



SEGREGAÇÃO NO ESPAÇO

Desafios Urbanos: Lisboa e São Paulo

Dissertação em Ciências Jurídico-Forenses

MAIO/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

LOIDE DE ALMEIDA CASTELO BRANCO

SEGREGAÇÃO NO ESPAÇO

DESAFIOS URBANOS:

LISBOA E SÃO PAULO

Coimbra

2018



• C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

LOIDE DE ALMEIDA CASTELO BRANCO

SPATIAL SEGREGATION

URBAN CHALLENGES:

LISBON AND SÃO PAULO

Coimbra

2018

LOIDE DE ALMEIDA CASTELO BRANCO

SEGREGAÇÃO NO ESPAÇO

DESAFIOS URBANOS:

LISBOA E SÃO PAULO

Dissertação apresentada no Programa
de Mestrado em Ciência Jurídico-Forenses,
menção em Direito do Urbanismo, da
Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra como,
requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito,
sob a orientação da
Doutora Fernanda de Paula Oliveira.

Coimbra

2018

Não Digas Nada!

“Não digas nada!
Nem mesmo a verdade
Há tanta suavidade em nada se dizer
E tudo se entender —
Tudo metade
De sentir e de ver...
Não digas nada
Deixa esquecer

Talvez que amanhã
Em outra paisagem
Digas que foi vã
Toda essa viagem
Até onde quis
Ser quem me agrada...
Mas ali fui feliz
Não digas nada”.

Fernando Pessoa, in "Cancioneiro"

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a minha orientadora, Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela direção e paciência. Ao meu esposo Jonny Gridseth pois sem ele eu nunca teria chegado até aqui. Aos meus pais Valdemar Pinheiro Castelo Branco† (in memoriam) e Elnine de Almeida Castelo Branco a quem devo tudo que sou. Aos meus filhos Alex e Lucas Castelo Branco que serão sempre a luz da minha vida. Aos meus irmãos Angel e Rodrigo que sempre torceram por mim. E finalmente, aos meus amigos que sempre colocaram um sorriso no meu rosto. O meu muito obrigado.

Tenho Tanto Sentimento

“Tenho tanto sentimento
Que é frequente persuadir-me
De que sou sentimental,
Mas reconheço, ao medir-me,
Que tudo isso é pensamento,
Que não senti afinal.
Temos, todos que vivemos,
Uma vida que é vivida
E outra vida que é pensada,
E a única vida que temos
É essa que é dividida
Entre a verdadeira e a errada.
Qual porém é a verdadeira
E qual errada, ninguém
Nos saberá explicar;
E vivemos de maneira
Que a vida que a gente tem
É a que tem que pensar”.

Fernando Pessoa, in "Cancioneiro"

“Men is condemned to be free:
because once thrown into the world,
he is responsible
for everything he does.”

J.P. Sartre

Resumo

Este trabalho pretende fazer uma análise e contribuição sobre o fenómeno da Segregação Espacial, no contexto português e brasileiro mas especificamente nas regiões metropolitanas de Lisboa e São Paulo, assim como o enquadramento histórico de ambas as realidades no decorrer do tempo.

O presente trabalho foi dividido em seis capítulos.

O primeiro capítulo é a introdução, em que alude-se ao assunto a ser tratado e suas implicações.

O segundo capítulo refere-se à evolução histórica dessas duas realidades, às políticas públicas adotadas em diferentes momentos e que de certa forma contribuíram para a exclusão social.

No terceiro capítulo ressaltam-se as políticas públicas urbanas atuais em Lisboa e São Paulo, o direito à habitação na Constituição portuguesa e brasileira e também na Declaração Universal do Direito do Homem, além de referir a possível crise do Estado Social. Por fim, finaliza-se esse capítulo enunciando alguns dos programas e instrumentos locais que operam em ambos os países com a finalidade de dar resposta àqueles que encontram-se em situação de vulnerabilidade.

No quarto capítulo consideramos os problemas urbanos mais prementes nas grandes cidades, nomeadamente a segregação no espaço, a exclusão social.

No quinto capítulo apresenta-se o princípio da sustentabilidade em sua vertente ambiental, económica e social, como um meio de superação da crise nas cidades.

O sexto capítulo é a conclusão.

Palavras-chave: habitação, segregação no espaço, crises urbanas, sustentabilidade, políticas públicas.

Abstract

This work intends to make a brief analysis and contribution on the phenomenon of Spatial Segregation, in the Portuguese and Brazilian context, specifically in the metropolitan areas of Lisbon and in São Paulo, as well as the historic background from both realities through the time.

The present work was divided in 6 chapters.

The first chapter is the introduction, in which it alludes to the subject to be treated and its implications.

The second chapter refers to the historical background from these two realities, the public policies adopted in different times that has contributed to social exclusion.

The third chapter highlights the current urban public policies in Lisbon and São Paulo, the right to housing in the Portuguese and Brazilian Constitution and also in the Universal Declaration of Human Rights, as well as mentioning the crisis of the Social State. Finally, this chapter ends by enunciating the state-local housing programs and instruments operating in both countries, in order to respond to those who are vulnerable.

In the fourth chapter we consider the most pressing urban problems in large cities, namely spatial segregation and the social exclusion

The fifth chapter presents the principle of sustainability in its environmental, economic and social aspects, as a means of fighting the urban crises.

The sixth chapter is the conclusion.

Key words: housing, spatial segregation, urban crises, sustainability, public policies

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ART. - Artigo

BAAL – Brigada de Atuação Local

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil ou

CF – Constituição Federal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EC – Emenda Constitucional

EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa

EIV – Estudo de Impacte de Vizinhança

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PER – Plano Especial de Revitalização

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PIMP – Programa de Intervenção a Médio Prazo

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

SAAL – Serviços de Ambulatório de Apoio Local

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ÍNDICE

Agradecimentos.....	5
Resumo.....	7
Abstract.....	8
Lista de siglas e abreviaturas.....	9
1. Considerações Introdutórias.....	11
2. Contexto histórico uma comparação entre Lisboa e São Paulo.....	13
3. A política de habitação em Portugal e Brasil.....	21
3.1 O direito à habitação em Portugal.....	21
3.2 Programas habitacionais em Portugal.....	24
3.3 O direito à habitação no Brasil.....	26
3.4 Programas habitacionais em São Paulo.....	29
4- Os problemas da urbanização nas cidades de Lisboa e São Paulo.....	32
5- Superando a crise nas cidades.....	36
6. CONCLUSÃO.....	43
7. BIBLIOGRAFIA.....	45
8. LEGISLAÇÃO.....	46
9. OUTRAS FONTES.....	46

1- Considerações Introdutórias

Esta dissertação pretende enunciar o fenómeno da segregação no espaço nomeadamente no contexto das cidades de Lisboa e São Paulo, assim como enumerar os problemas decorrentes do processo de urbanização das grandes cidades os quais, têm contribuído para a expansão de distâncias sociais que promovem a exclusão social e o conseqüente crescimento da criminalidade nos grandes centros urbanos.

Sendo importante frisar que o assunto não se esgota aqui, havendo um grande debate não só no direito mas em diversos ramos do saber, nomeadamente na arquitetura e na sociologia, dado a sua relevância e preocupação com os rumos que as grandes cidades irão tomar no futuro, e no que diz respeito a Portugal, o crescimento demográfico e suas implicações, como o crescente envelhecimento de sua população, a desertificação de algumas cidades em detrimento de certos centros urbanos, os problemas de mobilidade/transportes, infraestruturas, o déficit habitacional, a exclusão social, e a crescente violência urbana são alguns dos desafios que Portugal terá que enfrentar.

Do outro lado do oceano, em São Paulo, os problemas são também inúmeros e graves e de alguma forma semelhantes, desde logo o da exclusão social que já é de certa forma histórica relativamente a população que vive em zonas de riscos, enchentes, desmoronamentos, zonas degradadas e perigosas, o problema da mobilidade/transportes nos grandes centros, a falta de habitação condigna que preencha aqueles princípios contidos na Declaração Universal do Direito do Homem e também o que está na CF/88 em seus artigos 182 e 183 quanto a política pública urbana e principalmente a violência generalizada nas metrópoles brasileiras, são os grandes desafios que o Brasil terá também que combater.

O presente trabalho foi dividido em seis capítulos.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, começamos por elaborar algumas considerações sobre o tema dessa dissertação.

O segundo capítulo apresento o contexto histórico em Lisboa e São Paulo como ponto de partida, que em sua gênese foi determinante na construção do paradigma de segregação no espaço a que hoje faz-se presente.

O terceiro capítulo trata-se das políticas de habitação em Portugal e Brasil, o direito de habitação como um direito que faz parte da própria dignidade da pessoa humana e que é também um imperativo constitucional nos dois Estados, encontrando-se plasmado na Constituição Portuguesa no artigo 65º sobre a epígrafe habitação e urbanismo e na Constituição da República Brasileira a que refere-se primeiramente, em seu artigo 5º incisos XXII a propriedade e o inciso XXIII quanto a sua função social e também o artigo 6º com a nova redação da EC26/2000 que expressa a moradia como um direito social.

