



Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina 2008 | #04

PAG 02
Editorial

O diálogo entre direito à moradia, planejamento urbano, meio ambiente e enfoque étnico. Os desafios da experiência brasileira.

Por Sebastian Tedeschi

PAG 03
Direito à Moradia e Planejamento Urbano

Sobre a importância do Planejamento Urbano na defesa desse direito

Por Edésio Fernandes

PAG 05
Constituição Brasileira

O Direito à Cidade nos vinte anos da sua promulgação

Por Nelson Saule Jr.

PAG 08
Legislação Urbana

Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial: o desafio de sobrepor o interesse público aos privados na produção da cidade

Por Letícia Osório

PAG 11
Quilombos / Direito à Cidade

A cidade tem cores: as identidades na cidade

Por Gilsely Barreto

PAG 13
Créditos | Apoios

O diálogo entre direito à moradia, planejamento urbano, meio ambiente e enfoque étnico. Os desafios da experiência brasileira.

Por Sebastian Tedeschi

Este número do Boletim se concentra na experiência brasileira. O maior país da América do Sul tomou uma liderança significativa ao constitucionalizar o direito à cidade há exatos vinte anos. Esta consagração permitiu ao país avançar algumas discussões que, cedo ou tarde, se apresentarão para os seus vizinhos na região.

A execução de políticas que efetivem o direito à moradia enfrentam tensões na hora de ser implementadas pelos poderes públicos. Desta forma, governos locais, promotores imobiliários, população urbana marginalizada, movimentos sociais, planejadores, comunidades étnicas e ambientalistas se cruzam em debates fortes na hora de decidir sobre o ordenamento territorial urbano.

O marco teórico para entender este conflito é brindado por Edésio Fernandes, que propõe uma articulação das políticas públicas com o planejamento urbano para enfrentar a segregação espacial nas cidades. O texto nos explica como o próprio Estado que – numa primeira instância – determina a formação dos preços

através de suas decisões sobre o uso do solo urbano, fica preso na lógica excludente do mercado. Por isso, ressalta o papel crucial que cumprem os municípios na distribuição de encargos e benefícios da urbanização para superar o apartheid sócioespacial.

Este novo enfoque da questão urbana foi abordado pelo Brasil na sua nova Constituição de 1988. A este respeito, Nelson Saule nos explica como o Brasil foi o primeiro país que dedicou um capítulo à ordem urbanística e consagrou o direito à cidade. Esta conquista foi só o primeiro passo, pois os movimentos sociais urbanos tiveram que lutar por mais 12 anos para regulamentar o mandato constitucional por meio do Estatuto das Cidades de 2001. Neste sentido, o autor nos permite compreender como este marco jurídico foi referência para as lutas sociais urbanas e para a construção de políticas e legislação nestas duas décadas.

Entretanto, na atualidade, estas conquistas precisam ser defendidas – sobretudo – perante as tensões entre meio ambiente e planejamento urbano recorrentes no debate legislativo

sobre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), também denominada de responsabilidade territorial. Ante a pressão do setor imobiliário e de registros no debate desta lei, Letícia Osório nos propõe repactuar o ordenamento territorial a partir de um novo marco regulatório urbanístico-ambiental que reconheça aqueles que hoje vivem nos espaços urbanos, e fortalecer a atuação do poder público municipal nos processos de uso, ocupação e gestão urbana onde predomine o interesse público sobre o privado.

Finalmente, Gilsely Barreto nos mostra como o planejamento excessivamente racionalizado e linear não levou em conta as referências culturais e territoriais da população. Por isso, chama a atenção para o elemento étnico-racial na política pública e no debate teórico sobre o espaço urbano. Esta diversidade é exemplificada com os casos de *Quilombos*,¹ urbanos no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, que deveriam nos levar a repensar a dicotomia rural-urbano e abordar a cidade como um espaço etnicamente concebido.

¹ Quilombos se denominam àquelas comunidades de predominância da raça negra com referências históricas na escravidão e demais processos de resistência negra na história do Brasil.

