
PRIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI: AS CIDADES GÊMEAS PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA FRONTERA BRASIL/PARAGUAY:
LAS CIUDADES GEMELAS PONTA PORÃ (BR) Y PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

DEPRIVATION OF THE RIGHT TO HOUSING ON THE BRAZILIAN/PARAGUAYAN BORDER:
THE TWIN CITIES PONTA PORÃ (BR) AND PEDRO JUAN CABALLERO

Tiago Machado Faria de Souza¹

<https://orcid.org/0000-0001-7352-3791>
<http://lattes.cnpq.br/3002684615526354>

Cláudia Maria Sonaglio²

<https://orcid.org/0000-0003-2840-5440>
<http://lattes.cnpq.br/3610325971698745>

Vivian Letícia Agüero Godoy³

<https://orcid.org/0000-0002-6028-2770>
<http://lattes.cnpq.br/7434491462199982>

Recebido em: 14 de abril de 2021

Aceito em: 30 de agosto de 2021

RESUMO: Este artigo propõe-se a emergir temas relacionados ao planejamento urbano fronteiriço nas cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e *Pedro Juan Caballero* (PY), importante arranjo urbano internacional da América do Sul. A partir de dados secundários disponibilizados pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* e Fundação João Pinheiro, tem-se como objetivo central, a interpretação e compreensão das distinções entre as composições do indicador déficit habitacional brasileiro e paraguaio, no intuito de corroborar e identificar os possíveis elementos inseridos na paisagem urbana. O levantamento bibliográfico teórico e legislativo auxilia na compreensão de que, o avançado aparato legislativo urbano brasileiro possibilita ao município de Ponta Porã (BR) maior condição de intervir em prol da função social da cidade, o que não necessariamente acontece, uma vez

¹ Professor dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo e Técnico em Edificações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul. Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Coordenador do Curso Técnico em Edificações Subsequente Educação a Distância do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul - CREAD. – tiago.faria@live.com

² Professora dos Cursos de Administração, Ciências Econômicas e do Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Diretora de Pesquisa e Pós-graduação da Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul. Vinculada ao Grupo Permanente de Estudos e Pesquisas sobre Alternativas para o Desenvolvimento. – claudia.sonaglio@gmail.com

³ Mestre pelo Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Bacharel em Administração de Empresas - Faculdades Integradas de Ponta Porã - FIP/MAGSUL. – vivian.godoy20@gmail.com

que o modelo de privatização neoliberal do direito à moradia desampara, ainda que de forma distinta, os dois lados desta fronteira. Já o território correspondente ao município de *Pedro Juan Caballero* (PY) apresenta um processo de expansão indiscriminado de sua mancha urbana a partir do surgimento de novos loteamentos residenciais, cuja infraestrutura se resume à disponibilidade de sistema de abastecimento de água potável e rede de energia elétrica domiciliar.

Palavras-chave: Déficit habitacional. Neoliberalismo. Direito à cidade. Cidades gêmeas.

RESUMEN: Este artículo se propone a emerger temas relacionados al planeamiento urbano fronterizo en las ciudades gemelas Ponta Porã (BR) y Pedro Juan Caballero (PY), importante arreglo urbano internacional de América del Sur. A partir de datos secundarios puestos a disposición por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y *Fundação João Pinheiro*, se tiene como objetivo central, la interpretación y comprensión de las distinciones entre las composiciones del indicador déficit habitacional brasileño y paraguayo, con el fin de corroborar e identificar los posibles elementos insertados en el paisaje urbano. El levantamiento bibliográfico teórico y legislativo auxilia en la comprensión de que, el avanzado aparato legislativo urbano brasileño posibilita al municipio de *Ponta Porã* (BR) mayor condición de intervenir en pro de la función social de la ciudad, lo que no necesariamente sucede, ya que el modelo de privatización neoliberal del derecho a la vivienda desampara, aunque de forma distinta, los dos lados de esta frontera. Ya el territorio correspondiente al municipio de Pedro Juan Caballero (PY) presenta un proceso de expansión indiscriminado de su mancha urbana a partir del surgimiento de nuevas urbanizaciones residenciales, cuya infraestructura se reduce a la disponibilidad de un sistema de suministro de agua potable y red de energía eléctrica doméstica.

Palabras clave: Déficit habitacional. Neoliberalismo. Derecho a la ciudad. Ciudades gemelas.

ABSTRACT: This article proposes to emerge themes related to urban border planning in the twin cities Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY), important international urban arrangement of South America. Based on secondary data provided by the *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* and the *João Pinheiro Foundation*, the main objective is the interpretation and understanding of the distinctions between the compositions of the Brazilian and Paraguayan housing shortage, to support and identify the possible elements inserted in the cityscape. The theoretical and legislative bibliographic survey helps in understanding that, the advanced Brazilian urban legislative apparatus enables the municipality of *Ponta Porã* (BR) greater condition to intervene in favor of the social function of the city, which does not necessarily happen, since the neoliberal privatization model of the right to housing leaves, although in a different way, the two sides of this border. The territory corresponding to the municipality of Pedro Juan Caballero (PY) presents a process of indiscriminate expansion of its urban sprawl of new residential allotments, whose infrastructure comes down to the availability of drinking water supply system and home electric power grid.