Ainda nesse capítulo enunciaremos programas sociais que visam dar respostas aos problemas de habitação, assim como, aos graves problemas sociais nomeadamente, a exclusão social e a segregação no espaço comuns as duas cidades.

O quarto capítulo é dedicado aos problemas que tanto a cidade de Lisboa quanto a cidade de São Paulo precisam enfrentar no presente, a saber, a degradação crescente de seus centros históricos, os graves problemas de habitação, ou seja, em prover moradias condignas a estratos da população em situação de vulnerabilidade, os problemas de mobilidade/transportes, o congestionamento nos grandes centros, os problemas de ordem ambiental provocados pela expansão urbana, a carência de infraestruturas de saneamento básico, falta de áreas verdes, e também de equipamentos coletivos, o aumento da criminalidade urbana, da pobreza, da segregação espacial, da exclusão social. Enfim, a lista é longa.

No quinto capítulo o princípio da sustentabilidade em suas vertentes ambientais, económica e especialmente em sua vertente social. A importância de um novo paradigma de gestão pelas entidades públicas, através de instrumentos de planeamento urbanístico que visem a “*reabilitação e regeneração urbanas*¹”, através de políticas que possibilitem a participação da população e que tenham em conta os diversos interesses em questão, que adotem um modelo de gestão, mais eficaz, e que desta forma contribuam para o enfrentamento da crise das cidades.

O sexto capítulo trata-se da conclusão do presente trabalho.

¹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “CIDADES em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal, p.17.

2- Contexto histórico uma comparação entre Lisboa e São Paulo

O processo de industrialização de finais do século XIX e início da primeira República em Lisboa promoveu não só o crescimento populacional mas também o surgimento de habitações sem condições mínimas de habitabilidade.

A atividade estatal nos anos de 1920 restringia-se a demolição de habitações que não possuíam as condições de salubridade e por outro lado, promoviam medidas legislativas que favoreciam a iniciativa privada, nomeadamente o sector imobiliário².

Em 1930 com o Estado Novo, é publicado o Primeiro Regulamento Geral da Construção Urbana Para a Cidade de Lisboa. Já a primeira intervenção do Estado, acontece em 1933 com o programa de habitação intitulado “Casas Económicas” em que as mesmas eram reservadas aos empregados e operários que fossem sócios de sindicatos corporativos e funcionários do Estado, civis e militares. Este programa era limitado e não abrangia os grupos sociais que viviam em situação de precariedade.

Para resolver o problema habitacional foram construídas mais de 2.000 casas económicas entre os anos de 1938 a 1940. Em 1943 é instituído o programa das casas desmontáveis como uma alternativa para as populações carenciadas e por também ser o menos dispendioso.

O programa de casas económicas era destinado aos grupos sociais com maiores recursos enquanto o programa de casas desmontáveis era atribuído as famílias “*mais carenciadas e insolventes, em regime de arrendamento e atribuídas segundo o comportamento social e moral dos candidatos a moradores*”³. Era notório o tratamento diferenciado entre esses grupos sociais.

Em 1950 a política de intervenção concentrava-se nos centros urbanos através do “*Plano de construção de novas habitações na cidade de Lisboa*”.

Em 1962 surge o “*Programa para a autoconstrução*” que correspondia ao *II Plano de Fomento* conforme o Decreto-Lei 44645 de 25 de Outubro.

² Relatório de Primeira Fase Programa Local de Habitação de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1,2009, p. 207-211.

³ Relatório de Primeira Fase Programa Local de Habitação de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1,2009, p. 212,216-217.

O novo regime democrático que foi instituído com o 25 de Abril de 1974 suscitou alterações na sociedade portuguesa. O clima de agitação social⁴, a insatisfação crescente e a falta do Estado para responder ao problema habitacional - possibilitou o surgimento do movimento social de ocupação de fogos ainda devolutos e em construção, ao mesmo tempo que aumentou a construção e bairros clandestinos construídos por famílias que regressaram das ex-colónias portuguesas.

O governo de 1974 lança um ano depois o Programa SAAL – Serviço de Ambulatório de Apoio Local ⁵ - o objetivo era *“recuperar e reinstalar as gentes dos bairros degradados”*, juntamente com a constituição de Brigadas de Atuação Local (BAAL) que intencionavam *“encontrar soluções habitacionais para e com as populações. Alguns movimentos populares constituíram-se em associações de moradores e cooperativas de habitação económica. Este programa SAAL foi extinto em 1976”*.

Em finais de 1980 (1987) surge em Lisboa um novo programa designado por PIMP que era o Programa de Intervenção a Médio Prazo ⁶ e pretendia a construção de 100.000 fogos destinados ao realojamento de famílias que ocupavam barracas ou fogos de construção precária, assim como iniciar a infraestrutura viária, nomeadamente o Eixo Rodoviário Fundamental.

Com a construção da EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa em 1971 pretendia-se inverter o modelo de crescimento desordenado. A Câmara Municipal transmitiu para esta entidade, terrenos municipais nos quais foram desenvolvidas políticas diferenciadas, apoiando a EPUL as classes médias que não podiam beneficiar-se das habitações sociais.

Surge o empreendimento do Alto do Restelo, Telheiras e Carnide e a Câmara Municipal também promoveu a construção de habitações sociais. Foram construídas 168

⁴ Relatório de Primeira Fase Programa Local de Habitação de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1,2009, p. 219-222

⁵ Relatório de Primeira Fase Programa Local de Habitação de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1,2009, p. 217

⁶ Relatório de Primeira Fase Programa Local de Habitação de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1,2009, p. 218-221

moradias em Telheiras Norte e 388 fogos no Alto da Eira e na década subsequente foram ainda construídas 484 fogos no bairro da Horta Nova e durante a década de 1990 mais 784 fogos no Vale de Santo António (Alto da Eira/Vale Escuro), Horta Nova e Paço Lumiar. A EPUL inclusive, neste âmbito social, ajudou a várias cooperativas de habitação económica, através de vendas de terrenos ou fogos construídos em direito de superfície.

Dos anos de 1990 até a atualidade a construção dos últimos fogos do PER, continuou, até a primeira metade da década de 2000.

Em meio século as políticas habitacionais significaram sucessivos modelos institucionais e orgânicos agrupados em três gerações. A primeira denominada de moradia unifamiliar pensada pela I República e concretizada no Estado Novo e que se prolonga até os anos de 1950.

A segunda geração está ligada a necessidade de associar a habitação com a expansão urbana. Esta segunda geração compreende o período de 1950 até ao 25 de Abril.

Uma terceira geração inicia-se no 25 de Abril e com o SAAL até aos nossos dias. Aqui é determinante a necessidade de erradicar o número cada vez maior de barracas de Lisboa. Com o SAAL houve uma forte *“componente participativa dos moradores que irá influenciar as políticas municipais na área de reabilitação dos bairros históricos”*.

Já a evolução das políticas urbanas adotadas no Brasil, nomeadamente em São Paulo, obedeceu a contornos diferentes. Ao final do século XX a sua organização espacial estava *“regulada por uma ordem jurídico-urbanística que estava situada entre o legal e o ilegal”*⁷. O primeiro documento que veio sistematizar a lei urbanística de São Paulo, foi o *“Código de Posturas de 1875”*⁸.

As primeiras leis de construção e zoneamento surgiram na metade de 1910 e separava o território central, o perímetro urbano para a elite que era regulado por leis especiais e as áreas suburbanas e rurais eram habitadas pelos pobres e eram relativamente

⁷ ROLNIK, RAQUEL, A Cidade e a Lei, Legislação Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo, São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 1997, p. 181.

⁸ ROLNIK, RAQUEL, A Cidade e a Lei, Legislação Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo, São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 1997, p. 32-35. Este código de posturas de 1875 foi revisado em 1886 e o mesmo, “estabelecia a largura das ruas, avenidas, a altura dos prédios, o número de andares e as dimensões das portas e janelas e também a proibição de vários tipos de usos privados das ruas, que era suposto estar aberta para a circulação”.

não legisladas, as leis não eram aplicadas o que Caldeira chama de “*ambivalência legal*”⁹. Esta lei também dividiu a cidade em quatro zonas: central, urbana, suburbana e rural.

Entre finais do século XIX até os anos de 1940 o modelo da cidade era o modelo de uma cidade “*condensada*”¹⁰ com diferentes grupos sociais amontoados numa pequena área urbana e segregados pelo tipo de moradia.”

O segundo modelo foi denominado “*o centro-periferia, e dominou o desenvolvimento da cidade nos anos de 1940 até 1980, e possui quatro características: (1) é diverso em vez de concentrado, (2) as classes sociais vivem longe do espaço da cidade, a elite e a classe média vivem nas áreas centrais e bem equipadas enquanto os pobres que estão em situação de precariedade vivem na periferia ilegal. (3) a propriedade de casas passa a ser a regra geral tanto para ricos quanto para pobres. (4) O transporte depende de estradas, com ônibus (autocarros) para as classes trabalhadoras e automóveis para as classes média e alta*”¹¹.