Sobre a importância do Planejamento Urbano na defesa desse direito

Por Edésio Fernandes *

Os governos da região não têm formulado políticas habitacionais articuladas com outras políticas públicas e com o planejamento urbano, o que tem contribuído para o processo de segregação sócioespacial nas cidades latino-americanas.

Uma das principais características das políticas habitacionais historicamente empreendidas pelo Poder Público nas cidades latino-americanas, tem sido o fato de que, além de insuficientes, tendem a ser setoriais e isoladas. Elas são concebidas de forma desvinculada de outras políticas públicas como infra-estrutura, transporte e meio ambiente.

Acima de tudo, as políticas habitacionais não têm sido articuladas com políticas fundiárias e de planejamento urbano, o que tem contribuído para o processo de segregação sócio-espacial e para a baixa qualidade sócio-ambiental nas cidades da região. Trata-se de um círculo vicioso e perverso: ainda que incipiente, a tradição latino-americana afirma a noção do planejamento urbano como mera técnica de ordenamento territorial, sem uma compreensão adequada acerca da maneira como a regulação urbanística e ambiental impactam diretamente sobre a formação dos preços de terrenos e propriedades, bem como sobre as dinâmicas do mercado imobiliário.

Assim, sem considerar devidamente as realidades socioeconômicas de acesso à terra e à moradia, sem interferir de maneira significativa na estrutura concentrada da propriedade privada e sem questionar a distribuição desigual de equipamentos e serviços públicos, o planejamento urbano tem determinado o aumento crescente nos preços do mercado imobiliário, bem como processos cada vez mais especulativos, como atestam os vazios urbanos, imóveis sub-utilizados e áreas centrais deterioradas.

Em um tal contexto, em que o acesso à terra com serviços e equipamentos é fortemente restrito, faltam processos adequados para estimular a produção habitacional de interesse social pelo setor privado. Os resultados são claramente identificáveis na estrutura urbana: enquanto uma parcela cada vez maior da população somente tem acesso à terra e à moradia através de processos informais em áreas públicas, de interesse ambiental e/ou nas periferias das cidades, a implementação de políticas setoriais de habitação de interesse social também acaba sendo possível apenas em áreas periféricas, onde preços são mais baratos.

Ironicamente, o próprio Poder Público que determinou a formação de preços - através do planejamento urbano - acaba se tornando

prisioneiro da lógica excludente do mercado imobiliário; o mesmo vale para as cooperativas habitacionais e outras formas de organização comunitária. Mesmo políticas de produção habitacional massiva como a do Chile (ou da África do Sul e mesmo da França, dentre muitos outros exemplos possíveis) têm sido questionadas por reforçarem os processos de segregação sócioespacial, pois ainda são baseadas na construção de conjuntos habitacionais periféricos, geralmente em áreas desprovidas de infra-estrutura e equipamentos, implicando em altos custos de deslocamento e se tornando em celeiros de exclusão social.

Reverter esse quadro histórico requer não apenas a construção de unidades habitacionais e oferta de lotes urbanizados em números significativos e preços acessíveis, mas, sobretudo, a devida articulação entre as políticas habitacionais e o planejamento urbano de forma a democratizar o acesso ao solo e à moradia. A regularização jurídico-urbanística de assentamentos informais consolidados é certamente uma dimensão importante para a materialização do direito à moradia; no entanto, dados os altos custos sócio-ambientais, econômicos e jurídicos dos processos informais, a regularização não pode mais ser a principal política de acesso ao solo e à moradia nas cidades, tendo que ser integrada com políticas preventivas que garantam o direito à

moradia adequada em um sentido mais amplo. O papel do ordenamento territorial na promoção de inclusão sócioespacial e de uma maior qualidade sócioambiental da vida urbana é fundamental, compreendendo políticas que atribuam funções sociais para as terras públicas, vazios urbanos, imóveis subutilizados e áreas centrais deterioradas, além da reserva (por exemplo, através da demarcação de ZEIS, no caso brasileiro) de áreas urbanizadas e centrais para as políticas habitacionais de interesse social.

