



OS DIREITOS URBANÍSTICOS DE JORDI BORJA: OS DESAFIOS DO URBANISMO DEMOCRÁTICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

URBAN RIGHTS OF JORDI BORJA: THE CHALLENGES OF DEMOCRATIC URBANISM AND HUMAN DEVELOPMENT

<i>Recebido em:</i>	09/08/2018
<i>Aprovado em:</i>	27/03/2019

Ricardo Hermany¹

Arthur Votto Cruz²

RESUMO

O urbanismo é tema de ampla discussão no meio acadêmico e nas arenas de conflitos sociais justamente por ser nas cidades que vive a maior parte das pessoas, sendo nesses locais que se desenvolve a vida desses indivíduos que compartilham esse habitat urbano. Esse modo de vida nas cidades traz consigo uma série de desafios que necessitam ser enfrentados pelos gestores políticos, tais como o déficit habitacional, a gentrificação, a formação de guetos e favelas, a segregação social e o afastamento dos cidadãos das discussões públicas e das tomadas de decisão que digam respeito à sua cidade. Surge desse contexto de crise do meio urbano o seguinte questionamento: a promoção de políticas

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutor em Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. E-mail: hermany@unisc.br

²Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; integrante do grupo de pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário. E-mail: arthur.vc@hotmail.com.



públicas, pelo ente local, pode alterar o arranjo organizacional da cidade de modo a reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento humano? A fim de responder a esse questionamento se buscou, através da análise dedutiva, do método monográfico e da técnica de pesquisa bibliográfica das obras de Jordi Borja, Amartya Sen, dentre outros, demonstrar que a adoção de políticas públicas tais como as de participação política cidadã, utilização compulsória de imóveis subutilizados e, principalmente, do aluguel social, são capazes de mitigar os efeitos nocivos originados pela crise do urbanismo, bem como promover o desenvolvimento humano, combatendo as injustiças sociais disseminadas na sociedade.

Palavras-chave: espaço público; capacidades; moradia; urbanismo; aluguel social.

ABSTRACT

Urbanism is a subject of wide discussion in the academic arena and in the *loci* of social conflicts, precisely because most of the people live in cities, where the life of those individuals who share this urban habitat is developed. This way of life in cities brings with it a series of challenges that need to be faced by political managers, such as the housing deficit, gentrification, the formation of ghettos and favelas, social segregation and the withdrawal of citizens from public discussions and outlets decisions concerning their city. The following question emerges from this context of urban crisis: can the promotion of public policies by local entities alter the organizational arrangement of the city in order to reduce inequalities and promote human development? In order to answer this question, it was sought, through deductive analysis, monographic method and bibliographic research technique of the works of Jordi Borja, Amartya Sen, among others, to demonstrate that the adoption of public policies such as those of citizen political participation, compulsory use of underutilized real estate and, above all, social rental, are capable of mitigating the harmful



effects of the urbanization crisis, as well as promoting human development, combating the widespread social injustices in society.

Keywords: public space; capabilities; housing; urbanism; social rent.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da urbanização, a partir da segunda metade do século XX, tornou-se global, com a maioria dos indivíduos habitando exclusivamente nas cidades. Esse fenômeno, advindo das migrações do campo para a cidade e da concentração populacional nos centros urbanos, apresentou uma série de desafios ao Estado, dentre os quais a gestão do planejamento e ordenamento urbano, que deve equacionar problemas como a gentrificação, a horizontalização excessiva dos centros urbanos e a privatização dos espaços públicos.

O entendimento de que as cidades são muito mais do que apenas o habitat do ser humano, onde se mora, se trabalha e sofre-se com as imposições do crescimento irregular da *urbe*, é o ponto de partida para se pensar um novo modelo de cidade. Esse modelo deve permitir a participação do cidadão da vida política e social da cidade, bem como garantir os direitos sociais, direito à mobilidade e promover as liberdades substantivas e as capacidades humanas.