Um terceiro modelo que surgiu em 1980 e que continua a exercer uma influência considerável em São Paulo e sua região metropolitana “*está gerando espaços em que grupos sociais diferentes que estão novamente próximos uns dos outros, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança e procuram não circular ou interagir nas áreas comuns*”. Este novo padrão de segregação espacial é chamado por Caldeira de “*enclaves fortificados*”. *Espaços estes privatizados, cercados, monitorados por residência, consumo, lazer e trabalho. Sua justificativa central é o medo dos crimes violentos.*”

Até 1970 a urbanização da periferia¹² esteve a cargo da iniciativa privada em sua maior parte, que se serviam de meios pouco idóneos em sua prática, ou seja, não respeitava as normas mínimas requeridas para as construções, prejudicando os interesses daqueles que

⁹ CALDEIRA, TERESA P.R., City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United States of America, 2000, p. 218-219.

¹⁰ CALDEIRA, TERESA P.R., City of Walls Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United States of America, 2000, p.213.

¹¹ CALDEIRA, TERESA P.R., City of Walls Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo, United States of America, 2000, p. 220-221.

¹² CALDEIRA, TERESA P.R., City of Walls Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo, United States of America, 2000, p. 222-226. “ A lei regulava o perímetro urbano deixando a área suburbana e rural desregulada e aberta a exploração e aproveitamento por parte dos especuladores que utilizavam meios fraudulentos, falhas quanto as dimensões mínimas requeridas por lei para os lotes, desta forma os trabalhadores que adquiriram seus lotes foram prejudicados por ilegalidades pois os lotes estavam abaixo do exigido por lei, ou porque não possuíam as infraestruturas requeridas pelo código municipal e desta forma a propriedade não poderia ser registada e estar no mercado formal”.

mais necessitavam. O que demonstrou uma grave ausência do poder público em fiscalizar e penalizar a atuação das entidades privadas.

E ainda, segundo Caldeira, o código de zoneamento de São Paulo, aprovado em 1972, dividia a cidade em oito zonas com diferentes taxas de utilização e usos do solo. São Paulo tornou-se uma cidade em que os cidadãos estavam separados não só por longas distâncias, diferenças de moradia mas principalmente pela qualidade de vida, nomeadamente quanto ao acesso a infraestruturas e serviços públicos essenciais para uma vida condigna revelando-se grandes disparidades¹³ e não só, pois dados revelam que nesta época houve um grande aumento das taxas de mortalidade infantil assim como o decréscimo da expectativa de vida.

Em 1970 os movimentos sociais passam a reivindicar à administração local, melhorias na infraestrutura e também a legalização das propriedades na periferia para que assim pudessem ser inseridas no mercado formal.

Em 1979 é aprovada a Lei do Parcelamento do Solo, Lei 6.766 alterada em 1999 pela Lei 9.785. Esta lei possibilitou que os responsáveis pelo mercado imobiliário fossem processados se os mesmos não atendessem as especificações legais de construção exigidas por lei, o que diminuiu a venda de lotes baratos e irregulares.

O desenvolvimento da periferia foi estimulado por alguns fatores: a regularização, valorização dos lotes e consequente inserção no mercado formal assim como a criação de projetos de infraestruturas, saneamento e equipamentos urbanos acarretando o aumento dos preços nessas áreas e impossibilitando aos residentes pagarem os altos preços, forçando-os a viverem em favelas¹⁴ ou em cortiços.

¹³ CALDEIRA, TEREZA P.R., *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United State of America*, 2000, p.228-229. “O Plano Urbanístico Básico de 1968 (PUB) revelou que, 52.4% dos domicílios faltavam água, 41.3% faltavam serviço de esgoto e 15.9% faltavam a coleta de lixo, 60% das ruas eram de terra batida e que não havia luz em 76% das mesmas. A distribuição de infraestrutura e serviços públicos era desigual no sentido em que no distrito central apenas 1.3% dos domicílios faltava água, 4,5% faltava tratamento de esgoto, 1,7% faltava pavimento e 0.8% faltava coleta de lixo”. (...) altas taxas de mortalidade infantil, que havia diminuído no período de 1940-1960 e metade dos anos de 1970, e a expectativa de vida baixou passando de 62.3 anos no período de 1959-1967 para 60.8 anos no período de 1969-1971.”

¹⁴ HOLZ, SHEILA, “Propriedade e a Moradia na Regularização Fundiária: Brasil e Portugal”, Aveiro – Portugal, 2009, p. 96 e 98 (...) “*um núcleo habitacional situado numa área privada ou pública, ocupada espontaneamente, ou de forma organizada, por pessoas de baixa renda, que constroem suas moradias por meio do processo de autoconstrução informal, sem apoio ou anuência do poder público*” assim como os cortiços que podem ser definidos “*imóveis designados por sobrados que passam a ser subdivididos em*

A cidade de São Paulo no final dos anos de 1990 é “diversa e fragmentada”, altamente segregadora, mas as desigualdades sociais possuem novas formas, criando novos espaços, distribuindo as classes e atividades económicas.

De acordo com Caldeira, em 1995, estimou-se que 65% da população da cidade vivia em residências ilegais, além do que, apenas 6.4% do fundo total provido pelo SFH – Sistema Financeiro Habitacional chegou às famílias com ganhos inferiores a 3,5 salários mínimos.

Segundo esta autora, entre os anos de 1980-1996, altera-se o paradigma da cidade no sentido em que os bairros de classe média e alta viram a sua população mudar das áreas centrais e bem equipadas para as áreas a nordeste da região metropolitana e ao sul da cidade, adquirindo essas áreas um novo tipo de moradia chamada de “enclaves fortificados¹⁵”.

Dá-se nesse período o crescimento do condomínio fechado, ou seja, a construção de residências múltiplas, na sua maioria arranha-céus, invariavelmente murados e a entrada com segurança e controlo, ocupando uma grande área com paisagem e incluindo todas as comodidades para o uso coletivo.

Estes condomínios não são construídos próximos as áreas centrais, porque demandam grandes parcelas de lotes e que só podem ser encontrados em áreas subdesenvolvidas. A mudança de áreas centrais¹⁶ para áreas periféricas é claramente percebida por dois distritos que foram desenvolvidos na parte sudoeste da cidade o Morumbi e a Vila Andrade e que são referências pelas mudanças dramáticas que ocorreram na cidade.

Outras mudanças ocorreram também em outras municipalidades mais a norte da cidade e em algumas áreas rurais. O efeito deste novo empreendimento foi a apresentação de um novo padrão de organização espacial. Um que mistura residentes ricos e pobres de

cômodos com metragem não compatível com a dignidade da pessoa humana, considerando-se que, na maioria dos casos, são familiares que vivem nestes cômodos e não somente indivíduos”.

¹⁵ CALDEIRA, TEREZA., *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United State of America*, 2000, p. 231-238.

¹⁶ CALDEIRA, TEREZA., *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United State of America*, 2000, p. 243-247

um lado e residências de trabalho do outro, embora que, com um novo padrão de desigualdade social e heterogeneidade funcional.

Mudar-se para as áreas luxuosas significa tráfego intenso e serviço urbano deficiente, contudo, para os residentes dos condomínios, esta inconveniência é facilmente compensada pelo sentimento de segurança que estes ganham entre os muros e a companhia dos seus iguais e longe do que consideram ser os perigos da cidade.

Alguns fatores foram determinantes para a mudança da cidade e da área metropolitana de São Paulo, em verdade, a recessão econômica a qual assolou a cidade nas últimas décadas afetou a produção industrial na região metropolitana, o que acarretou toda a sorte de implicações para o ambiente construído, tanto pelo abandono e a conversão de fábricas, como para a criação de novos espaços urbanos e novas instalações de comércio, e escritórios.

Os novos espaços urbanos para as atividades terciárias, ou seja, aquelas atividades que dizem respeito ao serviço e o comércio de produtos, estão se desenvolvendo por um processo que implica a realocação de postos de trabalho, de residência em áreas centrais e urbanização para outras mais distantes¹⁷.

Os novos prédios são resultados de grandes investimentos pelos grandes grupos imobiliários e estes seguem o mesmo padrão de arquitetura dos condomínios fechados, sendo que se esses não são murados, são seguramente fortificados e utilizam segurança extensiva para manter fora todas as pessoas indesejadas assim como, controlar seus próprios trabalhadores.

Outros municípios tem sido tratados como áreas periféricas da capital e o processo que afetou esses municípios foi mais complexo. A infraestrutura melhorou, as áreas industrializadas receberam investimentos imobiliários e atividades terciárias em locais anteriormente rurais, o que fez com que esses passassem a receber migrantes do centro.

Em contraste temos as municipalidades a oeste e nordeste de Santana do Parnaíba, Barueri e Cajamar que representam um novo tipo de desenvolvimento. Percebe-se aqui a diferença, pois receberam altos investimentos imobiliários. São condomínios fechados,

¹⁷ CALDEIRA, TEREZA., *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United State of America*, 2000, p. 250-252.

complexos de escritórios, centros de negócios, shopping-centers no modelo americano de subúrbio.

Muitos dos seus moradores, são de classe média alta que abandonaram a região central, ao invés da classe trabalhadora que fica na periferia. Estes condomínios são em sua maioria horizontais em vez de verticais, ou seja, casas muradas, isoladas em vez de apartamentos.