O papel dos municípios - nesse contexto - é crucial, estabelecendo uma regulação urbanística e ambiental adequada, bem como diversas formas de parcerias com setor comunitário e setor privado. Ênfase especial deve ser colocada na determinação das condições de financiamento do desenvolvimento urbano e da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização: além da devida aplicação de políticas fiscais e extra-fiscais, cabe ao poder público municipal redirecionar para as áreas informais consolidadas e para as políticas habitacionais parte dos recursos oriundos de operações urbanas, transferências de direitos construtivos e outras formas de recuperação da valorização do patrimônio imobiliário resultantes da ação do poder público.

Dirigindo-se à Associação dos Governos Locais da África do Sul em 23 de abril de 2007, o Presidente Thabo Mbeki, fez a seguinte declaração:

“Um dos principais desafios que nós identificamos em 2004 era a necessidade de transformar os padrões dos assentamentos do apartheid. Com exceção de poucos casos, nossas municipalidades não têm respondido de maneira positiva a esse desafio. Nós ainda vemos padrões de assentamentos onde as casas para os negros pobres estão sendo construídas nas periferias das nossas cidades, geralmente longe dos locais de emprego. É inaceitável que as municipalidades continuem alocando terras que estão mais próximas de centros comerciais unicamente para promotores imobiliários que constroem para a camada mais alta do mercado habitacional. Nós temos que acabar com essa prática porque, ao mantê-la, estamos deixando de usar a habitação como catalisador para integrar comunidades que têm sido divididas há tantos anos pelo apartheid.”

Há uma lição importante nessas palavras também para os municípios latino-americanos, que, de maneira geral, ainda não compreenderam o papel determinante das políticas fundiárias, urbanas e habitacionais na produção do apartheid sócioespacial que há tantas décadas tem caracterizado o processo de urbanização na região.

O Direito à Cidade nos vinte anos da sua promulgação

Por Nelson Saule Júnior.*

No contexto do processo de democratização da sociedade brasileira, a Reforma Constitucional de 1988 incluiu o Direito à Cidade como “fundamental”, através da emenda popular de reforma urbana. Esta iniciativa – tomada por um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares -, teve como objetivo reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social trazendo como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental nesse processo de democratização do País.

O Processo Político de Construção do Direito à Cidade no Brasil

A proposta da emenda popular no texto constitucional de 1988, visava incluir um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados à institucionalização de direitos para as pessoas que vivem nas cidades. Isso atribuía a competência ao Poder Público, em especial, ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a propriedade urbana para ter uma função social e para a

promoção de políticas públicas voltadas para a efetivação destes direitos¹.

No processo político de democratização do Estado brasileiro, esta emenda popular de reforma urbana introduziu a noção do Direito à Cidade² contendo elementos como os direitos inerentes às pessoas de terem condições dignas, exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), participar da gestão da cidade e viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Como resultado da inclusão desta emenda popular na Constituição, foi introduzido o capítulo da política urbana. Nele, foram valorizados os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana como balizadores das políticas de desenvolvimento urbano. Por outro lado, foi fortalecido o papel dos Municípios como os principais entes federativos para promoverem estas políticas através do plano diretor. Outro aspecto fundamental, é que foi reconhecido o direito à moradia da população de baixa renda em assentamentos informais que tenham comprovadamente a posse de áreas urbanas até 250 m² no período mínimo de

5 anos.

Com base nestes preceitos, o Direito à Cidade vai sendo concebido como o direito coletivo pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os seus habitantes; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

Foi a partir deste processo de elaboração da Constituição brasileira, que a noção política e cultural do Direito à Cidade como carro chefe da reforma urbana, passou a ser um marco referencial para as lutas sociais urbanas de comunidades, organizações e movimentos populares com o objetivo de terem seus territórios e identidades históricas e culturais reconhecidos e protegidos, e o direito de participar da gestão das cidades. Ele também representou um marco para as autoridades e gestores locais, parlamentares, e partidos políticos vivenciarem experiências de construção de legislações urbanas e programas de desenvolvimento urbano, e planos direcionados a combater a desigualdade

social e territorial nas cidades brasileiras.