Contudo, a maioria das cidades na atualidade ainda se apresentam distantes desse projeto de urbanização, vez que o seu crescimento tem se dado, preponderantemente, em função da lógica de produção do capital e das regras de mercado, seguidas de consequências como a segregação social, reforçadas pela ausência de políticas públicas adequadas para o tratamento desse problema. Essa realidade contribui para o agravamento da crise do urbanismo, oportunizando a reflexão sobre os rumos possíveis na busca por alternativas que possam reverter a tendência de precarização dos espaços públicos.

A ideia de pensar as cidades como *locus* de promoção e garantia de direitos e da cidadania é corroborada pela obra do espanhol Jordi Borja, que aborda esta questão em sua



obra “Espacio Publico y Ciudadania”, que servirá de base teórica para a conceituação de espaço público e dos processos de crise e desenvolvimento do urbanismo no século XX neste trabalho.

A ideia de espaço público de Borja apresenta a cidade como espaço de promoção da participação democrática, de lugar de troca de experiência, de exercício da cidadania, de multiculturalismo e de bem-estar tem natural interlocução com a abordagem das capacidades. Primeiramente cunhada por Amartya Sen e Martha Nussbaum, a teoria econômica e filosófica das capacidades tem seu foco na possibilidade de realização dos indivíduos, considerando as suas necessidades e desejos individuais sob um ponto de vista de promoção da equidade e da universalização das suas liberdades democráticas.

As capacidades básicas, que para Nussbaum devem ser garantidas por qualquer sociedade democrática, passam por garantir o direito à vida, ao lazer, ao controle do meio ambiente, à saúde humana e de outros seres vivos, à livre expressão e interação social, dentre outros. Um modelo de cidade que permita e promova essas capacidades é um modelo a ser perseguido, sendo o arquétipo urbano de Borja o mais próximo desse ideal.

A questão que se apresenta é a seguinte: em face da crise do urbanismo e da democracia representativa, é possível vislumbrar um modelo de organização urbana que contribua para o desenvolvimento humano com equidade? Partindo desse questionamento, se buscará analisar as teorias urbanísticas de Jordi Borja junto à abordagem das capacidades a fim de se apresentar uma ideia de cidade que seja capaz de promover o desenvolvimento humano equânime aos seus habitantes.

Para responder ao problema de pesquisa se utilizou o método dedutivo, sob a premissa de que uma ideia de urbanismo que promova o desenvolvimento humano pode ser alcançada através de políticas públicas que sumariam de forma interdisciplinar a abordagem das capacidades e a teoria urbanística de Borja. Para atingir esse fim, o método



de procedimento adotado foi o monográfico enquanto a técnica de pesquisa foi a bibliográfica.

O primeiro ponto se dedica à compreensão do modelo urbanístico de Jordi Borja, sua ideia de urbanismo democrático e sua visão de cidade e de espaço público de transformação social, bem como as razões que levaram à crise da cidade como espaço público a partir de uma perspectiva histórica e sociológica. Essa análise é fundamental para que a compreensão do problema em sua origem, justificando a necessidade de se superar esse paradigma de segregação e degradação dos centros urbanos.

O segundo ponto objetiva realizar uma análise da abordagem das capacidades e sua relação com a teoria de justiça e de desenvolvimento humano. A abordagem das capacidades serve como base teórica para que se entenda a cidade como um espaço de desenvolvimento humano, participação democrática e construção da cidadania.

O último ponto do trabalho busca, através da interlocução entre a teoria de Borja e a abordagem das capacidades, estabelecer um novo olhar sobre o modo de organização urbanística que contribua efetivamente para a promoção do desenvolvimento humano equânime através do combate de algumas causas de injustiça social, notadamente o déficit habitacional, e a interação democrática entre os cidadãos, usando como referência para esse fim os programas de locação social.