Keywords: Housing shortage. Neoliberalism. Right to the city. Twin cities.

1 INTRODUÇÃO

⁴No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou a Agenda 2030, um conjunto de metas a serem implementadas por todos os países-membros do grupo durante os próximos onze anos (até o ano de 2030) no intuito de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONUBR, 2019). Paraguai e Brasil compõem a lista de membros fundadores da ONU, ou seja, desde 24 de outubro de 1945, portanto, dispõem-se aptos a cumprir com os preceitos da organização em trabalhar pela paz e desenvolvimento mundial, preâmbulo da Carta das Nações Unidas, seu documento de fundação.

De acordo com a ONU-HABITAT (2011), a proporção populacional vivendo em situação de pobreza urbana no ano de 2009 era de 48% no Paraguai e 22% no Brasil, sendo que a pobreza extrema muitas vezes está concentrada nos espaços urbanos. As desigualdades sociais acabam sendo mais acentuadas e a violência se torna uma consequência das discrepâncias no acesso pleno à cidade. Por isso, a Agenda 2030 dispõe do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (conhecida como a ODS urbana), composta por sete metas a partir de:

[...] temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas (ONU-HABITAT, 2019).

Complementa-se ao fato de que, no ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu a moradia como um dos direitos humanos fundamentais, sem os quais os indivíduos não conseguem desenvolver plenamente suas potencialidades por serem inerentes a sua dignidade. Não deve, portanto, ser pensado como uma mercadoria comercializável e tampouco estar sujeito a qualquer forma de discriminação.

Os países da América Latina e Caribe estão entre os mais urbanizados do mundo em desenvolvimento. A taxa de urbanização passou de 60% (1975) para 80% (2010), sendo que um terço de suas famílias vive de forma inadequada, em habitações construídas com materiais precários, alheias aos serviços básicos. Aproximadamente três milhões de famílias latino-americanas que se formam a cada ano instalam-se de forma “ilegal” (ONU-HABITAT, 2011), *a priori*, pelo fato de violarem a lei pela ocupação de locais cuja legislação é restritiva, a exemplo das favelas e assentamentos urbanos informais em áreas de proteção ambiental.

As cidades gêmeas⁶ brasileiras, dentre elas Ponta Porã (BR) e sua conurbação com *Pedro Juan Caballero* (PY) são caracterizadas pela alta interação econômica e cultural com os países vizinhos. Para Aikes e Rizzotto (2018), essas fronteiras urbanas podem ser consideradas como

⁴ Este artigo adota sistema de referência de acordo com os padrões recomendados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR 6023:2018.

⁵ Pesquisa iniciada a partir das análises e discussões realizadas durante o Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

⁶ Define -se, de acordo com a Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, artigo 1º - cidades gêmeas como: “[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” (BRASIL, 2014, p. 45).

um “espaço-laboratório” pois enfrentam dualidade por serem espaços urbanos de controle e integração, “pois as circulações transfronteiriças decorrem fundamentalmente de relações de trabalho, estudo, consumo e acesso aos serviços públicos” (p. 02). A relação de dependência mútua entre Brasil e Paraguai e as distinções existentes no âmbito jurídico-legal referentes às políticas públicas (de habitação, transporte, saneamento, educação, saúde) impactam no cotidiano do habitante da fronteira.

Nesse contexto, este estudo de caso tem como objetivo geral analisar o espaço urbano fronteiriço conurbado de *Pedro Juan Caballero* (PY) e Ponta Porã (BR) a partir de suas peculiaridades, no intuito de emergir a discussão sobre a privação e as distinções referentes ao direito à moradia entre os dois lados da fronteira. Busca-se, essencialmente, compreender de que forma as distinções entre as concepções dos indicadores relacionados ao déficit habitacional brasileiro e paraguaio através de dados secundários disponibilizados pela Fundação João Pinheiro e *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), somado às relações entre políticas de controle, uso e ocupação do solo correlacionam-se com as transformações físicas e espaciais manifestadas na paisagem urbana.

Apresenta paradigma metodológico qualitativo, subsidiado por autores que explanam sobre desenvolvimento, planejamento e sociologia urbana. A pesquisa documental abarca o composto legislativo urbanístico, social e socioespacial das cidades/países objetos de estudo. Limita-se pela privação de dados secundários acerca dos problemas urbanos paraguaios, especificamente sob área de abrangência local (município de *Pedro Juan Caballero*). As documentações legislativas encontram-se dispersas e raramente dispõem de fácil acesso nos sites oficiais das instituições públicas. Embora as produções teóricas sobre planejamento urbano e direito à cidade⁷ sejam amplas e satisfatórias, a análise destes fundamentos sob o olhar das fronteiras urbanas, especificamente as latino-americanas, ainda são insuficientes.