Já a valoração do Direito à Cidade no campo institucional vai ocorrendo gradativamente - a partir dos anos '90 - devido às lutas sociais de movimentos populares e fóruns de defesa desse direito, bem como as reformas urbanas que se somam às experiências de Governos Municipais que constituem instrumentos e organismos de gestão democrática, como o orçamento participativo. A valoração do Direito à Cidade como paradigma para a promoção das políticas urbanas voltadas a promover a inclusão social e territorial, passou a demandar às cidades o atendimento das suas funções sociais num conjunto de ações e medidas no sentido de democratizá-las; combater práticas de discriminação - especialmente aquelas contra habitantes de assentamentos informais-; utilizar os espaços e bens públicos e privados nelas para atender seu interesse sócioambiental e cultural; preservar o patrimônio histórico e cultural; ampliar a oferta de moradia adequada e equipamentos e serviços urbanos para todos os habitantes das cidades; adotar para pessoas em situação de vulnerabilidade medidas especiais de proteção e integração; entre outros.

O Reconhecimento Institucional e Jurídico do Direito à Cidade no Estatuto da Cidade.

Outro resultado marcante na valoração do Direito à Cidade no campo institucional, foi a aprovação da lei nacional de desenvolvimento urbano denominada Estatuto da Cidade (2001). Foram 12 anos de lutas sociais para a sua aprovação no Congresso do Brasil. Houve difíceis embates com partidos conservadores, com interesses de grupos econômicos que atuam no mercado imobiliário e com os tradicionais tecnocratas do planejamento e da gestão urbana. Foram muitas as resistências para a existência de uma lei nacional voltada a fortalecer politicamente os Municípios e a sociedade civil no ordenamento do território urbano, e a planejar a cidade com controle social e participação popular.

Com o Estatuto da Cidade ocorre um profundo impacto no Direito à Cidade: ele deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico, integrando assim, a categoria dos demais direitos de defesa coletivos e difusos, como por exemplo: o direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente.

Neste sentido, a experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da sua proteção legal. A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do Direito à Cidade no direito brasileiro avança ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, se configurando como um novo direito humano e na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental.

*Nelson Saule é Advogado, Doutor e Mestre em Direito do Estado (direito urbanístico) pela PUC-SP; Coordenador da Equipe Direito à Cidade do Instituto Pólis; Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico -IBDU; Professor de Direito Urbanístico do Curso de Pós Graduação e Direitos Humanos na Universidade Católica de São Paulo; Supervisor Jurídico do Escritório Modelo de Assistência Jurídica " Dom Paulo Evaristo Arns " da PUC-SP.

Definição Jurídica do Direito à Cidade

O Estatuto da Cidade define o direito às cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Também se menciona a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Esta definição jurídica do direito à cidade contém uma característica semelhante a do direito ao meio ambiente, por estabelecer que os seus componentes - como à moradia - devem ser assegurados. Esta definição retrata que esse direito é um direito coletivo ou difuso dos habitantes da cidade. Por exemplo, uma comunidade tradicional de uma cidade que esteja ameaçada de perder sua memória, poderá demandar a proteção de seus direitos com base no Direito à Cidade definido no Estatuto.

Em função desta definição jurídica, serão sujeitos que tem proteção jurídica: os grupos de habitantes e as comunidades que tenham formado a identidade e memória histórica e cultural da cidade; os grupos sociais e comunidades que vivem em assentamentos urbanos informais consolidados que podem demandar do Poder Público, bem como as ações e projetos de urbanização e regularização fundiária de interesse social.

Com relação ao seu componente de gestão

democrática, o exercício do direito à cidade significa o exercício dos direitos políticos e da cidadania de maneira coletiva. Neste sentido, o direito à cidade será respeitado de forma plena quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Este direito, para ser exercido, pressupõe a capacitação política destes grupos sociais.