1. A CIDADE COMO ESPAÇO PÚBLICO DE DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA PELA ÓTICA DE JORDI BORJA

Jordi Borja apresenta em sua obra “Espacio publico y ciudadania” (2000) as principais razões para que se formule um modelo de cidade que contraste com a realidade de crise da cidade enquanto espaço público. O autor destaca que o espaço se transforma com as ondas de progresso e retrocesso da história e obtém variadas configurações de acordo com o contexto político e os interesses econômicos que se desvelam. Em seus termos:



El espacio público es el de la representación, en el que la sociedad se hace visible. Del ágora a la plaza de las manifestaciones políticas multitudinarias del siglo XX, es a partir de estos espacios que se puede relatar, comprender la historia de una ciudad. Estampas gloriosas y trágicas, antiguas y modernas, se suceden en los espacios públicos de la ciudad. (BORJA, 2000).

A ideia de que as cidades são algo mais do que apenas o lugar onde as pessoas moram e vão e voltam do trabalho é de particular interesse na obra do autor que acredita que as *urbes* devem ser compostas por espaços públicos de mescla social e cultural, de apropriação igualitária de diferentes coletivos de gênero e idade. Expandir esses espaços públicos denominados “cidadãos” é um desafio global da política urbana em face da crise multifatorial e seus efeitos deletérios à construção de uma cidade acessível a todos os cidadãos.

O paradigma de crise do urbanismo no século XX se configura em consequência das dinâmicas de privatização dos espaços públicos, da dinâmica de sobrevalorização da propriedade privada, do déficit habitacional, do protagonismo dos automóveis nos espaços circulatórios e da insegurança trazida pela precarização dos espaços de circulação comunal. Borja aponta esses movimentos como um fato determinante para que os espaços públicos percam suas principais potencialidades, quais sejam: (i) dar forma e sentido ao conjunto de cidade, garantir trajetos e elementos de continuidade e resaltar as diferenças entre edifícios, bairros e áreas urbanas; e, (ii) ordenar as relações entre edifícios, equipamentos, monumentos, solares, vias, espaços de transição e espaços abertos em cada área da cidade. (BORJA, 2000).

A descaracterização do espaço público, focada no urbanismo de produtos, ou seja, de espaços exclusivistas e altamente vendáveis, é catalisador para que se perpetue o sentimento de risco no encontro interclasses sociais, o sentimento de risco na diferença, de risco na heterogeneidade. Esse sentimento de insegurança nas cidades é muitas vezes



partilhado pelos veículos midiáticos como se os espaços públicos compartilhados fossem perigosos e devessem ser até evitados em detrimento de espaços privatizados e de certa forma “higienizados” de pessoas indesejáveis.

Esse fenômeno, segregacionista em sua consequência, separa ricos e pobres em “guetos”, zonas industriais de centros desocupados, campus universitários e periferias desassistidas e fomenta o que o autor denomina de “agorafobia urbana”, ou seja, o temor do espaço público. A fim de se combater essa insegurança, os automóveis em largas avenidas, condomínios fechados e *shoppings centers* apropriam-se do papel do espaço público, contudo, protegidos pelas “forças da ordem”, sendo essa realidade injusta, porque *“dualiza y excluye, porque expresa un urbanismo que no solamente no añade un plus de solidaridad, sino que agrava la desgracia de muchos, porque no contribuye a la redistribución social”*. (BORJA, 2000, p. 57).

Ainda, os processos de segregação dão causa a um aumento da violência urbana, resultado da desocupação de áreas pelo poder público e que se tornam nichos de atuação criminosa, bem como acaba tornando a violência endêmica em regiões específicas, se concentrando em locais de pobreza. A repressão à criminalidade, estatal e privada, se restringe a apenas algumas partes da cidade, afetando principalmente as populações jovens e mais pobres, sendo esse mais um obstáculo ao desenvolvimento dessas áreas e seus habitantes.

Evidentemente essa dinâmica de inconstância nos processos de construção da cidade torna o crescimento urbano quase anômico, prevalecendo a vontade dos detentores do poder econômico, que ocupa o vácuo deixado pelo estado, desconfigurando o poder aglutinador do espaço urbano em prol da especulação e da lógica mercantil. Assim sendo, o que se mostra a partir dessa dinâmica de agorafobia e privatização do espaço público é uma relação de diminuição dos espaços públicos cidadãos e o crescimento de produtos urbanos, tais como condomínios fechados, *playgrounds* cercados e parques exclusivos.