Devido sua amplitude, o crivo teórico está pautado em autores de distintas áreas do conhecimento – geografia humana, sociologia urbana, arquitetura e urbanismo, economia – que explanam sobre o tema cidades a partir de um aspecto mais abrangente e interdisciplinar. Assimilam a conexão de conceitos como desenvolvimento, sustentabilidade e justiça social através da proposição do direito à cidade.

Salienta-se que embora exista distinções entre direito à moradia, domicílio, residência e habitação, há necessariamente uma complementaridade entre os termos. É possível habitar um imóvel, por exemplo, sem residir (não necessariamente implica que seja seu domicílio), a exemplo de um imóvel alugado. “Por essa razão, a habitação, residência, domicílio e moradia não têm diferenças valorativas, mas ontológicas” (SOUZA, 2016, p. 92). A adesão do termo direito à moradia aqui adotado extrapola os direitos relacionados à propriedade, pois o conceito - quando relacionado ao planejamento urbano sustentável - preza pela garantia a que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários de um imóvel.

2 A CONURBAÇÃO URBANA INTERNACIONAL PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

⁷ Nesta pesquisa, o conceito de direito à cidade é análogo ao utilizado por Jacobi (1986, p. 22): “[...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro”.

O município de Ponta Porã localiza-se no estado de Mato Grosso do Sul, microrregião de Dourados (divisão político-administrativa e microrregional). Compõe conurbação internacional com o Paraguai, mais especificamente com o município de *Pedro Juan Caballero*, capital do departamento⁸ de *Amambay*. Está localizado ao norte da região oriental do país, compondo fronteira com o Brasil. É um dos dezessete departamentos do Paraguai, integrado por cinco municípios: *Bella Vista*, *Capitán Bado*, *Zanja Pytá*, *Karapaí* e *Pedro Juan Caballero*. Sua capital engloba 71,08% da população total do departamento (DGEEC, 2015).

O município de Ponta Porã é constituído por três distritos, conforme divisão territorial datada de 1995: Nova Itamarati, Cabeceira do Apa, Sanga Puitã e Ponta Porã (sede). Possui um eixo de estruturação urbana paralelo à linha internacional de aproximadamente quatorze quilômetros de extensão até o distrito de Sanga Puitã (GHETTI, 2008) que também compõe conurbação internacional com o município paraguaio de *Zanja Pytá*, conforme apresentado pela figura 1.

Figura 1 - Conurbações na linha de fronteira internacional Brasil/Paraguai



Fonte: Imagem de satélite (2019). Adaptado pelos autores.

A área urbana do lado paraguaio apresenta maior extensão a partir do eixo transversal à linha internacional (SO/NE), em direção à Assunção, sendo que suas áreas institucionais estão distribuídas de forma menos concentrada. Enfatiza-se que, embora haja distinções no traçado urbano das duas cidades, a condição de fronteira conurbada condiciona a formação de um centro urbano unificado nos limites da linha internacional que agrupa a maior densidade habitacional, comercial e populacional.

3 A CONDIÇÃO DE CIDADE LATINO-AMERICANA NEOLIBERAL

Tem-se a América Latina como mercado consumidor em potencial, ainda que as políticas neoliberais esbarrem em uma importante barreira ao seu avanço: o controle do Estado no

⁸ O Paraguai organiza a estrutura política administrativa de seu território em dezessete departamentos, além do distrito capital de Assunção. Dentre estes está o Departamento de *Amambay*, cuja capital tem-se o município de *Pedro Juan Caballero*.

espaço das cidades. Harvey (2012) alega que a urbanização sempre teve um importante papel para estabilizar períodos de crises econômicas, a exemplo dos Estados Unidos, onde o mercado imobiliário foi capaz de absorver grande volume de recursos após o estouro da bolha da alta tecnologia no fim dos anos 1990, através da construção de residência e escritórios. Impeleu-se também o consumo por serviços e bens de consumo.

Com o Consenso de Washington⁹, uma sequência de ataques teóricos a partir de ultraliberais como Hayek e Friedman embasaram as políticas de Estado na década de 1980 e foram se tornando hegemônicos ao longo dos anos 1990 (PEREIRA, 2017).

Neste contexto, os espaços urbanos tornam-se produtos do mercado globalizado. Não há necessidade de proporcionar qualquer tipo de benefício social aos cidadãos. Desprende-se da produção democrática da cidade, da preservação ambiental e da articulação regional. Implementa-se uma guerra global entre os lugares mascarada como guerra industrial, uma vez que áreas inteiras continuam fazendo parte do mapa do país, porém, fora do controle da nação (SANTOS, 1997).

A globalização¹⁰ e a campanha de desmonte do Estado como grande provedor, promovido pelo liberalismo, não acarretou sua diminuição, pelo contrário “enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais. Naquilo que interessa às grandes corporações e ao capital financeiro, os Estados foram fortalecidos com a ajuda midiática” (MARICATO, 2008, p. 188). Furtado (1974) apresenta o fato como “o mito do desenvolvimento econômico”, expondo que, no quadro estrutural do sistema capitalista, o processo de acumulação guiado pelas grandes empresas “tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades continuam a [se] agravar” (FURTADO, 1974, p. 68).