Por outro lado, a gestão democrática da cidade como componente do direito à cidade, resulta no reconhecimento da legitimidade de ação na esfera administrativa e judicial dos grupos sociais vulneráveis - e suas formas de organização - que moram em bairros populares, loteamentos, conjuntos habitacionais e assentamentos informais e irregulares.

Por sua vez, o cumprimento desse direito é extensivo ao desenvolvimento de processos democráticos de planejamento urbano que têm como peças fundamentais o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária, o orçamento municipal, e o plano diretor nos Municípios em que for obrigatório.

Desta forma, a comunidade e o Estado atuam conjuntamente na gestão e fiscalização da coisa pública. A gestão democrática da cidade pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Assim, os instrumentos da democracia participativa precisam ser utilizados como forma de garantia do direito às cidades sustentáveis.

¹ A proposta popular de emenda ao projeto de Constituição, emenda sobre reforma urbana subscrita por 131.000 eleitores, foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Fonte: Anais da Constituinte, Senado Federal, 1988.

² A emenda popular de reforma urbana introduziu no processo político de democratização do Estado brasileiro a noção do Direito à Cidade através das seguintes proposições:

Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar: I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – gestão democrática da cidade.

O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial: o desafio de sobrepôr o interesse público ao privado na produção das cidades

* Por Letícia Osório

A revisão da lei federal brasileira n.º 6766/79 sobre parcelamento do solo urbano – o denominado Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial – na Câmara de Deputados (PL 3057/00), vem ocorrendo em meio à permanente tensão entre forças sociais e econômicas que expressam interesses diversos. O desafio será fortalecer a atuação do poder público municipal nos processos de uso, ocupação e gestão urbanas, mediante a integração de ações institucionais e a prevalência do interesse público sobre o privado.

Pressão dos setores do mercado imobiliário e cartorial

Parte das tensões acima referidas, se evidenciam, por um lado, na pressão dos setores vinculados ao mercado imobiliário para liberar a aprovação de condomínios urbanísticos e possibilitar o fechamento de loteamentos sem a imposição de limites quanto às dimensões máximas destes parcelamentos. Por outro lado, os cartórios de registro de imóveis, frente à possibilidade de aumento das ações de regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda (incentivado pela nova lei), pressionam pela inclusão de dispositivo que revoga a gratuidade do registro da regularização fundiária¹, já prevista na legislação federal (nº 10.932/04 e 11.481/07). Neste caso, a possibilidade de lucro com políticas destinadas a atender a população de baixa renda – afinal são mais de 12 milhões de brasileiros vivendo em assentamentos precários – faz com que os cartórios de registro imobiliário (com apoio de setores conservadores da Câmara Federal), busquem a reversão de direitos já assegurados legalmente.

Tensões entre meio ambiente e planejamento urbano

Por sua parte, o projeto de lei de Responsabilidade Territorial abre

caminho para a unificação das licenças ambientais e urbanísticas para parcelamento do solo. Há, ainda, a contrariedade de organizações de defesa do meio ambiente que resistem à compatibilização das normas urbanas e ambientais operantes no espaço urbano, especialmente no que se refere à integração das licenças de cunho urbanístico e ambiental para o parcelamento do solo. Neste sentido, em janeiro deste ano, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – aprovou uma moção repudiando a unificação das licenças, considerando que isso poderia resultar numa flexibilização de certas exigências para o Licenciamento ambiental que propiciaria atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. Entretanto, deve-se ressaltar que o projeto de lei prevê o licenciamento integrado somente para o parcelamento do solo e não para empreendimentos e atividades que venham a ser instaladas nas áreas loteadas ou desmembradas. Além disso, a licença integrada somente poderá ser expedida pelo município com gestão plena; caso contrário, será também exigida a licença ambiental emitida pelo Estado.

