



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Anais

IV Seminário Internacional Sociedade Inclusiva

Propostas e ações inclusivas: impasses e avanços

Belo Horizonte
17 a 20 de outubro de 2006

Sessões de Comunicações

Realização:



O PLANEJAMENTO URBANO COMO AÇÃO AFIRMATIVA PARA INCLUSÃO SOCIOESPACIAL

Ana Paula Chahim da Silva

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito PUC Minas

Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Marinella Machado Araújo

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito PUC Minas

Coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Núcleo Jurídico de Políticas Públicas. Av. Dom José Gaspar, 500.

Prédio 5, 2º andar. Coração Eucarístico – Belo Horizonte – MG.

(31) 3319-4271 e (31) 9282-0704

nujup_observa@pucminas.br

1 INTRODUÇÃO

O crescente processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma a produzir intensas desigualdades socioespaciais. O espaço urbano foi controlado pelas regras do mercado imobiliário, por leis que faziam excessivas exigências de padrões técnicos e por políticas urbanas inadequadas, alheias às necessidades e aos problemas sociais, o que ocasionou uma segregação territorial.

A população de baixa renda, obrigada a viver em regiões periféricas, viu-se desprovida de serviços públicos básicos.

O Estatuto da Cidade possibilita medidas inovadoras para a promoção de inclusão social no espaço urbano. Problemas emergenciais envolvendo a questão da moradia podem ser combatidos por meio de medidas pontuais, classificáveis como ações afirmativas de combate da discriminação econômica no espaço urbano.

Políticas urbanas adequadas e sensíveis às questões da desigualdade socioespacial são extremamente necessárias diante da realidade brasileira, onde vigoram as violações ao direito fundamental de igualdade e ao princípio da dignidade humana.

2 O PAPEL ESTRATÉGICO DO PLANEJAMENTO URBANO NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

O termo urbanização designa a concentração urbana, segundo Mukai (1998). Não se trata do aumento da área urbana, senão do aumento populacional em tais áreas, em detrimento das rurais.

O processo de crescimento urbano foi fortemente influenciado pelos interesses privados e pela tradicional noção de propriedade como direito público subjetivo, merecedor de proteção jurídica e insusceptível de limitações.

Como consequência, verificou-se no solo urbano um processo de exclusão social que reproduz discriminações, sobretudo de cunho econômico e étnico. Indivíduos que já se encontram socialmente excluídos acabam inseridos em um processo de segregação territorial.

O dossiê da crise social no Brasil revelou que, em 2001, 70 milhões de pessoas viviam na linha da pobreza, número que representava, na época, 41% da população, aproximadamente. A maior parte desse contingente de pessoas não possui recursos econômicos suficientes para adquirir imóvel residencial urbano adequado.

A impossibilidade de acesso à moradia urbana pelos mecanismos de mercado, somada à falta de políticas habitacionais adequadas, levou a população de

baixa renda a viver em regiões periféricas, onde não existe, ou são prestados de forma precária, serviços públicos básicos (como os de saneamento, transporte, saúde, educação, energia, correios).

Soma-se a esse problema o fato de que tais pessoas enfrentam preconceito em razão do local onde moram, o que acarreta dificuldades no acesso ao trabalho e ao crédito.

Há ainda que se destacar que a exclusão territorial não se relaciona somente ao fator econômico, já que a questão da pobreza no Brasil se encontra atrelada à questão racial¹.

Segundo a pesquisa do IBGE, realizada em 2003, a distribuição percentual do rendimento do 1% mais rico no Brasil, por cor, 86,8 % pertencem a pessoas brancas, enquanto na distribuição do rendimento dos 10% mais pobres, 67,8 % são de pessoas pretas e pardas.

Entre morros e favelas e os bairros luxuosos há, por um lado, enorme distância entre as condições estruturais e uma distância espacial por vezes mínima.

A questão do crescimento urbano é, em grande medida, um problema de ilegalidade urbana:

O fenômeno da ilegalidade urbana não pode ser mais ignorado, especialmente quando se sabe que a maioria da população urbana – entre 40% e 70% - vive ilegalmente nas cidades brasileiras, em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, etc. (FERNANDES, 2001, p. 26).

