à cidade formal. (Figueira, Devisate, Kohl, 2022)

Para entender a importância da regularização fundiária, é crucial considerar o contexto histórico em que ela se desenvolveu. Em muitos países, especialmente no Brasil, o rápido crescimento urbano e a falta de políticas habitacionais eficazes levaram à proliferação de aglomerados informais nas cidades. Essas áreas, frequentemente caracterizadas por condições precárias de moradia e falta de serviços públicos, tornaram-se um desafio significativo para as autoridades urbanas.

O Brasil, por exemplo, é um país que enfrentou desafios consideráveis relacionados à ocupação informal das cidades. O Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009,

representou um marco na política de habitação do país ao buscar regularizar áreas ocupadas irregularmente e oferecer moradias acessíveis para a população de baixa renda. Esse programa exemplifica como a regularização fundiária pode ser implementada como parte de uma estratégia mais ampla de inclusão social e combate à segregação. (Figueira, Devisate, Kohl, 2022)

A regularização fundiária, conforme elucidado por Gonçalves (2009), é uma operação de notável complexidade, afetando uma variedade de atores urbanos. Esta complexidade deriva, em parte, da descentralização administrativa introduzida pela Constituição de 1988. Até a criação do Ministério das Cidades em 2003, durante o governo Lula, o papel central e frequentemente exclusivo na regularização fundiária recaía sobre as esferas municipais.

Além de visar a erradicação do status ilegal dos espaços informais, a regularização fundiária deve ser primordialmente entendida como um instrumento para assegurar a inclusão socioespacial das populações dessas áreas no contexto urbano. O processo de regularização fundiária envolve diversas iniciativas públicas. Primeiramente, requer intervenções urbanísticas que visam eliminar condições de risco para as populações informais e, subseqüentemente, facilitar a implementação ou melhoria de serviços públicos nesses locais.

A irregularidade fundiária intensifica significativamente a estigmatização das comunidades informais. Essas áreas, frequentemente estereotipadas negativamente e vistas como zonas de risco devido à sua situação irregular, são associadas a uma série de problemas sociais. Essa intensificação contribui para a discriminação e exclusão, acentuando a marginalização dessas comunidades (Tavares, Carvalho, 2017).

A irregularidade fundiária, ao acentuar a segregação e a estigmatização, demanda um processo de regularização que possa efetivamente mitigar esses problemas. A regularização, ao facilitar a integração dessas comunidades ao tecido urbano mais amplo e assegurar acesso a serviços básicos e infraestrutura, pode transformar a percepção negativa que antes intensificava a marginalização. Assim, ao promover a inclusão e a valorização das áreas anteriormente estigmatizadas, a regularização contribui para fortalecer a identidade comunitária e o sentimento de pertencimento, elementos essenciais para desafiar e reduzir a estigmatização (Tavares, Carvalho, 2017).

Dada a maneira como a irregularidade fundiária intensifica a segregação e a estigmatização, é imperativo que a regularização fundiária seja integrada a políticas sociais e urbanas mais amplas. Investimentos em infraestrutura, educação, saúde, emprego e lazer são essenciais para criar um ambiente que não apenas aborde a irregularidade fundiária, mas também mitigue a segregação e a estigmatização exacerbadas por essa irregularidade. A regularização deve ser considerada parte de uma estratégia mais ampla, que vise não apenas o

reconhecimento da propriedade, mas também a melhoria das condições de vida e a promoção da coesão social, contribuindo assim para a inclusão e a justiça social (Lima, 2021)

As comunidades informais periféricas frequentemente enfrentam a segregação socioespacial e a estigmatização imposta pelos residentes de áreas mais privilegiadas. No entanto, é fundamental reconhecer que, embora a irregularidade fundiária intensifique esses fenômenos de segregação e estigmatização, o processo de regularização, apesar de sua importância, não representa uma solução completa para todos os problemas associados à segregação socioespacial e à estigmatização.

A segregação socioespacial é um fenômeno multifacetado, inextricavelmente ligado à desigualdade no acesso a recursos e oportunidades urbanas. Esta segregação resulta na formação de áreas isoladas, onde grupos marginalizados se concentram, sofrendo com a falta de infraestrutura adequada e acesso limitado a oportunidades econômicas e educacionais.