Este paradigma brasileiro, não favorece as populações mais carentes, porque as mesmas enfrentam problemas relacionados com a mobilidade/transportes públicos, que são precários, além da distância entre suas moradias, que estão localizadas em zonas desprestigiadas e afastadas em relação aos seus postos de trabalho, assim como, a falta de infraestruturas necessárias nos bairros que residem.

3 – A política de habitação em Portugal e Brasil

3.1 O direito à habitação em Portugal

Em Portugal, o direito à habitação, está consagrado nos direitos económicos, sociais e culturais na Constituição da República Portuguesa e segundo Canotilho, estes direitos estão vinculados a “pressupostos de direitos fundamentais¹⁸” que irão determinar de forma positiva e negativa a existência da sua proteção. Segundo este autor, existirão outros “elementos estruturais e elementos configuradores, elementos individuais e os dados normativo-constitucionais que estão na base dos direitos sociais”.

A política para a realização de direitos sociais estará ligada com a própria noção de dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento da personalidade, constante na DUDH, artigo 25º-1 e PIDESC, art.11º, e entendido no sentido de que “abaixo de um certo nível de bem-estar material, social, de aprendizagem e de educação, as pessoas não podem tomar parte na sociedade como cidadãos, e muito menos como cidadãos iguais¹⁹”.

De acordo com alguns autores as normas de direitos sociais, económicos e culturais são normas programáticas²⁰ relacionadas com os fins do Estado cuja importância seria apenas de cunho político.

Os direitos sociais por sua vez trazem em si o problema de sua efetivação, embora se fale de “uma reserva possível”, para que sejam concretizados, segundo Canotilho, existe uma verdadeira “imposição constitucional legitimadora” que significará que as normas deverão ser “interpretadas de modo conforme com a constituição social, económica e cultural”, sendo certo que a “inércia do Estado poderá dar lugar a inconstitucionalidade por omissão (artigo 283º CRP)”.

Neste entendimento é pois responsabilidade do poder público, realizar, concretizar os direitos sociais, de modo a garantir o igual acesso aos cidadãos, realizando assim o “paradigma da estruturante ordem jurídico-constitucional portuguesa da liberdade igual”²¹ consagrada no artigo 9º/d da CRP, ou seja, a todos terem acesso aos bens económicos, sociais e culturais, nomeadamente, entre outros, o direito a inviolabilidade de

¹⁸ CANOTILHO, J.J. GOMES, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, Almedina, 7ª edição, 2003, p.473.

¹⁹ Ibidem p.474.

²⁰ Ibidem, p.474

²¹ Ibidem, p.480

domicílio, mas também o direito a ter casa. A “liberdade igual” implicará segundo Canotilho em “uma distribuição/redistribuição dos bens sociais entre classes e estratos das populações, entre nações, entre gerações”.

De acordo com Canotilho, esta tarefa de “distribuição/redistribuição”, recairá para o Estado “distribuidor de prestações sociais”. Todavia, os direitos sociais só existem quando as leis e as políticas sociais possam garanti-los e nessa medida, a concretização dos direitos sociais, económicos e culturais carecem de uma “intervenção legislativa concretizadora e conformadora para que adquira plena eficácia e exequibilidade²²”.

No entanto, a efetivação de políticas sociais sofreu grave abalo com a crise económica mundial dos anos de 2007-2016, especialmente em Portugal, e segundo Loureiro “veio agravar fatores de insustentabilidade pré existentes ao nível da despesa pública”, dos comportamentos dos cidadãos e da justiça intra e intergeracional²³”.

Este autor salienta que o desemprego por longa duração agravou a exclusão social o que veio pesar na Segurança Social, havendo “encolhimento dos contribuintes” e o alargamento da utilização de certos benefícios (por exemplo o subsídio de desemprego”).

De acordo com Loureiro, assistimos a uma “crise fiscal do Estado²⁴” que reflete-se no Estado Social e em sua sustentabilidade.

Pese embora todas as dificuldades de concretização dos direitos sociais, entre eles o direito à habitação, a verdade é que o mesmo possui dignidade constitucional e encontra-se previsto no artigo 65º com a epígrafe (Habitação e Urbanismo).

A realização deste direito dar-se-á por via da propriedade ou arrendamento e também através de medidas e prestações estaduais adequadas para a sua satisfação. Nesse sentido o direito a habitação apresenta-se como um verdadeiro e próprio «direito social»²⁵.

²² CANOTILHO, GOMES J.J., Direito Constitucional, Coimbra, Almedina, 7ª. Edição, 2003, p.481.

²³ LOUREIRO, JOÃO CARLOS, Adeus ao Estado Social? – A segurança Social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”, Coimbra, Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 1ª edição, 2010, p. 17.

²⁴ Ibidem, p.38.

²⁵ CANOTILHO J.J. GOMES, MOREIRA VITAL, Constituição da República Portuguesa anotada artigos 1º ao 107º, 2007, Coimbra, 2007. “Como «direito social» não configurará um direito imediato a uma prestação efetiva por parte do poder público, mas este deverá utilizar critérios objetivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo setor público”. Ver também comentário e íntegra do artigo 65º p. 834-836.

A política de habitação (cf. art. 65º CRP) deverá se integrada em planos de ordenamento geral do território²⁶ entendido “*como a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais*”.

O direito à habitação dessa forma *articula-se com o planeamento, ordenamento do território, ambiente e qualidade de vida*²⁷ e articula-se, ainda, com o direito do urbanismo, sendo que a constituição propões uma ideia de urbanismo que requer *o dever de ordenar o território, de acordo com princípios gerais como o da sustentabilidade e solidariedade intergeracional, o princípio da coordenação do ordenamento com políticas de desenvolvimento económico e social, o princípio da equidade, com a justa repartição de encargos e benefícios, o princípio da participação dos cidadãos previsto no artigo 267º/1 da CRP, os princípios da responsabilidade e da segurança.*

A Constituição determina ao Estado e às Regiões Autónomas e as autarquias locais, de acordo com a respetiva competência, a estabelecer as regras de ocupação, usos e transformação de solos urbanos destinando-se essas regras não apenas a disciplinar as questões urbanísticas tradicionais do *jus aedificandi* (o direito de construir) e do *jus utendi* (o direito de usar os solos urbanos), mas também a mudança do destino do uso dos solos (residenciais, industriais, desportivos, religiosos, comerciais).

Outro instrumento importante é o que consta do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) Portugal 2014-2020²⁸ o qual pretende a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento no quadro de estratégias da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e da promoção económica social e territorial.

²⁶ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo De Um Direito de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina, 2011,p.8

²⁷CANOTILHO J.J. GOMES, MOREIRA VITAL, *Constituição da República Portuguesa anotada artigos 1º ao 107º*, 2007, Coimbra, 2007. Ver comentário e íntegra do artigo 65º p. 834-839.

²⁸ _____Portugal 2020 – Acordo e Parceria 2014-2020, “A política de coesão no período de programação” p. 12 em www.qren.pt.

3.2 – Programas habitacionais em Portugal

No âmbito das políticas públicas, o governo português recentemente, através da Resolução nº 50-A/2018 lançou uma série de estratégias relativamente à habitação e também para a reabilitação, chamadas de a NGPH - “Nova Geração de Políticas de Habitação”.

A intervenção governamental é imprescindível no sentido em que procurará resolver os problemas de ordem habitacional, devendo garantir o acesso à habitação principalmente através da reabilitação dos edifícios já existentes, o que irá fomentar a coesão territorial.

A Resolução nº 50-A/2018²⁹ visa abranger diferentes grupos e interesses através de instrumentos distintos, designadamente:

I) Instrumentos para famílias com graves carências habitacionais:

- 1) Programa de Apoio ao Acesso à Habitação
- 2) Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente

II) Acesso à habitação para os que não têm resposta por via do mercado:

- 1) Programa de Arrendamento Acessível
- 2) Instrumentos de Promoção de Segurança do Arrendamento
- 3) Instrumentos de Capitação de Ofertas
- 4) Indicadores de Preços e Acessibilidade Habitacional
- 5) Fundo Nacional de Reabilitação ao Edificando

6) Programa – Porta 65 Jovem

III- No âmbito da reabilitação:

- 1) Projeto Reabilitar
- 2) Medidas de Promoção da Manutenção Regular e de Plena Utilização do edificado

²⁹ www.portaldahabitacao.pt - consultado dia 14/5/2018

- 3) Programa Reabilitação para Arrendar
- 4) Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRRU 2020)
- 5) Casa Eficiente 2020
- 6) Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação de Reabilitação Urbana
- 7) Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas
- 8) Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética

IV- Para a promoção da inclusão social e territorial

- 1) Da Habitação ao Habitat
- 2) Programa Porta ao Lado
- 3) Programa Mobilidade Habitacional
- 4) Chave na Mão

Entende-se que estes programas, da Nova Geração de Políticas da Habitação³⁰ procurarão resolver os problemas habitacionais existentes, atendendo a finalidades específicas, sobretudo, através de concessão de apoio financeiro aos agregados familiares, preços acessíveis para a habitação, ou estabelecendo meios de proteção ao arrendamento àqueles que são mais vulneráveis e entre esses os jovens, poderá também promover o investimento, nomeadamente na reabilitação urbana, ou ainda, a adequação das normas de construção às exigências requeridas para a reabilitação.