Harvey (2012) afirma que o modelo neoliberal dos últimos trinta anos caminhou para privatizar o direito à cidade, pois foi capaz de reduzir a capacidade do Estado em controlar democraticamente a produção e seu lucro, estando a fatia estatal estagnada desde os anos 1970. Sendo assim:

[...] uma vez que o processo urbano é um dos principais canais de uso desse dinheiro público, criar uma gestão democrática da sua aplicação constitui o direito à cidade. Ao longo de toda a história do capitalismo, uma parte do lucro foi tributada, e em fases social-democratas a produção à disposição do Estado aumentou significativamente. O projeto neoliberal dos últimos trinta anos caminhou para privatizar esse controle (HARVEY, 2012, p. 12).

Com o Estado afastado do dever de proporcionar o direito à cidade, cria-se possibilidades de lucros para o capital. O dever público de garantia igualitária e eficiente do urbano aos cidadãos já não existe e passa a ser disponível apenas àqueles que podem pagar por eles. Tem-se então na promoção do espaço urbano desregulamentado, uma infinita possibilidade de criar necessidades e novos estilos de vida.

A este modelo é interessante, por exemplo, que as cidades latino-americanas de pequeno e

⁹ Trata-se de um conjunto de medidas desenvolvidas por uma nova direita neoliberal estadunidense para combater o período de crise econômica e retomar o crescimento dos países latino-americanos na década de 1980, através da estabilização da economia pelo ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado e adoção de políticas econômicas ortodoxas (BRESSER-PEREIRA, 1992).

¹⁰ “A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2004, p. 12).

médio porte desregulamentadas continuem a expandir suas manchas urbanas, criando centros urbanos periféricos cada vez menos densos e dependentes por automóveis, já que a cidade tipicamente capitalista¹¹ necessita suprir tal mecanismo de mercado (VILLAÇA, 1998). Trata-se de um modelo de expansão territorial urbano caracterizado pela transição de terras antes destinadas à atividade rural para urbana, através do fracionamento de glebas em suas periferias, característico “da dinâmica de periferização precária cuja característica principal nas grandes cidades latino-americanas é a inexistência (ou precariedade) de infraestruturas, serviços e acessibilidade urbana” (ABRAMO, 2007, p. 35).

As grandes concentrações urbanas, impulsionadas por sucessivas ondas modernizadoras, somam-se às novas formas urbanas, menos densas e socialmente exclusivas (REIS FILHO, 2006). Tornam-se apenas produtos do mercado globalizado, alheios a necessidade de proporcionar algum tipo de benefício social aos cidadãos. Desprende-se da produção democrática da cidade, da preservação ambiental e da articulação regional. Harvey (2012) afirma que são os pobres os mais desfavorecidos pelo processo, havendo quase sempre uma dimensão de classe que passa a ser estigmatizada por não ser capaz de pagar pelo direito ao usufruto do direito à cidade.

4 LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA E PARAGUAIA

O Brasil (Estatuto da Cidade) e Paraguai (*Ley Orgánica*) estabelecem aos municípios regulamentação para controle, uso e ocupação do solo urbano ao dotá-los de instrumentos para suposta garantia do direito à cidade: “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (BRASIL, 2001, p. 15) e “*tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo*” (PARAGUAY, 2010, p. 62).

O Estatuto da Cidade dota os municípios brasileiro de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para que estes possam garantir efetividade às políticas urbanas através de normas que possibilitam a racionalização do solo urbano a partir de um modelo de planejamento urbano centrado à função social da propriedade urbana. Neste caso, definidos no Código Urbanístico (fundamentado nas disposições do Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica e Plano Diretor do Município de Ponta Porã), o poder público municipal aplica os instrumentos da política urbana em imóveis não loteados, não edificados, não utilizados ou subutilizados.

O Paraguai estipula sua legislação urbanística, principalmente, a partir da lei federal *Ley Orgánica Municipal*. Para efeito de análise comparativa, corresponde ao Estatuto da Cidade, ainda que não disponha de uma compreensão política e social de regulação do uso da propriedade urbana e funções sociais da cidade tão avançadas quando o documento brasileiro. A lei estipula aos seus municípios a função de regular, ao âmbito de seu território, o planejamento urbanístico e ordenamento territorial a partir da elaboração e implementação de, no mínimo, dois instrumentos jurídicos de gestão municipal: *Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio* e do *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (PARAGUAY, 2010).

O primeiro tem por objetivo estabelecer um modelo de desenvolvimento urbano cujas diretrizes estejam centradas em programas, projetos e estratégias que englobem parâmetros so-

¹¹ Villaça (1998) ramifica o conceito de cidade capitalista entre as do início do capitalismo, cuja intervenção do Estado o mantém como produtor direto do espaço urbano, e as tipicamente capitalistas, onde o mercado imobiliário assume tal papel.

ciais, econômicos, ambientais e de infraestrutura orientados a proporcionar equidade social, crescimento econômico e sustentabilidade ecológica ao município. Já o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* é um instrumento técnico de gestão municipal onde se define indicadores de ordenamento e edificação a partir do zoneamento do território urbano (PARAGUAY, 2010).