As práticas de ilegalidade não se restringem aos pobres. Mas as implicações sociais que decorrem dessa questão, especialmente quando se trata desse grupo de pessoas, demandam um estudo que reconheça o espaço ilegal (especialmente os ocupados por grupos pobres) como espaço com problemas carecendo de solução.

Cabe lembrar que a ilegalidade perpetrada pelos pobres foi incentivada por uma legislação que era alheia às necessidades destes².

¹ Não é possível, biologicamente, afirmar que exista mais de uma raça humana. O termo raça é empregado no presente trabalho em uma conotação sociológica, em que os grupos de pessoas são separados de acordo com suas etnias e com os problemas que delas decorrem.

² Além disso, deve-se ressaltar o papel importante cumprido pelas leis elitistas e socialmente inadequadas, que têm historicamente desconsiderado as realidades dos processos socioeconômicos de produção da moradia, exigindo padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acabando por reservar as áreas nobres e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário destinado às

Não se pode simplesmente ignorar a ilegalidade, mas reconhecê-la como parte dos problemas gerados no processo de urbanização brasileira³.

O reconhecimento das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos, nos mapas das cidades brasileiras, foi tardio. “Até a década de 70, o conflito era intenso e houve inúmeras expulsões coletivas por todo o país” (FERNANDES, 1998, p.133).

A favela era enfrentada como questão de marginalidade. Longe de tentar satisfazer as necessidades mínimas de infra-estrutura da população expulsa das favelas, os projetos visavam a retomar as áreas das favelas que haviam se tornado economicamente valiosas. As pessoas removidas eram levadas para áreas distantes, o que as deixava insatisfeitas.

“Não deve haver sombra de dúvida quanto ao fato de que o planejamento necessita ser referenciado por uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do quadro atual – ou seja, por um esforço prognóstico”, como ressalta Souza (2003).

O planejamento urbano assume o papel de mecanismo de efetividade de direitos fundamentais, na medida em que se compromete com a necessidade de redução das desigualdades sociais.

Ao promover o acesso ao solo urbanizado, o planejamento urbano materializa diretamente os direitos fundamentais à moradia e à propriedade, e indiretamente outros direitos fundamentais sociais, como o direito à saúde e à educação, eis que tais serviços geralmente não são prestados nas regiões periféricas e isoladas.

Se a urbanização foi, em grande medida, fruto de circunstâncias, o planejamento oferece espaço para possibilidade de escolha dos rumos que se pretende que as regiões urbanas tomem, por meio da capacidade regulatória do Estado.

classes médias e altas, e ignorando assim as necessidades de moradia dos grupos menos favorecidos (FERNANDES, 2002, p. 53).

³ O planejamento, conceituado como instrumento de democratização da gestão da cidade, quebra e se contrapõe ao pensamento tradicional de planejar a cidade de forma parcial, considerando apenas a cidade legal, reconhecida pelo registro e contornos da burocracia estatal, perpetuando a segregação e a exclusão da população que vive à margem da legalidade na cidade real. A definição das políticas públicas e das prioridades de investimento, em função da realidade local e da manifestação da população, confere a legitimidade necessária para inverter a ordem da destinação dos recursos, das obras e serviços públicos para atender aos reais interesses da população (SAULE JÚNIOR, 1998, p.62).

3 INCLUSÃO SOCIAL E AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

Não se pode cogitar a existência de uma sociedade livre e justa, onde haja marginalização decorrente de discriminações ilícitas.

A proibição jurídica da desigualdade, que decorre do direito constitucional de igualdade, não basta para efetivação desse direito. Negar a desigualdade não implica atingir a igualdade, especialmente em uma sociedade onde os contrastes sociais se fazem tão visíveis.

O princípio da igualdade permeia a Constituição de 1988, como se pode verificar, p. ex., no texto preambular, no *caput* do art. 3º e nos incisos III e IV, e no art. 5º, incisos XLI e XLII. As aspirações sociais refletidas no constitucionalismo demandam a materialização do princípio, de forma a assegurar a justiça social.

A evolução da concepção do princípio da igualdade levou à conclusão de que a igualdade jurídico-formal entre os homens é insuficiente para efetivação desse princípio.

Por conseguinte, o Estado não pode adotar uma postura neutra diante das questões sociais, mas assumir uma postura ativa, de forma a oferecer instrumentos capazes de possibilitar que a sociedade se desenvolva de forma igualitária e democrática.