A segurança, o acesso a equipamentos urbanos de qualidade, o direito ao acesso de espaços públicos de qualidade deve existir e ser expandidos de forma igualitária a todos os grupos sociais que habitam a cidade. A organização urbana, de acordo com Borja, deve se dar em favor da melhor utilização dos equipamentos da cidade, beneficiando a integração interpessoal, o convívio seguro, a facilidade de deslocamento, boas condições de habitação, por exemplo.

O acesso equânime a esses equipamentos é determinante para que o sistema cidade/espços públicos possa ser instrumento de desenvolvimento e de garantia dos direitos a cidadania, que são centrais para a transformação social e política. A cidade deve resgatar o seu papel de aglutinador de pessoas e de suas ideias, anseios e visões políticas, a fim de que o sentido da *polis*, ou seja, a cidade como espaço político, de autogoverno e das expressões de demandas coletivas, possa ser coadunado às cidades modernas.

Borja destaca que os centros urbanos devem igualmente resgatar o conceito de *civitas*, que dá significado à cidade enquanto espaço de exercício e produção da cidadania e não apenas de moradia e consumo. A cidadania e seus problemas ocupam papel central no modelo de organização urbana defendido pelo autor, que a entende como um status que *“reconoce los mismos derechos y deberes para todos los que viven – y conviven- en un mismo territorio caracterizado por una fuerte continuidad física y relacional y con una gran diversidad de actividades y funciones”*. (BORJA, 2000, p. 64). O autor acrescenta que os espaços públicos têm de facilitar as relações entre as diferentes classes sociais e culturas dos habitantes que vivem na cidade a fim de propiciar, ao invés de uma unidade homogênea e homogeneizante, uma cidade heterogênea e diversa. A igualdade política entre os cidadãos de diversas origens socioculturais é o que concede harmonia à *civitas*, que deve oferecer acesso aos serviços urbanos e às manifestações públicas que são o instrumento de transformação e mobilidade social.



Esse arranjo de cidade equipada de espaços públicos que propiciem a troca de experiências, ideias e sentimentos de forma plural e igualitária contribui para o processo de incorporação de direitos e deveres que definem a igualdade. A admissão desses direitos é um dos efeitos da redução da distância entre indivíduos e grupos, o que torna certas desigualdades formais e injustiças sociais insustentáveis. (SADEK, 2015, p. 32).

A noção de uma sociedade urbana que tenha a tolerância e a diversidade heterogênea como regras de convívio, aliada à coesão conferida pela igualdade de direitos e de acesso aos bens da cidade são o que, segundo o autor, configura a *civitas*, a urbanidade. (BORJA, 2000, p. 64).

Contudo, a realidade que se apresenta é o esvaziamento da cidade de seus sentidos mais tradicionais em detrimento do arquétipo de cidade da economia capitalista, com domínio do espaço particular sobre o público e com evidentes traços privatizantes, segregacionistas e desiguais. Diante desse cenário é que se faz mais importante o exercício ativo da democracia urbana pelos governos locais, movimentos sociais e cidadãos politicamente engajados, para que sejam definidos um conjunto de direitos urbanos que representem a luta democrática por justiça no âmbito da cidade.

Esses direitos “cidadãos-urbanos”, concebidos por Borja, são uma tentativa de enumerar e especificar o conceito mais amplo de “direito à cidade” de Lefebvre (2011), que inaugura a ideia de direito à vida urbana, transformada, renovada; direito aos cidadãos de se pronunciar sobre o espaço, direito à centralidade, aos lugares privilegiados em contraponto ao processo de formação de guetos excluídos.

No mesmo sentido, portanto, Borja apresenta seu arranjo não exaustivo de direitos que contribuem para a renovação da cultura política da cidade e do governo local intuindo a legitimação de demandas locais e o desenvolvimento do debate democrático no âmbito da cidade.