No ano de 2011, o governo federal paraguaio, no intuito de combater as disparidades regionais existentes em seu território, apresentou seu *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* cujos objetivos estão em diminuir as assimetrias e aumentar os níveis de integração territorial do país (PARAGUAY, 2011). Para isto, dispõe de cinco grupos de Objetivos Estratégicos (OE)¹² monitorados por indicadores de desempenho. Destaca-se aqui o Objetivo Estratégico Quatro – Valorizar os recursos patrimoniais (cultural e natural) a partir de estratégias de ordenamento de uso do solo urbano, proteção ambiental e patrimonial – sendo o indicador de êxito, a quantificação dos departamentos e municípios que têm implementado e executado planos de ordenamento de uso do solo urbano e proteção ambiental.

Porém, ainda que a elaboração de um plano nacional que denote a importância do elemento urbano para o desenvolvimento, integração e diminuição das desigualdades regionais do país, apenas a elaboração e implementação de normas e instrumentos de planejamento, controle e uso do solo urbano não garantem a efetividade em “*Mejorar la relación y la compatibilidad entre las actividades dentro de un mismo territorio [...] mejorando las condiciones ambientales, paisajísticas y la calidad de vida*” (PARAGUAY, 2011, p.37), ou seja, dispor do direito à cidade à parcela integral de sua população.

5 INDICADORES DE DÉFICIT HABITACIONAL

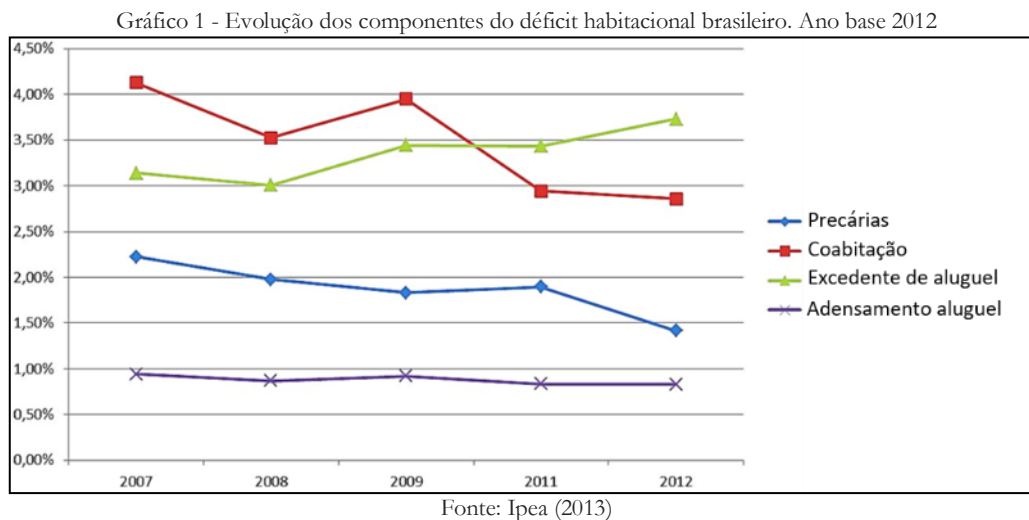
De forma ampla, o déficit habitacional é um indicador que busca orientar o poder público através da especificação das necessidades das moradias, na intenção de direcionar os responsáveis pela política habitacional à elaboração de programas que possam suprir tal demanda (IPEA, 2013).

O déficit habitacional brasileiro é evidenciado quando ocorre ao menos uma das quatro situações: moradias precárias (rústicas ou improvisadas); situação de coabitação (famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos); moradias cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total (excedente de aluguel); e moradias alugadas com mais de três habitantes utilizando o mesmo cômodo (adensamento excessivo) (IPEA, 2013).

De acordo com os dados coletados em levantamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2012, apurados pela Fundação João Pinheiro, o indicador, embora apresente queda, aponta comportamento distinto ao que diz respeito aos estratos de renda das famílias. O problema afeta principalmente àquelas com renda de até três salários-mínimos, compondo aproximadamente 74% do déficit.

¹² O documento é composto pelos OE1 (integrar efetivamente todo o território nacional através de uma maior cobertura e qualidade de redes de transporte e comunicação); OE2 (promover o desenvolvimento das áreas postergadas através de estratégias integradas de desenvolvimento territorial); OE3 (consolidar uma rede urbana polinuclear que permita fortalecer as funções dos centros urbanos, de maneira que atuem como dinamizadores de suas regiões de influência); OE4 (valorizar os recursos patrimoniais -cultural e natural - através de estratégias de ordenamento do uso do solo e proteção ambiental e patrimonial); OE5 (fortalecer o capital social, as capacidades técnicas e a liderança política e institucional para a promoção e gestão do desenvolvimento em todos os níveis da organização territorial do Paraguai). A interpretação apresentada pelos autores é construída por tradução livre, baseado em Paraguay (2011).