Além disso, a estigmatização das comunidades informais representa uma questão significativa. Essas áreas são frequentemente estereotipadas negativamente e vistas como zonas de risco, associadas a vários problemas sociais, conduzindo à discriminação e exclusão. (Tavares, Carvalho 2017).

O processo de regularização pode facilitar a integração dessas comunidades ao tecido urbano mais amplo, assegurando acesso a serviços básicos e infraestrutura. Tal mudança pode alterar significativamente a percepção de áreas antes marginalizadas, redefinindo-as como partes integrantes da cidade. Ademais, a regularização pode fortalecer a identidade comunitária e o sentimento de pertencimento, fatores essenciais para combater a estigmatização (Tavares, Carvalho, 2017).

É imperativo integrar a regularização fundiária a políticas sociais e urbanas mais abrangentes. Isso implica investimentos em infraestrutura, educação, saúde, emprego e lazer, criando um ambiente favorável à inclusão social e econômica. A regularização deve ser encarada como um componente de uma estratégia abrangente que visa não apenas ao reconhecimento da propriedade, mas também à melhoria das condições de vida e à promoção da coesão social (Lima, 2021).

Maricato (2003) ressalta a necessidade de políticas urbanas mais inclusivas e participativas, enfatizando que a regularização fundiária deve ser acompanhada de processos participativos que envolvam os moradores das comunidades informais nas decisões que impactam suas vidas. Esta abordagem assegura que as políticas de regularização sejam não apenas efetivas, mas também justas e respeitosas dos direitos e necessidades dos habitantes

A irregularidade fundiária não apenas perpetua, mas intensifica a segregação e estigmatização. A regularização fundiária mal implementada pode acentuar essas questões,

especialmente quando não é acompanhada de melhorias significativas na infraestrutura e nos serviços, ou quando desconsidera as dinâmicas sociais e econômicas existentes. A abordagem necessária deve ser multidimensional, superando a mera legalização da terra e incluindo estratégias para integrar as comunidades informais ao tecido urbano mais amplo. Somente assim será possível mitigar a intensificação da segregação e estigmatização e promover a inclusão social (Lima, 2020).

Contudo, é importante salientar que a regularização fundiária, se limitada apenas à legalização da propriedade e desconsiderando aspectos sociais e econômicos mais amplos, pode inadvertidamente levar à mercantilização das áreas regularizadas. Para evitar tal cenário, as políticas de regularização devem ser acompanhadas por medidas que assegurem o acesso a recursos, oportunidades e serviços, promovendo a equidade socioespacial (Lima, 2021).

Ademais, se mal implementada, a regularização fundiária pode perpetuar a segregação. Isso acontece quando a regularização não é acompanhada de melhorias na infraestrutura e serviços ou quando negligencia as dinâmicas sociais e econômicas existentes. Essa reflexão sublinha a necessidade de uma abordagem multidimensional na regularização, que vá além da legalização da terra e inclua medidas de integração das comunidades informais ao tecido urbano mais amplo, promovendo acesso à infraestrutura, serviços e oportunidades de emprego. Esse ponto de vista enfatiza a complexidade da segregação socioespacial e a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e integradas (Lima, 2020)

A discussão sobre violência e insegurança nas periferias urbanas, frequentemente negligenciadas pelo Estado, reforça a noção de que a regularização fundiária não se resume apenas à legalização da propriedade. Ela é também um passo essencial para garantir a segurança e o bem-estar dos moradores dessas áreas (Maricato, 2003).

Os conglomerados urbanos informais, notoriamente caracterizados por uma gama de desafios sociais, ambientais e urbanísticos, representam de forma marcante as complexidades enfrentadas no contexto das cidades modernas. A natureza informal desses assentamentos não só agrava esses desafios, mas também perpetua a segregação e exclusão socioespacial. Esta segregação, evidenciando a marginalização de grupos específicos, reflete as divisões socioeconômicas e desigualdades presentes nas estruturas urbanas atuais.

A problemática da estigmatização de áreas informais está diretamente relacionada com sua exclusão dos planos urbanísticos tradicionais. Neste sentido, a regularização fundiária representa mais do que a formalização da propriedade; ela é um passo essencial para reconfigurar a relação destas comunidades com o restante da cidade. Tal processo pode proporcionar acesso a infraestruturas básicas e a oportunidades econômicas, elementos chave para transformar percepções e fomentar a inclusão social.