A pretensão de efetiva igualação entre os homens tem como pressuposto o reconhecimento das desigualdades naturais, e como objetivo a eliminação das desigualdades artificialmente impostas. “*A diferença promove a singularidade, sem abrir mão da pluralidade*” (PORTELLA, 1999, p. 40).

A igualdade aristotélica partia do reconhecimento da existência de desigualdades entre os homens. Aristóteles, contudo, diferencia a igualdade entre os mais virtuosos entre si e a igualdade entre todos os seres da comunidade. A amizade existente entre os homens virtuosos era, entre eles, a igualdade aritmética. Mas a unidade da pólis era concebida por Aristóteles pela igualdade geométrica, implicando uma hierarquia entre os indivíduos.

A convivência harmônica na pólis dependia, pois, da existência de apenas um projeto de vida, não sendo dado aos participantes da comunidade exercer escolha do projeto de vida individual.

Tal concepção da igualdade é legitimadora da exclusão social. Faz-se necessária a construção de uma igualdade aritmética entre os homens, capaz de oferecer, a todos, mínimas condições de respeito aos direitos fundamentais e de desenvolvimento individual dentro da comunidade.

A discriminação pode ser definida como a realização, por ente público ou privado, de distinção entre pessoas segundo critérios fundados em características, atributos ou orientações da pessoa. Tanto pode constituir-se como instrumento de privação da aquisição ou do exercício de direitos (hipótese em que será ilícita), como decorrer da necessidade juridicamente justificável da circunstância concreta ou constituir-se como meio de promoção da igualdade (circunstâncias em que será lícita).

Com freqüência, a ação discriminatória constitui-se como forma de perpetração de desigualdades⁴. A discriminação territorial pode ser considerada como meio de manutenção das desigualdades econômicas dentro do espaço urbano. Os loteamentos de bairros luxuosos e bairros centrais são geralmente realizados de forma a não permitirem que moradias populares ali se estabeleçam, na tentativa de isolar os pobres do espaço elitizado.

A exclusão territorial, antes mencionada, é resultante de segregação socioeconômica. A urbanização guiada pelas regras de mercado empurrou a população de baixa renda para regiões periféricas, subdesenvolvidas, irregulares e ilegais.

Há de se ressaltar ainda que tal grupo de pessoas não é desigual apenas pela questão econômica, já que grande parte dele é composta por afro-descendentes.

⁴ Nas suas múltiplas manifestações, a discriminação constitui a valorização generalizada e definitiva de diferenças, reais ou imaginárias, em benefício de quem as pratica, não raro como um meio de justificar um privilégio. Discriminar nada mais é do que insistir em apontar ou em inventar diferenças, valorizar e absolutizar essas diferenças, mediante atividade intelectual voltada à legitimação de uma agressão ou de um privilégio (GOMES, 2001, p.18).

Diante da imperativa necessidade de resposta à segregação territorial devem ser oferecidos mecanismos, tais como as ações afirmativas, capazes de oferecer, em curto prazo, resposta a problemas urgentes gerados pela urbanização.

Os Estados Unidos foram pioneiros na adoção das ações afirmativas, seguidos por diversos países do mundo.

Os fatores desigaladores passaram a ser levados em conta na implementação das atividades estatais, de sorte a evitar a manutenção das desigualdades sociais. Tais medidas governamentais receberam a denominação de “race sensitive measures”.

Em princípio, as ações afirmativas se constituíram como um incentivo para que, tanto nos setores públicos quanto nos privados, as decisões fossem tomadas levando-se em conta o ideal de que a composição dos membros do quadro de trabalhadores no mercado de trabalho e de alunos nas escolas refletisse a desigualdade social.

No fim da década de 60 e início da de 70, verificou-se que as ações afirmativas na forma de encorajamento e incentivo não surtiram efeitos relevantes. O instituto passou, então, a ser concebido como impositivo de atuação dos agentes públicos e privados.

Desde a Revolução Francesa já se clamava pela igualdade de oportunidades. No entanto, a igualdade de oportunidades é o objetivo perquirido, que só pode se efetivar se há igualdade de condições para que as pessoas possam usufruir tais oportunidades.