Todos os componentes do índice contribuíram para sua redução, com exceção do item excedente de aluguel, que obteve ganho de 0.29 pontos percentuais, ou seja, o comprometimento excessivo da renda familiar com o aluguel é o principal componente do déficit habitacional brasileiro, representando 50,94% de seu total (IPEA, 2013), conforme análise do gráfico 1:



Portanto, ainda não há como confirmar a eficiência das legislações e políticas habitacionais brasileiras, já que não é digno gastar mais de 30% da renda familiar apenas com aluguel por comprometer o suprimento de outras necessidades básicas e a ascensão social. Ainda que programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida sejam importantes para ampliação do crédito imobiliário, dispõe-se de uma oferta segmentada pelo nível de renda, sendo que para as famílias de até três salários mínimos o acesso à casa própria via financiamento é inviável.

O Ministério das Cidades Brasileiro define o termo favela como “espaços habitados precários, com moradias autoconstruídas¹³, formadas a partir da ocupação de terrenos públicos ou particulares”, que apresentam precária infraestrutura e população de baixa renda desassistida por serviços públicos, “[...] baixos índices de infraestrutura, ausência de serviços públicos e população de baixa renda” (BRASIL, 2001). O IBGE (2010) especifica ser necessário no mínimo um conjunto de 51 unidades destas moradias implantadas de forma desordenada e densa, cenário condizente com o assentamento urbano denominado Favelinha, em Ponta Porã (figura 2).

¹³ “A autoconstrução, o mutirão, a autoajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho” (MARICATO, 1979, p. 71).

Figura 2 - Assentamento urbano Favelinha na cidade de Ponta Porã (BR)



Fonte: Imagem de satélite (2021); Acervo próprio (2021). Adaptado pelos autores.

A área pública, antigo pátio operacional da antiga estação ferroviária de Ponta Porã, localiza-se no Setor Ipês, próximo à linha internacional e ao centro urbano da conurbação. Apesar de tratar-se de um imóvel público da União ocupado irregularmente caracterizado pela ilegalidade fundiária e inexistência de infraestrutura básica, o Plano Diretor e Código Urbanístico de Ponta Porã não a define como Área Especial de Interesse Social (AEIS), ainda que disponha de aparato jurídico federal para isto. A Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) facilita a disposição de segurança da posse dos imóveis aos moradores e a requalificação da área aos moldes do Programa Favela Bairro, promovendo a integração social da favela ao transformá-la em um bairro da cidade.

Uma vez que não há garantia fundiária (ausência de título da propriedade), observa-se moradias autoconstruídas pela população de baixa renda caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, insalubres e estruturalmente inseguros. Majoritariamente residencial, não dispõe dos mínimos serviços de infraestrutura urbana (rede de energia elétrica domiciliar, sistema de abastecimento de água). Não há uma correta demarcação e definição das vias de acesso, o que insere as moradias em isolamento em relação aos bairros vizinhos, além de dificultar e tornar inacessível o acesso disponibilidade de serviços de transporte coletivo, entregas, coleta de resíduos urbanos.

É possível relacionar a existência da Favelinha no espaço urbano do município à determinados fatores. Quando comparado com o lado paraguaio, a maior regulação do uso do solo urbano e a exigência, por exemplo, de implementação de infraestrutura completa em caso de novos loteamentos eleva o preço dos imóveis. Se o comprometimento da renda para locação é demasiado e a disposição de outras modalidades de assistência à moradia (aluguel social, conjuntos habitacionais) são insuficientes, parte da população encontra na ocupação ilegal de áreas urbanas não permitidas a única alternativa para o problema.

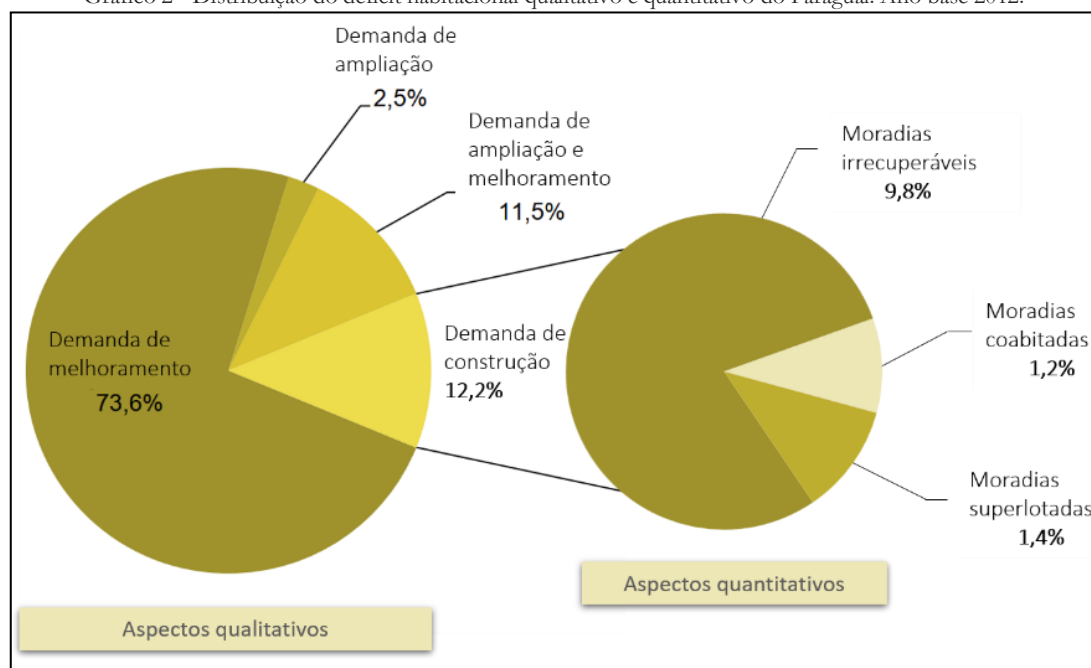
A composição do indicador de déficit habitacional realizado pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* do Paraguai se distingue do realizado pela Fundação João Pinheiro no Brasil. Está centrado na coleta de dados:

- quantitativos - necessidade de novas construções para atendimento do fluxo contínuo estabelecido por novas famílias e reconstrução de moradias improvisadas e ranchos (conhecidas como casas de torrão/adobe) que apresentam qualidade e tipologia construtiva consideradas irre recuperáveis;

- qualitativos – referente às moradias classificadas como recuperáveis do ponto de vista de sua qualidade construtiva. Considera os materiais de construção (parede, teto e piso¹⁴) e condições de saneamento (DGEEC, 2012)¹⁵.

A análise do gráfico 2 permite inferir que, de acordo com DGEEC (2012), 87,6% do déficit habitacional do Paraguai está centrado em demandas qualitativas, ou seja, moradias que necessitam ser melhoradas e/ou ampliadas. A respeito do déficit quantitativo, apenas 12,2% do déficit habitacional paraguaio está categorizado pela demanda de novas construções.

Gráfico 2 - Distribuição do déficit habitacional qualitativo e quantitativo do Paraguai. Ano base 2012.



Fonte: DGEEC (2012). Adaptado pelos autores.

Pedro Juan Caballero, amparado à nível federal pela *Ley Orgánica Municipal*, não aplica instrumentos reguladores da política urbana capazes de intervir no processo de periferação da mancha urbana. O mercado imobiliário dispõe de maior autonomia para atuação pelo suprimento da moradia à população através de loteamentos periféricos minimamente urbanizados. Segundo Maricato (2000), trata-se de uma “bomba socioecológica”. Tal população, cuja mobilidade restringe-se a bairros urbanisticamente precários, desregulados socialmente e ambientalmente, se vê ociosa pelo desemprego e ausência de atividades culturais e esportivas, “exilada” em seus bairros, sem equipamentos e serviços coletivos.

Apresenta-se como exemplo a figura 3, loteamento residencial periférico localizado frente à linha internacional de fronteira, próximo ao *Campus da Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad del Pacífico*. Não há disponibilidade de transporte público e os serviços e infraestrutura urbana são mínimos, resumem-se à disponibilidade de vias de acesso definidas, sistema de

¹⁴ Habitações residenciais que apresentam paredes e cobertura de papelão, madeira de embalagem, plástico ou palha são classificados como irrecuperáveis e compõem o déficit quantitativo do indicador. As que apresentam paredes de adobe ou madeira e cobertura de madeira, chapa metálica, ou fibrocimento são classificadas como recuperáveis e se inserem no déficit qualitativo. A interpretação apresentada pelos autores é construída por tradução livre, baseado em DGEEC (2012).

¹⁵ A interpretação e paráfrase pelos autores é construída por tradução livre.

abastecimento de água potável e rede de energia elétrica domiciliar. Trata-se, em sua maioria, de edificações autoconstruídas em processo de conclusão.

Figura 3 - Loteamento residencial na linha de fronteira, periferia de *Pedro Juan Caballero* (PY)



Fonte: Imagem de satélite (2021); Acervo próprio (2021). Adaptado pelos autores.

A política pública habitacional social aplicada em *Pedro Juan Caballero* está centrada no acesso ao microcrédito e construção de unidades habitacionais em áreas periféricas da cidade, representados por programas coordenados pelo Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)¹⁶, cooperativas habitacionais como a *Mborayhu* ou pela própria *Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat* (Senavitat). A Constituição Nacional do Paraguai estabelece, através do Art. 100:

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados (PARAGUAY, 1992, p. 03).

Uma vez que o problema do déficit habitacional paraguaio se baseia em aspectos qualitativos da propriedade, a promoção do direito à moradia digna deveria pautar-se também em estratégias para limitar o processo de periferização da mancha urbana da cidade e/ou promoção intensiva de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para os novos loteamentos residenciais.

CONSIDERAÇÕES

Dentre as políticas públicas mais eficientes para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável estão àquelas que vão em direção ao suprimento das necessidades sociais básicas

¹⁶ O Mercado Comum do Sul (Mercosul) aprovou em 2004 seu fundo estrutural, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) para financiar projetos de relevância nas menores economias, no intuito de combater as discrepâncias econômicas e sociais entre os países pertencentes. O Paraguai é o maior beneficiado, contando com 73% dos recursos (CARNEIRO FILHO, 2013).

capazes de externalizar positivamente na cidade devido seu grande poder catalizador de ações: moradia e mobilidade urbana. Tal proposição está correlacionado ao objetivo central da ODS 11 da Agenda 2030 da ONU em garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, além adequar os agrupamentos urbanos informais.