A necessidade de uma abordagem abrangente torna-se evidente, uma vez que a

irregularidade fundiária intensifica a segregação e a estigmatização. A regularização fundiária deve ir além da formalização da propriedade, sendo acompanhada de investimentos significativos em infraestrutura, educação, saúde e oportunidades de emprego para mitigar a intensificação desses problemas. A coesão social deve ser fomentada através de processos participativos que incluam os moradores das comunidades informais. Como destacado por Maricato (2003) e Lima (2020), a eficácia da regularização depende da sinergia com medidas abrangentes, capazes de proporcionar condições de vida dignas e oportunidades de desenvolvimento, contribuindo para a redução da segregação e estigmatização. Assim, enquanto a regularização fundiária é um passo crucial, a integração de políticas e esforços é essencial para promover cidades mais justas e inclusivas.

4. DIREITO À CIDADE, MORADIA DIGNA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: PILARES ESSENCIAIS PARA A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE URBANA

A cidade, mais do que um espaço de habitação, representa a manifestação concreta das condições que possibilitam ou restringem a realização de direitos fundamentais, como o direito à moradia digna, à saúde e à educação. Não se trata apenas de um cenário, mas de um agente ativo que influencia, ao mesmo tempo, a experiência humana e as relações sociais. A urbanização acelerada e a expansão caótica que marcaram os últimos cem anos levantam um questionamento fundamental: será que o rápido crescimento das cidades contribuiu, de fato, para o bem-estar humano?

Essa reflexão se torna ainda mais relevante ao considerarmos as palavras de Robert Park, para quem a cidade representa “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo; mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo” (Harvey, 2008). Essa visão revela o papel paradoxal do espaço urbano: enquanto a cidade configura o ambiente que molda o cotidiano e a identidade de seus habitantes, ela também exige uma adaptação constante, frequentemente à custa do bem-estar daqueles que vivem em condições precárias e vulneráveis.

Desse modo, a cidade transcende a simples infraestrutura; ela incorpora ideais, conflitos e desigualdades, tornando-se um espelho das divisões sociais que a constituem. Nesse contexto, surge a reflexão sobre o quanto a configuração e o planejamento urbanos estão realmente comprometidos com a inclusão social e com a promoção de uma qualidade de vida digna para

todos. Este dilema também evidencia a importância de um compromisso ético na governança urbana, que deve ser voltada para a redução da segregação socioespacial e para a promoção de direitos que sejam verdadeiramente acessíveis a toda a população, em especial aos grupos vulneráveis.

A partir desse ponto de vista, a cidadania urbana requer uma relação de reciprocidade entre o indivíduo e o espaço. Viver a cidade significa, então, participar de suas transformações e integrar-se a ela de modo a sentir-se parte do todo. Surge, aqui, uma indagação sobre as barreiras que a estrutura social e a segregação espacial impõem à vivência plena desse direito: como podem os habitantes de áreas periféricas, muitas vezes privadas de serviços essenciais, construir um sentimento de pertencimento e identidade com a cidade em sua totalidade?

Infelizmente, a idealização da cidadania urbana plena permanece distante da realidade vivida por muitos. A exclusão social e espacial se impõe como um obstáculo significativo, limitando o acesso de indivíduos e comunidades aos direitos fundamentais que deveriam ser universais. Nesse contexto, as cidades, que deveriam ser espaços de inclusão e oportunidades, se tornam, muitas vezes, palcos de desigualdades gritantes, onde a cidadania urbana é restrita e distorcida para aqueles que habitam áreas marginalizadas ou vulneráveis. Assim, é imperativo reconhecer que a promoção da dignidade urbana não pode ser alcançada sem a superação dessas barreiras estruturais, que perpetuam a exclusão.

A efetividade do direito à moradia digna e à inclusão social se entrelaça diretamente com políticas que visem a regularização fundiária. Essa regularização não se limita a um mero ato administrativo, mas emerge como um componente crítico para assegurar que as populações vulneráveis tenham acesso à terra e à habitação de forma formal e segura. Sem a regularização, a instabilidade da posse e a vulnerabilidade legal continuam a marginalizar essas comunidades, reforçando ciclos de pobreza e exclusão.