Desse rol de garantias e prerrogativas destacam-se o (i) direito ao lugar, que representa o direito ao cidadão de permanecer residindo no local onde mantém suas relações de proximidade e de afeto, não devendo ser removido por transformações promovidas pelo desenvolvimento urbano. (ii) O direito ao espaço público e à monumentalidade se traduz no direito aos cidadãos de se expressarem e manifestar sua identidade em marcos de importância pela cidade, dando significado emocional e cultural à cidade.

Destacam-se ainda (iii) o direito à mobilidade e acessibilidade e (iv) à centralidade que garantem o acesso aos meios de movimentação livre pela cidade e acesso aos locais de valor central, bem como de compor novas centralidades nas periferias do núcleo urbano. (v) O direito à segurança e justiça local em zonas afetadas pela violência urbana e ineficiência dos meios de resolução de conflitos deve ser respeitado a fim de evitar a formação de ilhas de criminalidade e exclusão nas cidades deve vir acompanhado do (vi) direito ao emprego e ao salário cidadão que possa garantir um mínimo de estabilidade financeira e social aos cidadãos, o que ajuda a estabelecer níveis de igualdade financeira entre as populações mais carentes.

Finalmente, evidenciam-se os direitos (vii) à qualidade do meio ambiente, que busca garantir um nível de preservação dos recursos cidadãos para as gerações futuras e o uso consciente dos recursos naturais e energéticos, bem como do patrimônio histórico e cultural e o (viii) direito de todos os residentes da cidade em ter o mesmo status político jurídico de cidadãos. Esse direito avaliza a igualdade de direitos e responsabilidades entre os habitantes da cidade, independente de nacionalidade, gênero, raça, classe social ou idade, inclusive num contexto de globalização, onde as forças segregantes perdem força e significado perante a composição multicultural dos núcleos urbanos.

Esses direitos listados por Borja, em conjunto com sua ideia de combate à descaracterização da cidade enquanto espaço de realização da cidadania e da democracia,



dão forma à sua ideia de espaço público transformador. Entender os efeitos que esse modelo de organização urbana traz para a sociedade urbana moderna é parte fundamental do processo de desenvolvimento humano e do aumento da qualidade de vida dos cidadãos das cidades e áreas urbanizadas, desafio tanto do estado e demais atores políticos e suas políticas públicas para o urbanismo, na promoção da justiça social e dos objetivos constitucionais.

2. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES, DESENVOLVIMENTO HUMANO E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

A ideia de um urbanismo que promova o convívio harmônico entre os indivíduos de diferentes origens sociais e culturais e que busca a promoção da igualdade e da justiça social entre os habitantes das cidades, como defende Jordi Borja, se relaciona com a abordagem das capacidades por, teleologicamente, promover a condição de agente dos indivíduos ao invés de meros pacientes das políticas públicas e espectador das forças transformadoras do mercado. A importância da democracia, o combate à desigualdade e a busca de uma vida digna são igualmente vozes de interlocução entre os conceitos que, em conjunto, contribuem para aprofundar o debate sobre as práticas sociais e os conflitos entre as classes urbanas (ABREU, 2015, p. 15) que dão origem às injustiças sociais.

A escolha da abordagem das capacidades, conforme concebida por Sen (2010) e Nussbaum (2013), se justifica pela importância dada por esse conceito às vidas que as pessoas levam e suas realizações através de uma base informacional focada nas liberdades substantivas acessíveis aos indivíduos, ao invés do tradicional enfoque nos bens de subsistência, renda e nos direitos formais. Essa abordagem desloca o seu objeto de interesse dos *meios* para uma vida digna para os *fins* que as pessoas podem atingir e que têm razão em perseguir. Em termos gerais



[...] a abordagem das capacidades aponta para um foco informacional para julgar e comparar vantagens individuais, globais, e não propõe, por si mesma, qualquer fórmula específica sobre como essa informação pode ser usada. Com efeito, os diferentes usos podem surgir em função da natureza das questões que estão sendo abordadas (por exemplo, políticas que tratam respectivamente da pobreza, da incapacidade, ou da liberdade cultural) e, de maneira mais prática, em função da disponibilidade de dados e material informativo que podem ser usados. A abordagem das capacidades é uma abordagem geral, com foco nas informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um “design” específica de como uma sociedade deve ser organizada. (SEN, 2009, p. 266).