Neste sentido, um ponto importante relacionado às distinções do processo de omissão e/ou privação do direito à moradia do lado brasileiro e paraguaio da linha de fronteira está no fato de que a composição do indicador de déficit habitacional desenvolvido pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* do Paraguai se distingue do brasileiro, apurado pela Fundação João Pinheiro. Neste, o elemento comprometimento excessivo da renda familiar com o aluguel é o principal componente do déficit habitacional brasileiro, representando 50,94% de seu total (IPEA, 2013).

As políticas públicas municipais de planejamento urbano do lado brasileiro estão subsidiadas pelo Estatuto da Cidade, uma das leis de planejamento urbano mais avançadas do mundo, mas que na prática, não se aplica no Brasil (MARICATO, 2015). Ainda que disponha de um aparato legislativo mais complexo que o município vizinho, o mesmo modelo neoliberal de financeirização da moradia desampara àqueles que não possuem condições (ainda que mínimas) de se adequarem, o que é retratado pelo aparecimento de uma favela urbana consolidada.

A estrutura legislativa de Ponta Porã detém de aparato para resolver a situação de ilegalidade da Favelinha. Trata-se de um imóvel da União próximo aos centros da conurbação que apresenta superfícies planas e possui algumas vias internas amplas, que facilmente podem ser dotadas de infraestrutura para compor a estrutura viária do restante da cidade.

No Paraguai, quase 90% do déficit habitacional está centrado em demandas qualitativas (DGEEC, 2012). Portanto, existe uma alta demanda por melhoramento das moradias já existentes, não sendo possível afirmar que os loteamentos periféricos, à exemplo do estabelecido em *Pedro Juan Caballero*, são capazes de proporcionar o direito à moradia digna.

Ainda que garanta segurança da posse e sejam economicamente acessíveis, a disponibilidade de serviços, infraestrutura urbana, localização e condições de habitabilidade são minimamente questionáveis. O processo de periferização das cidades, aliados à condição de pobreza urbana, implica em bairros autoconstruídos, segregados dos centros urbanos e habitados de forma precária. Tal situação posterga a possibilidade do Estado paraguaio em fornecer condições de moradia digna aos moradores que se encontrarão cada vez mais cerceados do direito à mobilidade urbana através de um sistema de transporte público eficaz.

Qualquer que seja a abordagem acerca de planejamento urbano e desenvolvimento regional em cidades de fronteira, é importante emergir a “cidade real” aos debates, principalmente ao espaço acadêmico, dado a potencialidade de externar e subsidiar as ações das estruturas municipais destes locais que desconhecem e/ou não dispõem de habilidades técnicas para utilização do aparato jurídico a sua disposição. Tal inércia perante a situação de conurbação internacional e a não compreensão da importância em dispor do direito à cidade à parcela integral de sua população poderá desencadear em um complexo processo de “bomba socioecológica” fronteiriça.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *In: Revista Brasileira de Estudos Urba-*

nos e Regionais, v. 09, n. 02, 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 12 de jan. 2021.

AIKES, Solange; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 8, e00182117, 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de nov. 2001.

BRASIL. **Portaria nº 125 em 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de mar. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? *In: A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. São Paulo, Nobel, 1992.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRGS. Porto Alegre, 2013.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Déficit Habitacional en el Paraguay**. Consejo Nacional de la Vivienda - CONAVI, 2012.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025**. Paraguay, 2015.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GHETTI, Isabella Benini Loli. **A questão urbana no universo fronteiriço: sobre a fronteira internacional de Ponta Porã / MS**. 2008. 205 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012)**, Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2013.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**, São Paulo: Cedec, vol. 2, nº 4, jan./mar. 1986.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **Territórios**, Bogotá, n. 18-19, p. 183-205, jan./dez. 2008.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**.

São Paulo Perspect., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000.

ONUBR. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido**. Resumo e Principais Constatações, 2011.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Organização das Nações Unidas**, [Site Institucional do Brasil], 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 18 dez. 2020.

PARAGUAY. **Ley Orgánica Municipal nº 3966 de 2010**. NED – National Endowment for Democracy, 2010. Disponível em: <https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2011/09/Ley2011.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**, 1992. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dbe93f49.html>. Acesso em: 22 nov. 2020.

PARAGUAY. **Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT)**. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - Presidencia de La Republica del Paraguay. Instituto Desarrollo, Asunción, 2011.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. Boaventura de Sousa Santos e a sociedade civil em tempos de globalização. **Revista de Filosofia Aurora**, [S.l.], v. 20, n. 26, p. 113-126, maio 2017. ISSN 1980-5934. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/1474>. Acesso em: 29 abr. 2020.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2004.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes. O Direito Humano da Moradia Após a Emenda Constitucional nº 26, de 2000 e sua Análise com o Direito de Habitação no Direito Civil. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 16, p. 73-98, 2016.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.