E para além destas, um de seus objetivos principais será a coesão e a integração socioterritorial que se pretende através de medidas inclusivas, relacionadas ao papel das autarquias locais e associações de moradores, a criação de uma linha de apoio à habitação, e também medidas urbanas, sociais, económicas, de educação, saúde, emprego, promover a

³⁰ www.portaldahabitacao.pt – consultado 14-05-2018

mobilidade habitacional, através da inclusão de seus moradores e conseqüentemente a coesão territorial.

O governo ambiciona mudar o paradigma atual que é *centralizado* para um *modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participativo além de uma política proactiva*³¹.

Acredito que o posicionamento do governo em atender à questão habitacional através dos programas aqui citados, é um bom começo em tentar resolver os problemas atuais de moradia condigna.

O desafio de proporcionar uma resposta efetiva às necessidades habitacionais, dos diversos grupos será sem dúvida enorme, principalmente os de ordem econômica, a afetação de recursos financeiros que dependem estes.

Um outro desafio ainda maior será a promoção da coesão social, pois que em minha opinião, exigirá uma forte participação das várias comunidades a fim de promover a integração de seus habitantes.

Acredito que o sucesso destes programas dependerá da gestão *proactiva*³² das entidades públicas responsáveis por sua concretização.

3.3 O direito à habitação no Brasil

No Brasil, o direito à habitação têm sido um grande problema a ser realizado, porque não foi enfrentado efetivamente pelos vários governos em décadas passadas e o sofre por ser no presente. As políticas públicas adotadas anteriormente, não favoreciam os grupos mais vulneráveis, ou seja, os pobres, que são a grande maioria da população do Estado brasileiro.

Inúmeras razões poderão ser apontadas, entre elas, a dimensão do território nacional, o grande número de habitantes necessitados de moradia, os recursos econômicos necessários à efetivação deste direito, o comprometimento das entidades competentes, nomeadamente, estados e municípios em por em prática o que a nossa ordem constitucional estabeleceu como um direito fundamental.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

A verdade é que o problema habitacional no Brasil poderá ser visto como uma das principais razões pelos problemas sociais, designadamente a extrema violência urbana a que se assiste todos os dias. O que denota uma grande falha em nossas políticas públicas em dar respostas eficazes a crescente exclusão social que grande parte dos brasileiros vivem.

Em 1988, houve a grande mudança de paradigma no Estado brasileiro, foi promulgada uma nova constituição que em seu preâmbulo visava “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos*”³³ o que entretanto carecem de concretização.

Vejamos o que diz a CF/88³⁴ relativamente a este direito à moradia, pois que na constituição brasileira não está expresso o direito à habitação. Nesse sentido, o título II refere-se aos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo I, com a epígrafe de Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, respetivamente no artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade.

“*É garantido o direito de propriedade e no inciso XXIII “ a propriedade atenderá a sua função social,* e complementa com o artigo 186 que explica que “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e grau de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I. aproveitamento racional e adequado; II. Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III. Observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV. Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Conjugando-se juntamente com o artigo 170 que diz respeito aos princípios gerais da atividade econômica, reafirmando assim o dito acima quanto o direito a propriedade bem como a sua função social.

E acrescenta o artigo 6º já no âmbito dos direitos sociais, o direito à *moradia*, que ganhou dignidade constitucional somente com a emenda constitucional 26/2000.

³³ OLIVEIRA CLÁUDIO BRANDÃO, Constituição da República do Brasil, Rio de Janeiro, Roma Victor, 7ª edição, 2005, p.11.

³⁴ OLIVEIRA CLÁUDIO BRANDÃO, Constituição da República do Brasil, Rio de Janeiro, Roma Victor, 7ª edição, 2005, p.12,14, 20, 125,130,132 e 268.

A política urbana, por sua vez, conforme o artigo 182 § 2º da CF/88 o qual determina que “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atenta às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”.*

.Desta forma, o artigo 182 § 1 estabelece como base o “*plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”.

A política urbana *é ainda* orientada conforme a Lei 6.776/79, que foi alterada pela Lei 9.785, referente ao Parcelamento do Solo Urbano e pela lei 10.257/2001, também denominada Estatuto da Cidade também já alterada pela Lei 13.089 de 12 de Janeiro de 2015.

O governo federal instituiu o *Ministério das Cidades*³⁵, que é o órgão competente, para as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, a promoção, a gestão e aplicação e recursos e de ações e programas de urbanização e tem como missão principal melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio da gestão democrática e integração das políticas públicas e de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade.

A Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001³⁶ conhecida como Estatuto da Cidade é a que regula os capítulos da política urbana de acordo com os artigos 182 e 183 da CF/88. O princípio básico desta lei diz respeito ao planejamento participativo e a função social da propriedade e que pretende combater a especulação imobiliária assim como regulamentar o uso do solo urbano.

Conforme artigos 36 desta lei, o estudo de impacte da vizinhança implicará que a Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, e que os mesmos dependerão de estudo prévio de impacte de vizinhança (EIV)

³⁵ O Ministério das Cidades é um órgão subordinado ao governo federal que foi criado em 1º de Janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei 10.683 de 28 de Maio de 2003.

³⁶ Lei consultada em 14/05/2018 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. O artigo 37 explica que este estudo prévio pretende contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo de algumas questões: o adensamento populacional; os equipamentos urbanos e comunitários; o uso e a ocupação do solo; a valorização imobiliária; a geração de tráfego e demanda por transporte público; a ventilação e iluminação; a paisagem urbana e património natural e cultural.

Alguns artigos da Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 foram alterados pela Lei 13.089³⁷ de 12 de Janeiro de 2015, conhecida como a lei do Estatuto da Metrópole e a mesma estabelece as diretrizes gerais para o planeamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Nesse sentido, no âmbito do desenvolvimento urbano, a lei brasileira prevê que a execução e a gestão das políticas públicas de habitação seja feita de forma integrada pelas entidades públicas competentes o que significa “um processo permanente de planeamento das diretrizes para o desenvolvimento urbano”³⁸ o mesmo podendo se dizer da política de habitação portuguesa, que estabelece um “*modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participado*”³⁹.

3.4 Programas habitacionais em São Paulo

No Estado de São Paulo a escassez habitacional é preocupante e os preços praticados pelo mercado imobiliário para os imóveis disponíveis, é muito oneroso para os

³⁷ Lei consultada em 14/05/2018 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

³⁸ Lei consultada em 14/05/2018 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

³⁹ www.portaldahabitacao.pt consultado em 14-05-2018.

grupos vulneráveis, que não possuem meios económicos para fazer face tanto ao arrendamento quanto a aquisição da casa própria.

Por conseguinte cabe ao governo local, executar a política pública para atenuar um problema que ainda levará muitos anos a ser amenizado a ser concretizado.

Existem necessidades específicas a serem atendidas na Cidade de São Paulo, sobretudo porque existe um grande número de famílias vulneráveis, vivendo em áreas de riscos e sem o mínimo de infraestruturas necessárias.

O projeto de lei PL N- 619/16⁴⁰ pretende dar resposta a muitos dos problemas habitacionais da cidade de São Paulo, entretanto ainda não se transformou em lei. Não se compreende a dificuldade em ser votado este projeto de lei, visto que o mesmo é de 2016 e ainda continua como projeto de lei.

Contudo, a Prefeitura de São Paulo possui alguns programas habitacionais em progresso, e em específico:

- 1) O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
- 2) A Regularização Fundiária
- 3) A Urbanização de Favelas
- 4) Programa Casa da Família

Estes programas são financiados por recursos provindos do Orçamento Geral da União (OGU) e o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e visam atacar problemas diferentes. Desta forma, o PMCMV⁴¹ está em sua terceira fase e tem como objetivo entregar 2 milhões de moradias de interesse social ainda neste ano. Já a Regularização Fundiária pretende regularizar à posse e a permanência dos moradores em áreas ocupadas e que esteja localizada em ZEIS ou de interesse social, assim como ampliar o acesso à terra urbanizada. A Urbanização de Favelas⁴², como o próprio nome o diz, têm como objetivo a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas e que encontram-se degradadas. O Programa Casa da Família⁴³ possui como meta promover o acesso à aquisição de casa

⁴⁰ www.capital.sp.gov.br consulta feita no dia 14-05-2018

⁴¹ www.capital.sp.gov.br consulta feita no dia 14-05-2018

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

própria para 24 mil famílias através do incentivo à construção de moradias em lotes regularizados.

Em cada programa aqui identificado permite-se perceber a presença invisível do governo, através da própria evolução histórica do direito à habitação, ao problema de moradia na cidade de São Paulo e porque não do Brasil. Problemas de ilegalidades na ocupação e uso do solo que não é algo novo, sempre existiu, problemas em conter o avanço das favelas e conseqüentemente a forte exclusão social, a dificuldade em realizar as políticas de habitação e promover o acesso à habitação digna à população carente que encontra-se em situação precária e também àqueles que poderiam ter sido beneficiados com apoio financeiro para a aquisição da casa própria, mas que foram deixados à parte.