Assim sendo, a abordagem das capacidades é apropriada para servir de base teórica para enriquecer o debate sobre a questão da cidade e apontar a um modelo de organização urbana que seja alternativo à realidade de crise do urbanismo cidadão. As injustiças geradas pelos processos de gentrificação, de favelização, de exclusão da população mais pobre dos centros econômicos e políticos das cidades são as injustiças manifestas que geram as desigualdades, e o combate a elas, que são objeto de estudo direto da abordagem das capacidades.

O combate a essas injustiças manifestas se dá através da perspectiva de que o aumento da autonomia dos indivíduos, da participação democrática em debates e deliberações públicas, bem como de certas liberdades substantivas que são, diferentemente da quantidade de renda e das vantagens individuais, fonte de oportunidade de uma vida plenamente digna e individualmente valiosa. A noção de que “não somos apenas pacientes, cujas necessidades exigem atenção, mas também agentes, cuja liberdade de decidir quais são seus valores e como buscá-los pode estender-se muito além da satisfação de nossas necessidades” (SEN; KLIKSBERG, 2014, p. 65).



A relevância da liberdade para essa teoria se dá por duas razões distintas: Primeiramente, quanto mais livre é uma pessoa, mais oportunidades para realizar agências e perseguir os objetivos que tem razão em valorizar, sem relevar o processo que essas ações se realizam; a outra razão é a do processo de escolha em si, que define se não estão se impondo restrições à escolha racional por conta de impedimentos ou coerção. (SEN, 2009).

As capacidades, assim como os direitos urbanísticos de Borja, podem ser listadas em um rol não exaustivo que serve de indicação para a legislação, políticas públicas e ações conjuntas para que se alcance um arranjo social que possa combater as injustiças patentes. Dentre as dez capacidades citadas por Nussbaum, destacam-se as seguintes, por terem relação mais direta com a questão urbana: (i) **vida**: ser capaz de viver uma vida humana de duração normal, sem morrer prematuramente por conta da violência ou por enfermidades sanáveis; (ii) **saúde corporal**: ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; estar adequadamente nutrido ser capaz de ter um abrigo adequado; (iii) **sentimento, imaginação e pensamento**: Ser capaz de usar os sentidos, de imaginar, pensar, e raciocinar - e para fazer essas coisas de forma humana, uma maneira informada e cultivada por uma educação adequada (...) ser capaz de utilizar a imaginação com garantias de liberdade de expressão com respeito ao discurso político e artístico e à liberdade de exercício religioso, sendo capaz de ter experiências agradáveis e evitar a dor não benéfica; (iv) **emoções**: ser capaz de estabelecer vínculos com coisas e pessoas; ser capaz de amar aqueles que amam e cuidam de nós, sendo capaz de sofrer a sua ausência, para experimentar saudade, gratidão e raiva justificada, não tendo, portanto, um emocional marcada ou aprisionado pelo medo ou ansiedade; (v) **razão prática**: ser capaz de formar uma concepção do bem e se envolver em uma reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida; (vi) **afiliação**: ser capaz de viver com e em relação aos outros, reconhecer e mostrar preocupação com os outros seres humanos e de se engajar nas várias formas de interação social, sendo capaz de imaginar a situação de outro e ter compaixão por essa situação, tendo a capacidade de exercício da



justiça e a amizade; ser capaz de ser tratado como um ser digno de quem valor é igual à dos outros; (vii) **outras espécies**: ser capaz de viver com preocupação em relação aos animais, plantas, e com o mundo da natureza; (viii) **diversão**: ser capaz de rir, brincar e desfrutar de atividades recreativas e finalmente, (ix) **Controle sobre o ambiente**: que subdivide-se em (a) controle político: ser capaz de participar nas escolhas políticas que efetivamente governam a própria vida, tendo os direitos de participação política, liberdade de expressão e liberdade de associação e (b) o controle material: ser capaz de manter a propriedade (tanto os imóveis como os móveis), tendo o direito de procurar emprego numa base de igualdade com os outros. (NUSSBAUM, 2013).