Na disposição de solo urbanizado no mercado imobiliário há uma aparente igualdade de oportunidades. Grande parte da sociedade brasileira, porém, não possui igualdade de condições para adquirir tais imóveis. *“A Ação Afirmativa é, pois, a expressão democrática mais atualizada da igualdade positiva promovida na e pela sociedade, segundo um comportamento positivo normativa ou administrativamente imposto ou permitido”* (ROCHA, 1996).

Segundo o conceito utilizado por Gomes⁵ é possível conceber a implementação de ações afirmativas por meio de políticas de ordenamento territorial,

⁵ Conjunto de políticas públicas e privadas, de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como

que, ao levarem em conta as desigualdades e segregações, tenham em vista a correção das distorções verificáveis no espaço urbano, por meio do planejamento.

Os projetos que visam a transformar prédios abandonados em moradia popular são uma das medidas que se enquadram no conceito de ação afirmativa. Trata-se de uma medida que transforma um imóvel que desrespeita a função social de propriedade – já que se constitui como um espaço não utilizado, que apresenta um alto custo social – em moradia popular para pessoas desabrigadas ou que vivem em condições físicas abaixo das aceitáveis.

Trata-se, pois, de atuação positiva do Estado que, no exercício do planejamento, combate de forma pontual o problema da segregação territorial, e possibilita o acesso à moradia, à propriedade e às condições de vida digna.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, o edifício Rizkallah Jorge, tombado e abandonado, foi reformado e transformado em moradia, abrigando hoje cento e sessenta e sete famílias. Os imóveis foram financiados pela Caixa Econômica Federal, em prestações baixas que são pagas pelos atuais moradores.

Tal medida combate a exclusão territorial e a discriminação econômica que se fazem presentes na configuração das estruturas das cidades brasileiras. Com isso é viabilizado aos beneficiários de tais medidas o acesso a bens públicos fundamentais.

As distorções possibilitadas, em grande parte, pela noção individualista do direito de propriedade devem agora ser combatidas com vistas ao atendimento de interesses transindividuais (sociais, ambientais, etc.), e à função social que a propriedade urbana exerce.

para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego(...). Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (GOMES, 2001, p.40-41).

4 ESTATUTO DA CIDADE: EM QUE MEDIDA CONCRETIZA A INCLUSÃO SOCIAL

Após um intenso processo de negociação do projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado "Estatuto da Cidade", que começou no início da década de 90, a Lei Federal n.10.257/2001 foi sancionada.

Ao regulamentar o capítulo da Constituição Federal de 1988 que trata da política urbana (artigos 182 e 183 da CF/88), a referida lei ofereceu o suporte jurídico necessário ao planejamento urbano. Trata-se de política regulatória, eis que estabelece normas para o funcionamento e implementação de equipamentos urbanos.

O Estatuto da Cidade consiste, pois, em um marco para o Direito Urbanístico brasileiro por oferecer possibilidades jurídicas efetivas, a fim de que a ordenação, o planejamento e a estruturação regional se contraponham ao desordenado fenômeno da urbanização.

Aliados aos instrumentos constitucionais já existentes, os instrumentos novos⁶ criados pelo Estatuto da Cidade possibilitam ao Poder Municipal uma intervenção direta na construção de uma ordem urbana justa e democrática.

Alguns de novos instrumentos urbanísticos visam a combater problemas como o da especulação imobiliária e impor o cumprimento da função social da propriedade urbana. Entre eles podem ser citados: a aplicação extrafiscal do IPTU progressivo, a imposição de desapropriação como forma de sanção e pagamento por meio de títulos da dívida pública, a determinação de edificação, parcelamento e utilização compulsórios, o direito de superfície e a outorga onerosa do direito de construir.

⁶ No primeiro conjunto – dos novos instrumentos urbanísticos – a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infra-estrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com as destinações previstas para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que em vão tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco (ROLNIK, 2001).

Ademais, a inserção de instrumentos de garantia da gestão democrática e a exigência de participação popular em todas as fases do processo de elaboração do plano diretor, no âmbito do Poder Público Municipal, expressam o princípio da soberania popular e oferecem uma forma de fortalecer a democracia participativa.