4- Os problemas da urbanização nas cidades de Lisboa e São Paulo

É inegável, as consequências negativas provocadas pela crescente urbanização nas grandes cidades e em particular em Lisboa e São Paulo.

Os problemas são inúmeros e alguns são comuns as duas cidades, conquanto a dimensão seja diferente em razão da dimensão da cidade de São Paulo.

Destacamos aqui aqueles problemas que são os mais notórios pois os mesmos contribuem para agravar a situação de exclusão social que muitos cidadãos enfrentam em nossos dias.

Assim, em Portugal, conforme Oliveira, poder-se-á começar pelo problema da “*degradação crescente de seus centros históricos*”⁴⁴, de edifícios de interesse cultural e patrimonial provocada pela ação do tempo, falta de conservação e o facto de não poderem serem demolidos ou porque não são conservados e aguardam ruína.

“*A deslocação de atividades económicas dos centros urbanos para novas centralidades, a desertificação e o envelhecimento dessas áreas, porque já não são atrativas aos mais jovens e a forte presença de habitantes envelhecidos ou de poucos recursos financeiros e consequentemente capacidade reivindicativa*”.

E ainda, de acordo com Oliveira, “*a falta por parte das entidades públicas de uma visão integrada dessas áreas da cidade no que diz respeito ao planeamento, quer da necessária coordenação de políticas setoriais sobre elas incidentes (mobilidade e transporte, cultural e comercial, etc)*”.

Outro problema que tanto as cidades portuguesas como as brasileiras enfrentam diz respeito a habitação, salientando-se “o número insuficiente de alojamentos”⁴⁵relativamente ao número de unidades familiares, o elevado custo em comparação com a capacidade económica dos diferentes estratos sociais, além de insuficiências qualitativa das habitações.

⁴⁴ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, capítulo XX, p.1.

⁴⁵ Ibidem, p.1

Em Portugal a intervenção pública tem sido diminuta⁴⁶ em relação a oferta habitacional, sendo que “a maior concentração de habitação ocorre nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e essencialmente são de habitação social”.

O mesmo poderá dizer-se que ocorre em São Paulo, ao que se refere Somekh de uma “ausência recorrente de uma política habitacional nacional consistente”.⁴⁷

Em São Paulo, conforme o anteriormente mencionado, inúmeras famílias não possuem um teto, vivem em locais insalubres, áreas de riscos, edifícios públicos abandonados e também sem as mínimas condições de habitabilidade, o que eventualmente poderá ser a causa de tragédias, como ao que se presenciou no dia 1 de Maio de 2018, quando o incêndio no edifício Wilton Paes de Almeida⁴⁸ deixou, ao que se sabe, uma pessoa morta e vários desabrigados.

Segundo Maricato⁴⁹ acresce ainda as “dificuldades quanto ao acesso de serviços públicos de saúde, educação e creche, maior exposição às ocorrências de enchentes e desmoronamentos, além de menos oportunidades de emprego formal, menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável”.

Segundo Oliveira, outro problema é o da mobilidade/transportes. Como consequência da urbanização em Portugal, houve um “abandono progressivo dos centros das cidades com a deslocação da população para as periferias” tendo por causa principal a alta dos preços da habitação. No entanto, as cidades continuam a ser “importantes polos agregadores da atividade económica, relevantes bacias de emprego. As deslocações

⁴⁶ Ibidem, p.1

⁴⁷ www.folhaonline.com em “De luxo modernista à ocupação precária: a história de mais de meio século do prédio que desabou em São Paulo”. Consultado em 1/5/2018.

⁴⁸ www.folhaonline.com “Gentil, homem tentava salvar moradores ao ser engolido pelo fogo”. O edifício Wilton Paes de Almeida, uma obra do arquiteto Roger Zmekhol (1928-1976) foi construído em 1966, com 24 andares e era um marco arquitetónico da cidade e tombado pelo Conselho Municipal de Preservação do património Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo (Conpresp). O prédio porém pertencia a União e estava degradado, abandonado por falta de manutenção e sucessivas ocupações, atualmente, estava ocupado pelo Movimento LMD – Luta por Moradia Digna e segundo a prefeitura 150 famílias, 400 pessoas moravam no local sendo 25% estrangeiros”. Consultado em 1/5/2018.

⁴⁹ MARICATO,ERMÍNIA, “Metrópole, legislação e desigualdade”, Estudos Avançados 17(48),2003, p. 152.

tornam-se mais longas sendo necessário o uso do automóvel, o que aumenta o tráfego e também faz-se necessário a construção de infraestruturas viárias⁵⁰ que atendam a esta população.

Os centros das cidades portuguesas, nomeadamente Porto e Lisboa são espaços caracterizados com “congestionamentos, dificuldades em estacionamento e também com uma rede de transporte nem sempre eficaz⁵¹”.

Na cidade de São Paulo de acordo com Caldeira, “o paradigma do centro-rico versus periferia-pobre sofre uma mudança, os residentes ricos deixam as áreas centrais e bem equipadas da capital para habitar em áreas distantes, há um crescimento de condomínios fechados que exigem uma grande área que só podem ser encontrados em áreas subdesenvolvidas o que provoca um novo padrão de organização espacial. ⁵²Os moradores de áreas pobres abastecem o mercado de emprego doméstico para os condomínios, o que causa o aumento de tráfego e um serviço de transporte urbano deficiente”.

Um dos graves problemas que assolam as grandes cidades e que a estas são comuns são os problemas de ordem ambiental, e de acordo com Oliveira podem ser identificados como a “poluição atmosférica provocada pelo tráfego de veículos, a artificialização do solo, a carência de infraestruturas de saneamento básico, a ausência ou deficiências de espaços verdes públicos, aumento de ruídos, assim como a poluição dos rios por força de descargas ilegais, dos aquíferos e das zonas costeiras, causando danos a fauna e a flora”.

Embora Portugal tenha assinalado um desenvolvimento nas últimas décadas decorrente das “preocupações sociais e também resultantes de apoio financeiros ao investimento que foi disponibilizado pelos Quadros Comunitários de Apoio, certo é que existe ainda uma grande carência quantitativa e qualitativa de equipamentos⁵³coletivos em vários setores”.

⁵⁰ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em Crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p.2

⁵¹ Ibidem.

⁵²CALDEIRA, TEREZA, P.R., City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo, United State of America, 2000, p.231-238.

⁵³ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p. 3

Os problemas das grandes cidades que aqui foram enunciados poderão propiciar o “avolumar de problemas de ordem sociocultural”⁵⁴.

Consequentemente, o aumento da criminalidade urbana que se faz presente nas cidades portuguesas tem despertado sentimentos de insegurança, assim como tem provocado a “desertificação dos centros das cidades especialmente no período noturno. Acrescente-se ainda as taxas de pobreza cada vez mais elevadas, provocando um grande número de pessoas sem-abrigo, que tem vindo a expandir-se para além das cidades de Lisboa e Porto”.

A segregação ou exclusão social é “potenciada pela segregação espacial (bairros destinados exclusivamente à habitação social – ou bairros pobres situados nos limites da cidade, bairros destinados a grupos étnicos desenraizados) ”.

Muitas dessas áreas são também designadas como áreas de “segregação sócioétnica” principalmente na Área Metropolitana de Lisboa em que há uma grande concentração de imigrantes.

O que denota uma “falta de preocupação acrescida de promoção de políticas territoriais integradoras, provocando problemas sociais de exclusão social que é necessário enfrentar”.

De acordo com Oliveira, atualmente esse fenómeno tem vindo a diminuir, como “resultado da crise económica em Portugal que propiciou que muitos dos imigrantes retornassem aos seus países agravando de outro lado um problema comum ao resto da Europa que é o problema demográfico de envelhecimento da população que terá repercussões incontornáveis na sustentabilidade do sistema económico e da segurança social”.

A segregação espacial em São Paulo possui um contorno diferente da portuguesa no sentido em que, em Lisboa esta segregação dar-se-á em sua grande parte por “grupos étnicos desenraizados” em São Paulo são os próprios cidadãos brasileiros que em sua grande maioria padecem dos efeitos da exclusão social, da falta de incentivos governamentais e políticas públicas efetivas.

⁵⁴ Ibidem.

De acordo com Maricato “a segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social.”

Esta autora afirma que a exclusão social pode ser “medida por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, ausência de cidadania. Salienta ainda que a ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de apartheid ambiental”⁵⁵.

Acresce que segundo Maricato, grande parte das habitações no Brasil faz-se a margem da lei, sem financiamento público e o apoio técnico dos arquitetos e engenheiros.

Ressalta-se que a segregação no espaço urbano seja mais evidente nas regiões metropolitanas. A população empobrecida irá ocupar as áreas desvalorizadas, ou seja, na beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de risco, zonas poluídas, áreas de proteção ambiental que embora haja legislação de proteção, carece de fiscalização.

5- Superando a crise nas cidades

O problema das grandes cidades, não é um problema só de Portugal ou do Brasil, é um problema global e segundo a ONU até 2030, haverá no mundo 43 megacidades⁵⁶ e mais de 10 milhões de pessoas em sua grande maioria em regiões em desenvolvimento.