Sem qualquer dessas capacidades plenamente garantidas, o desenvolvimento humano é prejudicado, uma vez que o processo de escolhas fica restrito em detrimento das restrições atribuídas, seja por imposições econômicas ou políticas. Assim sendo, um arranjo político que viabilize o aumento das capacidades para os cidadãos de uma determinada localidade é um modelo que permite maior desenvolvimento humano e bem-estar do que um que apenas distribua renda e recursos, sem se preocupar com o que os indivíduos realmente podem traduzir em agências que têm razão em valorizar. O mesmo princípio pode ser aplicado para se avaliar a qualidade de vida e o índice de desenvolvimento humano nas cidades, sendo as políticas adotadas em nível local diretamente responsáveis pelas variações desses índices.

A democracia e a participação social também são parte importante para a abordagem das capacidades, da mesma forma do que para o modelo urbanístico de Borja, uma vez que em um contexto de autoritarismo político, liberdades fundamentais ao desenvolvimento humano são perdidas. Em primeira análise, se pode conjecturar que um conflito entre a necessidade de se obter cada vez mais crescimento econômico e a necessidade de se expandir direitos democráticos é inevitável, sob o argumento de que esses direitos são um luxo a ser atendido depois de a economia estar estabilizada.



Contudo, a relação entre crescimento econômico e direitos democráticos são, ao invés de antagonistas, complementares, uma vez que o controle popular das políticas adotadas pelos governantes é uma forma de evitar a tomada de decisões autocráticas desastrosas para a população, inclusive no que diz respeito à política econômica. A participação dos indivíduos de forma direta nas atividades políticas é fundamental para que seja reconhecida de forma pública seus anseios, sendo para isso importante a liberdade de expressão e de escolha democrática. (SEN, 2013).

Além dessa importância instrumental da liberdade política, se destaca o papel construtivo que permite, através da ampla participação cidadã nos debates e decisões públicas, a geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas acerca das prioridades a serem atendidas pelo poder político. A conceituação dessas prioridades econômicas e sociais, advinda do escrutínio público é o que sumariza a importância dos direitos democráticos na sua forma construtiva, contribuindo para a transformação social. Dessa maneira, vê-se que, de fato, existem diversos pontos de convergência e complementaridade entre o modelo de desenvolvimento urbano de Jordi Borja e a abordagem das capacidades, principalmente no que diz respeito à consonância entre os direitos urbanísticos do autor e a importância dada por ele ao resgate da qualidade de cidadãos dos indivíduos e das capacidades humanas listadas por Nussbaum, bem como da noção de democracia e participação popular de Sen que contribui para a ressignificação da cidadania.

A contribuição da abordagem das capacidades para a questão do urbanismo e seus problemas reside na noção de que as cidades são locais onde as injustiças sociais se manifestam, o que, tanto para Sen quanto para Borja, devem ser combatidas a fim de se alcançar uma sociedade mais justa e igualitária. Os problemas apresentados por Borja, como a gentrificação, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, o alto custo da habitação e a imobilidade urbana têm efeitos nocivos significativos para o desenvolvimento pleno das capacidades humanas.



A adoção de medidas que possam reduzir os prejuízos causados por essa realidade de esvaziamento da cidade como espaço de convívio harmônico, bem-estar e desenvolvimento humano, principalmente advindas de um debate amplo e democrático, é objeto comum das teorias de Borja e de Amartya Sen, encontrando, na prática, ações que apresentam resultados positivos nesse sentido. Políticas públicas como o aluguel social de imóveis desapropriados por subutilização ou não utilização, os dias de passe livre no transporte coletivo e o planejamento orçamentário democrático, são alguns exemplos de ações, de competência dos governos locais, que contribuem para a transformação das cidades em lugares de produção e exercício de cidadania e de respeito aos direitos e capacidades humanas.