A gestão plena fortalece os municípios para atuar com maior capacidade técnica, transparência e participação na gestão urbano-ambiental, e busca o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme dispõe a Constituição Federal. Considera-se que a exigência de gestão plena, é cumprida quando o município reúne os requisitos de possuir plano diretor aprovado, órgãos colegiados para controle social, e órgãos executivos específicos.

Talvez, as intenções distorcidas que prevalecem nas propostas defendidas por estes setores sejam facilitadas pela ausência, no projeto de lei, de referência aos princípios constitucionais que orientam o planejamento e a gestão urbana: *funções sociais da cidade*, mediante a democratização do planejamento e gestão



municipal e do acesso às terras urbanizadas e aos serviços públicos; *acesso universal aos bens de uso comum do povo; função social da propriedade*, mediante a ocupação dos vazios urbanos; *garantia do direito à moradia e do desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos*, mediante a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos precários; *garantia do meio-ambiente ecologicamente equilibrado; e a recuperação pelo poder público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações.*

A pressão da expansão urbana sobre áreas ambientalmente protegidas somente será diminuída mediante o aumento da oferta de habitação formal e adequada para a população de baixa renda e da urbanização *in situ* dos assentamentos precários consolidados. A aliança e integração da legislação e gestão urbana ambiental é condição *sine qua non* para que a expansão da cidade considere critérios de sustentabilidade econômica e ambiental, justiça social e universalidade de acesso, e que este crescimento se ajuste às necessidades sociais e não aos interesses especulativos.

Contribuições para o aperfeiçoamento do projeto de Lei de Responsabilidade Territorial

O modelo vigente de crescimento urbano, marcado pela expansão horizontal irregular, de baixa densidade e sem infra-estrutura, precipuamente dirigida por interesses imobiliários, gera um mercado formal de habitação de pouca abrangência e inacessível para as classes de baixa renda. Neste sentido, a obrigatoriedade de reserva de percentuais do território para habitação de interesse social, a ser determinado pelos planos de habitação de acordo com as necessidades dos municípios, é instrumento que precisa ser incorporado ao projeto de lei, visando à ampliação da oferta de moradia.

Por outro lado, a questão da sobreposição de áreas de preservação com outros usos no território brasileiro também precisa ser equacionada. Estudos² que mapearam e quantificaram o alcance das legislações ambiental e indigenista demonstram que, atualmente, mais de 60% das terras do País constituem-se de Unidades de Conservação (UCs) federal e estadual, Terras Indígenas (TIs) e áreas de reserva legal. Boa parte delas é ocupada para habitação e agricultura. Frente a esta situação, ou se determina a adequação da

realidade à lei, com a remoção de boa parte de plantações e populações residentes nestas áreas; ou se dá realidade à lei, mediante um repactuação do ordenamento territorial que, neste caso, eleva a discussão a um patamar qualitativo superior. Para tanto, é necessário o estabelecimento de um novo marco regulatório ambiental e urbanístico que considere a diversidade do território brasileiro no estabelecimento dos modelos de ocupação urbana. O projeto de Lei de Responsabilidade Territorial somente conseguirá cumprir esse papel se sobrepor o interesse público aos interesses privados, e conseguir romper a dissociação entre as funções públicas atinentes à regulação do território.

¹ Entendido enquanto um processo que visa a regularização territorial e jurídica dos assentamentos precários.

² Estudo recente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) aponta a existência de "um conflito entre legalidade e legitimidade no uso e ocupação da terra, que deve se agravar", segundo o pesquisador Evaristo de Miranda. Com base em dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), foi mapeado e quantificado o alcance das legislações ambiental e indigenista. Consideradas as Unidades de Conservação (UCs) federais e estaduais criadas até junho de 2008, os pesquisadores concluíram que o total de UCs e Terras Indígenas (TIs) no país somam 2.294.000 km², ou 27% do território brasileiro. Somadas as áreas de reserva legal, o total vai a 5.000.000 km², mais de 60% das terras do País. Como ficaram de fora UCs municipais, Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), áreas militares, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) estaduais e municipais, o volume de terras reservadas é ainda maior. O estudo indica que essas áreas se sobrepõem a grande parte da produção de café e maçã do País, e as APPs instituídas pela Resolução n. 302/2002 do Conama, definidas como aquelas ocupadas pelo rio e sua faixa inundável máxima, acrescida de uma faixa marginal de até 500m de cada lado, se sobrepõem a cidades, ribeirinhos, portos, agricultura de várzea e pastagens, considerando-as ilegais. As APPs associadas à hidrografia somam 1.845.000 km² no País (22%).