A alta densidade demográfica provocará inevitavelmente um grande impacto no meio ambiente, na economia, e principalmente nas cidades, pois haverá o aumento do consumo dos recursos naturais, de água potável, energia, de infraestruturas básicas como o transporte, a saúde pública, além de potenciar a poluição, o congestionamento nas grandes cidades, e também as questões sociais, como o aumento da pobreza, criminalidade, a falta de segurança e promover a coesão territorial e um desenvolvimento sustentável, será um grande desafio como já o é em nossos dias.

Diante do quadro exposto, existe a necessidade de serem postas em execução políticas públicas aptas a superarem os problemas urbanos existentes, designadamente o de

⁵⁵ MARICATO,ERMÍNIA, “Metrópole, legislação e desigualdade”, Estudos Avançados 17(48), 2003,p. 153-154.

⁵⁶ www.un.org – “68% of the world population project to live in urban áreas by 2050, says UN” consultado em 24-05-2018.

escassez habitacional, o de exclusão social potenciada pela pobreza e consequentemente a segregação no espaço.

É portanto requisito indispensável que as cidades se desenvolvam de forma sustentável.

A sustentabilidade no espaço urbano não poderá ser apenas em termos ambientais com a utilização racional dos recursos naturais ou com a diminuição da poluição, mas, deverá ser articulada com a economia, com melhores oportunidades de trabalho, e principalmente com a melhora da qualidade de vida da população, o que está diretamente ligada com a reafirmação da própria dignidade da pessoa humana.

E conforme Oliveira, o princípio da sustentabilidade poderá funcionar como “garante do justo equilíbrio entre o progresso económico, a coesão social e a sustentabilidade ambiental”⁵⁷.

Em sua dimensão económica, o princípio da sustentabilidade será de grande importância especialmente nos planos urbanísticos porque irá promover áreas da comunidade local, através de “*estratégias de desenvolvimento económico-social*”⁵⁸.

Em sua perspectiva ambiental, o princípio da sustentabilidade poderá ser melhor percebido, como uma finalidade ou objetivo a ser alcançado e nesse sentido, no caso brasileiro, o Estatuto da Cidade, determina que haja um “estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) o qual levará em conta e incluirá “a análise o adensamento populacional, e entre outros a paisagem urbana e o património natural e cultural”⁵⁹”. O que também, poderá dizer-se quanto a concretização dessa dimensão ambiental em Portugal, quando “é realizada, a avaliação ambiental estratégica no procedimento de elaboração dos instrumentos de planeamento territorial”⁶⁰.

Vivemos em uma sociedade em que muitos padecem de extrema pobreza, sem dignidade, com muitas diferenças económicas e não só, mais também, as desigualdades de

⁵⁷ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p.4.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade, consultada em 14-05-2018 em www.planalto.gov.br

⁶⁰ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p.5.

gênero, de acesso a saúde; educação, de moradia, exposição a violência o que intensificará a segregação no espaço, que também é uma forma de exclusão social.

De acordo com Oliveira “a segregação surge como marca territorial da exclusão e da injustiça social que poderá dar origem a guetos os quais constituem fontes de instabilidade social, marginalidade, violência e delinquência; agravados quando associados a fenômenos de imigração e de segregação por classe ou por etnia.⁶¹”

Segundo Ribeiro, a segregação estará associada ao chamado “*empoderamento ou desempoderamento dos grupos e classes sociais em razão do seu isolamento social e concentração em áreas do território da cidade, no espaço socialmente reconhecidas como lugares degradados e degradantes de sua população*”⁶².

Para Ponce Solé, a segregação possui uma relação estreita com a globalização com a “exarcebção” dos problemas urbanos e a segregação pode ser entendida “como a ação e o resultado da separação da população dentro da cidade, de acordo com as suas características socioeconômicas, étnicas, raciais ou de outro tipo” e em seu pior e nos casos mais graves, o surgimento dos guetos⁶³”.

A segregação espacial é portanto um dos males de nossa sociedade, que promove o afastamento das pessoas desfavorecidas, relegando-as para as zonas degradadas da cidade, privando-as do convívio com outros cidadãos e também do benefício de certos equipamentos básicos, estando estas expostas a todos os males que assolam as áreas degradadas, tais como nas favelas, no caso de São Paulo, que são polos de violência, são as chamadas “*áreas públicas enfermas*”⁶⁴ segundo Ponce Solé e também em Portugal, as pessoas que vivem em bairros de lata, em zonas degradadas.

Desta forma, a dimensão social do princípio da sustentabilidade, têm sido de grande relevância, justamente porque é primordial que as entidades públicas promovam um conjunto de medidas que afastem a segregação no espaço e que assumam estratégias de desenvolvimento social que devem ser incluídas no planejamento do território

⁶¹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p.6

⁶² RIBEIRO, LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ, JÚNIOR, ORLANDO ALVES DOS SANTOS, “Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira***”, P.93

⁶³ SOLÉ, J. PONCE, “Poder Local e Guetos Urbanos - As relações entre o direito do urbanismo, a segregação espacial e a sustentabilidade social”, AD URBEM, 2007, p. 7.

⁶⁴ Ibidem, p.8

especialmente no combate as desigualdades, que protejam os direitos humanos, o desenvolvimento local e também, “*políticas sociais e culturais; políticas de combate à pobreza e de apoio a setores da população mais vulneráveis, políticas de segurança urbana, políticas de habitação e de ofertas de serviços públicos e políticas de transportes públicos e de promoção de acessibilidade e mobilidade urbana*”⁶⁵ porque só assim poderemos ter cidades mais inclusivas e enfrentar o fenómeno da segregação no espaço.

O desenvolvimento urbano sustentável deverá ter ainda em consideração o “*princípio da ponderação dos interesses*” designadamente “*os interesses habitacionais da população socialmente desfavorecida*”, assim como, a diversidade cultural, a promoção de oportunidades de educação através de aprendizado contínuo, de trabalho digno, deverá tomar em consideração também, as necessidades especiais dos diferentes grupos, nomeadamente, os idosos, as crianças, os deficientes, que muitas vezes ficam esquecidos.

De acordo com Oliveira, as entidades públicas devem também promover “*à instalação de locais de culto que traduzam a pluralidade religiosa*” que é um fator de coesão social porque a sua falta poderá agravar o problema da segregação urbana⁶⁶, opinião que perfilha Ponce Solé, quando reflete sobre o papel do direito do urbanismo e no fato de vivermos numa sociedade “*pluricultural*” em que indivíduos oriundos de culturas e religiões diferentes necessitam “*poder expressar a religiosidade individual e coletiva e é preciso um lugar físico (igrejas, mesquitas, sinagogas...)*”⁶⁷ tornando-se necessário que as entidades públicas repensem esse espaço urbano, para que assim a liberdade religiosa, que também é um direito fundamental, possa ser respeitado, o que implicará um “*planeamento territorial integrado*” que promova uma “*sociedade coesa; integrada e socialmente sustentável*”.

Assim, a promoção da mistura social seria de grande importância porque segundo Ponce Solé “*prevenirá a fratura social e contribuirá para segurança pública e o meio ambiente urbano*”. Porque segundo este mesmo autor, o melhor “*antídoto*” para a segregação no espaço será a intervenção pública que permita “*a liberdade de residência e a possibilidade de variedade social urbana*”. Por isso a necessidade das políticas públicas

⁶⁵ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”, p.6-7

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ SOLÉ, J. PONCE, “Poder Local e Guetos Urbanos - As relações entre o direito do urbanismo, a segregação espacial e a sustentabilidade social”, AD URBEM, 2007, p. 44.

juntamente com as leis de serem os meios ideais para combater as zonas em dificuldades, neste sentido a lei espanhola, “Ley 2/2004, de 4 junio” que diz respeito “a melhoria de bairros, áreas urbanas e vilas que requeiram uma atenção especial⁶⁸” pretende combater o problema da segregação no espaço.

Podemos ainda citar outros exemplos internacionais que visaram combater a segregação urbana, através da intervenção legislativa em conjunto com o direito do urbanismo, forçando as municipalidades a agirem de forma a erradicarem as zonas de segregação espacial e nesse sentido Ponce Solé elenca alguns modelos, nomeadamente, nos Estados Unidos as políticas chamadas de “*inclusionary zoning*” que estão organizadas em diversas normas e em vários estados, e pretendem também combater a segregação urbana gerada por certas normas reguladoras do espaço urbano e que são denominadas excludentes, são as chamadas “*exclusionary zoning*”, “exigindo-se das autoridades locais uma ponderação das necessidades sobre a habitação a preços acessíveis, obrigado ao mercado privado, que o mesmo inclua uma percentagem mínima de unidades para a venda ou o arrendamento a famílias de rendimentos baixos⁶⁹”.

E ainda no Reino Unido com a “*Policy Guidance Note*” n^o3 ⁷⁰que visa também a habitação acessível e adequadamente localizada com uma comunidade mista e inclusiva e que evite o monofuncionalismo e a criação de áreas urbanas com habitações de características idênticas, o que o faz através do “*planning obligations*”.