Abriu-se espaço para que juristas, planejadores, administradores, arquitetos e a sociedade civil buscassem, de forma integrada, soluções inovadoras para os problemas urbanísticos.

Ao invés de se permitir que o capital imobiliário continuasse determinando livremente qual grupo de pessoas ocuparia as áreas urbanas estruturalmente privilegiadas, o planejamento urbano passa a exercer o papel diretivo.

Müller (2000, p.22) ressalta que “*a democracia é uma das formas de Estado que, no plano da ética política, não são compatíveis com a exclusão*”. O Estatuto da Cidade, ao enfatizar a necessidade de que a gestão da cidade se dê de forma democrática, estabeleceu uma forma de inclusão social.

5 CONCLUSÃO

Certo é que medidas particulares ou isoladas não são capazes de solucionar os complexos e vultosos problemas urbanos, tais como o da segregação territorial, nem tampouco suas causas (exclusão social, liberalismo econômico, discriminações ilícitas, especulação do capital privado, etc.)⁷.

Mas essa possível crítica não retira a legitimidade de tais soluções, conquanto estejam envolvidos direitos fundamentais à moradia, à saúde, à educação, ao lazer, entre outros.

A consciência da complexidade e da gravidade dos problemas que se pretende enfrentar e de que a urbanização continuará a acontecer de forma intensa nas próximas décadas – sendo que 90% desse crescimento ocorrerá em países em

⁷ Mas tudo indica que os perdedores da globalização superam em muito o número de ganhadores, conforme evidenciam a agudização da miséria individual e o surgimento de regiões inteiras, de países inteiros (...) por assim dizer esquecidos pelo mercado mundial. Então os frutos da globalização nem chegaram a ser distribuídos, muito menos distribuídos adequadamente. (Müller 2000, p.32).

desenvolvimento (FERNANDES, 2001) – reafirma a necessidade de se oferecerem respostas imediatas a pessoas que vivem atualmente em condições subumanas.

A Constituição de 1988 adotou a democracia participativa e princípio da soberania popular. No entanto, além de não terem acesso a moradia dentro do espaço urbano mais bem estruturado, os economicamente excluídos foram deixados à margem do planejamento urbano, não podendo exercer papel de participantes ativos nesse processo. Schattschneider, citado por Viana (1996, p.12), destaca que *“90% da população não participam dos grupos de pressão, o que pode sugerir até mesmo um sistema estável sem representação”*.

Face a problemas tão graves e complexos, faz-se necessária a adoção de medidas capazes de oferecer respostas aos problemas urgentes causados pela urbanização.

REFERÊNCIAS

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 221p.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 629 p.

_____. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Liv. Del Rey Editora, 1998. 232p.

GENOVEZ, Patrícia C. **Território e desigualdades**: Análise espacial intra-urbana no estudo da dinâmica de inclusão / exclusão social no espaço urbano em São José dos Campos - SP. São José dos Campos, Dez. 2002. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/teses/genovez/Capa_Abstract.pdf> Acesso em 07 jun. 2006.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**. O direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 444p.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil**: Evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro, jun. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0807.pdf> Acesso em: 01 jun. 2006.

INTERNATIONAL Seminar 'Challenges Of The Informal Town' (1995; Belo Horizonte). Associazione Volontari per il Servizio Internazionale. **Challenges of the informal town** (Os desafios da cidade informal). Belo Horizonte, 1995. 681p.

MARICATO, Emília. **Metrópole, Legislação e desigualdade**. Scielo Brasil. Estudos avançados. v.17 n.48. São Paulo maio/ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=es&nrm=iso> Acesso em: 10 jun. 2006.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. 480p

MÜLLER, Friedrich. **Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?** Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000. 60 p.

PORTELLA, Eduardo. **Gilberto Freyre**: além do apenas moderno. Rumos. Brasília, n. 1, dez.98; jan.99. p. 36-43

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Instituto Polis, 06 ago. 2001. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=76>. Acesso em 23 jun.2006.

SEHAB Recicla Prédios para Moradia Popular. Informativo Sehab e Cohab-SP. Nº. 3 - Ano 2. São Paulo, [2003?]. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/habitasampa/2003/01_boletim/0009>. Acesso em: 05 jun. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003. 556p.

VIANA, A. L. d' Á. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, p. 5-43, 1996.