* **Leticia Marques Osório** é advogada e planejadora urbana; trabalha como assessora legal senior do COHRE (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos); doutoranda em legislação internacional de direitos humanos, Universidade de Essex, Reino Unido. Atualmente, é membro do Grupo Consultivo sobre Despejos Forçados da UN-HABITAT.

A cidade tem cores: as identidades na cidade

* Gilsely Bárbara Barreto Santana

As cidades são palcos de conflitos sociais diversos em um contexto de crescente urbanização das sociedades modernas. Logo, o direito à cidade vem sendo construído como elemento contra-hegemônico em face de lógicas excludentes e privatistas de apropriação do espaço, afirmando a garantia do bem estar dos habitantes e o desenvolvimento da função social das cidades.

O direito à cidade materializa-se em políticas públicas de educação, saúde, transporte, moradia adequada, regularização fundiária, acesso aos serviços públicos essenciais (água, energia elétrica, saneamento básicos), etc. Para tanto, o poder público é norteado pelas idéias de planejamento e ordenação do espaço urbano através de instrumentos como plano-diretor, zoneamento e parcelamento do solo.

Tais elementos são importantes, no entanto a cidade é excessivamente racionalizada e linearmente planejada em detrimento de elementos como referenciais culturais, imaterialidade e territorialidade na apropriação do espaço urbano. As lógicas do planejamento no espaço urbano produzem um “padrão de

cidade” que pouco dimensiona as relações sociais tecidas, seus significados e importância para o bem e bom viver nas cidades.

Neste sentido, por exemplo, as cidades no Brasil têm cores e o elemento étnico-racial precisa ser considerado nas políticas públicas e debates teóricos sobre o espaço urbano, pois os distintos grupos sociais têm direito à cidade e seus modos de ser e fazer são patrimônios culturais a serem assegurados.

As comunidades quilombolas são comunidades de predominância negra que têm referência histórica na escravidão e demais processos de resistência negra, mas não são resquícios do passado, são algo do presente. Logo, as comunidades quilombolas constroem politicamente uma identidade étnica e coletiva que atualiza a tradição, ligando o presente ao passado e, conseqüentemente, projetando o futuro.

Os grupos sociais que se atribuem à mencionada identidade quilombola, vêm lutando por reconhecimento em países como Brasil e Colômbia, especialmente a partir da década de 70, havendo garantias constitucionais nas cartas dos referidos países.



A luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas tem como pauta a garantia dos territórios e a elaboração de políticas públicas específicas. O território não é um mero espaço físico, mas um locus que congrega as tradições, memória, religiosidade, relações com os recursos naturais, dentre outros aspectos vivenciados no cotidiano das comunidades.

Tal luta explicita a diversidade das formas de ocupação da cidade, bem como, o desafio de pensar o direito à cidade em suas múltiplas dimensões. A dicotomia urbano e rural vem sendo desfeita, já que existem comunidades quilombolas em grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e Porto Alegre ou em áreas rurais de cidades pequenas.

As comunidades quilombolas e suas demandas por reconhecimento, simbolizam a reformulação do político por trazerem novas temáticas e formas de fazer política, caracterizando a chamada politização da cultura. E mais, afirmam-se as diferenças e uma sociedade pluriétnica, na grande importância que adquirem as mobilizações políticas dos denominados novos movimentos sociais (como o quilombolas).