Já em França a existência de habitação digna é também um objetivo constitucional pelo “*Conseil Constitutionnel*” de 19/01/1955 ⁷¹ cuja finalidade é a coesão social no âmbito urbano, a fim de evitar a segregação e tornar efetivo o direito à cidade e a lei “*Loi de orientation pour la ville* n^o 91-662 de 13 de julho estabelece como meta a mistura de funções urbanas e a mistura social no habitat urbano e com o artigo L-121-1 *Code de L`urbanisme*. Exige-se que determinadas municipalidades devam dispor de um plano de vinte anos com ofertas de habitações sociais suficientes.

⁶⁸ Ley 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, áreas urbanes i viles que requereixen una atenció especial

⁶⁹ SOLÉ, J. PONCE, “Poder Local e Guetos Urbanos - As relações entre o direito do urbanismo, a segregação espacial e a sustentabilidade social”, AD URBEM,2007, p. 57.

⁷⁰ Ibidem, p. 58.

⁷¹ Ibidem.

Portanto, sendo o espaço urbano, composto pela comunidade em toda a sua diversidade, e todos são iguais perante a lei constitucional, as entidades públicas, ao realizarem o planeamento urbano, terá que de acordo com Oliveira, considerar a sustentabilidade social e “garantir os interesses de todos na sua diversidade e heterogeneidade” o que é condição para “as boas práticas no processo de planeamento que garanta a participação efetiva de todos o que faz parte da própria dimensão do princípio da sustentabilidade na sua vertente social⁷²”.

Ressaltando-se que a participação da população no planeamento corresponderá a “dimensão procedimental do princípio do desenvolvimento sustentável”.

Diferentemente no Brasil, a participação de moradores empobrecidos, desfavorecidos das favelas, periferias e bairros populares de acordo com Ribeiro, “*estão presentes mais frequentemente, nas associações comunitárias de base residencial, e nas associações religiosas, ao mesmo tempo que apresenta em baixa participação nos sindicatos, associações profissionais e nos partidos políticos e em contraposição, os moradores das áreas centrais estão mais organizados em torno dos sindicatos, associações profissionais e partidos políticos.*”⁷³

Percebe-se que na sociedade brasileira, embora a participação seja um direito fundamental a todos, nem sempre será exercida por grande parte da população, quer pelo desconhecimento, quer porque falta incentivo por parte das entidades públicas, o que reflete-se no problema da aplicação das normas que integram os direitos fundamentais dos cidadãos e propriamente da própria dignidade da pessoa humana.

⁷² OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal,p.11.

⁷³RIBEIRO,LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ, JÚNIOR, ORLANDO ALVES DOS SANTOS, “Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira***, P.102

A necessidade de se criar um novo paradigma para as cidades, que seja na integração do planeamento territorial urbano das políticas públicas voltadas ao direito à habitação, que não apenas possibilite o direito à moradia digna, mas também a mistura, a coesão social entre os diferentes grupos sociais, promovendo a participação nas decisões, para que a sociedade enriqueça em sua diversidade, e que leve em consideração os interesses específicos da comunidade e consequentemente tornando o princípio da sustentabilidade em suas diferentes vertentes ambientais, económica e social eficaz no combate aos problemas dos grandes centros urbanos.

6- Conclusão

Esse trabalho pretendeu apresentar o problema da exclusão social e conseqüente segregação espacial, que necessita ser enfrentada nos grandes centros urbanos.

A compreensão desta problemática partiu primeiramente da história, posto que esta nos serve de guia para entendermos os diversos momentos das políticas públicas adotadas tanto em Portugal quanto no Brasil no passado mas que tiveram reflexo em nosso presente.

O enquadramento do direito da habitação como um direito constitucionalmente reconhecido tanto em Portugal quanto no Brasil enquanto direito fundamental, e também como um direito social, inerente a própria ideia de dignidade da pessoa humana, conforme o que está reconhecido internacionalmente na Declaração Universal do Direito do Homem.

Entretanto o acesso a estes direitos, não é tarefa fácil, designadamente aos estratos da população mais vulneráveis, àqueles que não possuem uma vida minimamente digna em razão de sua condição econômica e que desta forma necessitam que o Estado tome a frente e realize as prestações sociais necessárias a efetivação dos mesmos.

Os problemas urbanos das cidades, mencionados nesse trabalho, são diversos, sua lista é longa, e os mesmos podem dizer respeito a problemas ambientais, problemas de ordem econômica e de ordem social, tais como a degradação dos centros históricos, a falta de infraestruturas necessárias, falta de equipamentos coletivos tais como saneamento básico, recolha de lixo, poluição dos rios, educação, saúde, habitação condigna, carência de transportes públicos, desemprego, o aumento da violência urbana, além dos fenômenos de imigração, problemas estes que reunidos podem potencializar a exclusão social a segregação no espaço, a qual terá graves conseqüências para o meio ambiente, para convivência entre os diversos estratos sociais, na medida em que provoca mais e mais o distanciamento entre os seus habitantes, prejudicando a coesão social e também a difusão da cultura do medo e a aversão a tudo que for diferente.

Procurou-se nesse trabalho obter uma visão das políticas urbanas a serem adotadas tanto em Portugal quanto no Brasil, consoante as diferentes realidades, os desafios a serem enfrentados.

Na verdade, existe uma grande preocupação em ambos os países em relação aos graves problemas sociais que diga-se, não são fáceis de resolver, quer por sua magnitude,

no caso brasileiro, quer em razão dos recursos a serem empreendidos pelo Estado e também por dificuldades em implementar as normas que dizem respeito ao direito à habitação e as normas que estão relacionadas com o problema da segregação no espaço.

Em Portugal, a política de habitação têm como finalidade o acesso à moradia digna à população que encontra-se em situação de extrema vulnerabilidade, em áreas de riscos, ou que também possuam outras necessidades. Existem diferentes tipos de programas voltados para o alcance desse direito fundamental, e também poderá haver alguns desafios na implementação dos diferentes programas mas que por sua vez, as entidades públicas deverão ter em mente uma gestão integrada e efetiva.

Os desafios para o presente e para o futuro são grandiosos, mas o primeiro passo já foi dado pelas entidades públicas competentes, ou seja, o reconhecimento do problema de acesso à habitação digna, a expansão urbana e também os desafios da coesão territorial nos grandes centros urbanos.

A possível solução, talvez esteja como diz Oliveira “*na integração do princípio da sustentabilidade⁷⁴, em especial, de sua dimensão social, nos instrumentos de planeamento urbanístico, a opção por políticas de cidades vocacionadas para a reabilitação e regeneração urbanas e a adoção de novas formas de gestão da cidade, abertas à negociação, participação e compatibilização dos vários interesses em jogo, são sem dúvida, vias adequadas para superar a crise das cidades, mas simultaneamente desafios que todos nós temos de saber enfrentar.*”

Acredito porém, que só o tempo poderá revelar o resultado da aplicação das políticas públicas de habitação e também de promoção para a coesão social e consequente erradicação da segregação no espaço urbano.

⁷⁴ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, Cidades em crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução, p.17.

7- BIBLIOGRAFIA:

CALDEIRA, TERESA P.R., City of walls, crime, segregation and citizenship in São Paulo, United States of America,2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, Almedina, 7ª edição,2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes, Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos1º ao 107º, Coimbra, 2007.

HOLZ; Sheila, “Propriedade e a Moradia na Regularização Fundiária: Brasil e Portugal, Aveiro, Portugal,2009.

LOUREIRO, João Carlos, Adeus ao Estado Social? Coimbra, Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 1ª edição, 2010.

MARICATO, Ermínia, ”Metrópole, legislação e desigualdade”, Estudos Avançados 17(48), 2003.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão, Constituição da República do Brasil, Rio de Janeiro, Roma Victor,7ª Edição, 2005.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Novas Tendências do Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Cidades em Crise: Os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal”.

RIBEIRO,LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ, JUNIOR,ORLANDO ALVES DOS SANTOS, Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira***.

ROLNIK, Raquel, A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 3ª edição, 1997.

_____Portugal 2020 – Acordo e Parceria 2014-2020, “A política de coesão no período de programação” em www.qren.pt.

_____”Relatório da 1ª Fase Programa Local de Habitação de Lisboa”, Câmara Municipal de Lisboa, vol.1, 2009.

SOLÉ, PONCE J – “O poder local e guetos urbanos – as relações entre o direito do urbanismo, a segregação espacial e a sustentabilidade social”, AD URBEM, 2007.

SOLÉ, PONCE J – “ Sociedades pluriculturales y administraciones locales: inmigración, diversidad y convivencia a las ciudades. Reflexiones jurídicas,QDL Estudios, 2006.

8- LEGISLAÇÃO:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Atualizada até a EC 47, Roma Victor, 7ª edição, 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA, Artigos 1º ao 107ª, Coimbra Editora, volume 1, 4ª edição, 2007.

ESTATUTO DA CIDADE Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, consultada em www.planalto.gov.br em 14/05/2018.

ESTATUTO DA METRÓPOLE Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, consultada em www.planalto.gov.br em 14/05/2018.

PARLAMENTO DA CATALUÑA, LLEI 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requeixen una atenció especial.

9 - OUTRAS FONTES:

www.capital.sp.gov.br

www.folhaonline.com

www.planalto.gov.br

www.portaldahabitacao.pt

www.un.org

www.sustainabledevelopment.un.org