Ressalte-se ainda, a afirmação pelos grupos quilombolas de modos de vida e relações não-mercantis com os recursos naturais que se diferenciam da definição individual e privada da propriedade moderna. Conseqüentemente, rediscutem-se os projetos de nação que privilegiaram uma concepção de desenvolvimento marcada pelos macro-projetos capitalistas, desconsiderando outras formas de “fazer e viver” e seus potenciais sujeitos.

A luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas rediscute a idéia abstratamente construída de “direito à cidade” mostrando uma cidade atravessada por espaços etnicamente concebidos. Tal luta, desloca e questiona as idéias correntes de cidades como intervenção ou mero planejamento.

* Gilsely Bárbara Barreto Santana, advogada, mestre em Direito, consultora do COHRE – Programa para as Américas (Centro pelo Direito a Moradia contra Despejos).





CENTRO PELO
DIREITO À MORADIA
CONTRA DESPEJOS

O COHRE (Centro pelo Direito à Moradia e Contra Despejos) é uma organização não-governamental, independente e de atuação internacional comprometida com a defesa e a garantia plena do direito humano à moradia adequada para todos em todos os lugares. A instituição promove, desde 1994, a busca e a implementação de soluções aos problemas da falta de moradia e de condições inadequadas de habitação. Para isso, fornece apoio a entidades que trabalham com direitos humanos e atua junto a diversas instâncias intergover-

namentais, na sua qualidade de entidade registrada com status consultivo na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e com status de observador na União Africana.

Para implementar suas ações, o COHRE se organiza em programas temáticos (Direito à Água, Litígio, Direito das Mulheres à Moradia, Restituição da Moradia e da Propriedade e Prevenção de Despejos Forçados) e programas regionais.

Esses últimos se dividem em: Programa para a África (COHRE – CA), Ásia e Pacífico (COHRE – CAPP), Europa (com projetos especiais) e Programa para as Américas (COHRE – CAP).

Desde 2002, o Programa para as Américas (CAP) trabalha na defesa do direito a uma moradia adequada na região, organizando programas de capacitação, assistência legal e promovendo o direito à terra de grupos minoritários e comunidades marginalizadas em assentamentos informais. O

CAP também realiza ações de incidência a nível nacional e internacional, missões de pesquisa, litígios, monitoramento e promoção de campanhas contra a prática de despejos forçados.

O Programa organiza essas e as demais atividades em determinados países-foco onde trabalha em conjunto com entidades locais. Os países onde atualmente se realizam tais atividades são: Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, México e Honduras.

Apoiam esta
publicação:



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament

Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina

Ano 1 – nro. 4 – Outubro/Novembro 2008

Editor

Sebastian Tedeschi
(Coordenador do Programa para as Américas - COHRE)

Coordenação e Produção

Soledad Dominguez
(Coordenação da Comunicação do Programa para as Américas - COHRE)

Desenho

GLOT (www.glot.com.uy)

Diagramação

Karla Moroso

Fotografias

Capa Brasil / Manaus / COHRE
Pág 9 / Brasil / Rio de Janeiro / COHRE
Pág 10 / Brasil / Porto Alegre / Vila São Pedro / COHRE
Pág 11 / Brasil / Porto Alegre / Sede do Quilombo do Areal (PNPN) / COHRE
Pág 12 / Brasil / Alcântara / COHRE

Equipe de trabalho do COHRE - Programa para as Américas – CAP:

Adriano Villeroy, Carolina Farstein (Programa Direito à Água), Claudia Acosta, Cristiano Muller, Daniel Manrique, Fernanda Levenzon (Programa de Direito à Água), Gilsely Barreto, Karla Moroso, Lucas Laitano Valente, Robinson Sánchez Tamayo, Soledad Pujó, Victoria Ricciardi (Programa de Direito à Moradia e Mulheres).

Este Boletim é uma publicação bimestral produzida e publicada por:
COHRE - Programa para as Américas – CAP
Rua Jerônimo Coelho, 102/31
Porto Alegre, RS - Brasil
Te: + 55 51 3212-1904
Email: cohreamericas@cohre.org