3. ALUGUEL SOCIAL COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS URBANÍSTICOS

Um dos problemas mais graves enfrentados pelo planejamento urbano e pelas ciências sociais é o déficit habitacional e a precarização do direito à moradia digna, que é direito fundamental garantido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, no Brasil, no artigo 6º da Constituição Federal. Dados da Fundação João Pinheiro demonstram que faltam seis milhões e sessenta e oito mil moradias em termos absolutos para atender as exigências desse direito.

São consideradas para esse cálculo as habitações em estado precário ou rústicas e improvisadas, em coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). O número de domicílios em situação de ônus excessivo com aluguel supera



todos os outros itens listados, somando no Brasil em 2015 48, 2% dos domicílios em déficit. (FJP, 2018).

A origem dessa realidade é multifatorial e perpassa pelos fenômenos apontados por Borja, tais como a privatização dos espaços públicos, a especulação imobiliária sem qualquer tipo de controle que não os do próprio mercado, os processos de gentrificação, o tratamento da moradia como mercadoria, a segregação social dentro das cidades e a formação de guetos e de bairros e condomínios fechados. As raras tentativas de organização desse sistema urbano por parte do poder público são rapidamente desorganizadas pelo mercado em busca de novas oportunidades de lucro. (BALTRUSIS, 2014, p. 231).

Esse cenário de disputa entre os agentes do mercado e as populações de baixa renda, tem resultado na ocupação e exploração dos espaços mais valorizados do tecido urbano pelas classes mais abastadas, bem como no afastamento sistemático dos estratos sociais menos privilegiados dos centros urbanos. Como consequência desse fenômeno, ocorrem cada vez mais segmentações físicas e sociais das populações urbanas, com a concentração dos moradores mais abastados nos condomínios afastados ou nos centros urbanos e os mais pobres nas periferias e favelas, em zonas cada vez menos valorizadas das cidades.

Ainda, com a oferta cada vez mais escassa de moradias nas zonas centrais das cidades – sendo esses espaços dominados vezes por prédios exclusivamente de escritórios e comerciais, por vezes imóveis de valor exorbitante – os indivíduos que desejem residir próximo desses centros, historicamente onde se concentram a maioria dos postos de trabalho, escolas e equipamentos públicos, têm de arcar com valores de alugueis que comprometem sua renda mais do que o adequado para se manter o equilíbrio econômico.

A fim de se evitar as exaustivas e às vezes impraticáveis jornadas diárias de deslocamento das periferias para os locais de trabalho nos centros, muitas pessoas optam por comprometer parte da sua renda com valores de aluguel sobrevalorizados. A liberdade de escolha dessas pessoas é comprometida, bem como sua capacidade de realizar suas



agências por conta dessa limitação financeira ou de mobilidade, dependendo da sua opção de mudar-se ou não para o centro.

O prejuízo causado por essa realidade se revela no momento em que há uma estagnação social, originada pelo comprometimento substancial da renda com gastos de habitação ou por conta da impossibilidade de usufruir os equipamentos e bens públicos que se concentram nos centros das cidades. As pessoas, morando próximo ou mais afastadas desses centros, acabam por não poder usufruir da cidade em sua plenitude, seja porque não podem se deslocar, seja por não poder pagar pelo acesso aos serviços que são, muitas vezes, privados.

Assim, se criam vazios urbanos e imóveis subutilizados, quase sempre atendendo aos interesses dos detentores do poder econômico que capitalizam esses vazios através da especulação imobiliária num processo denominado de espoliação urbana por Kowarick (1979).

A noção de uma política de habitação que seja capaz de atender às demandas crescentes por moradia e que permita a interação entre as diferentes classes sociais, gêneros e faixas etárias nos espaços centralizados da malha urbana é o que preconiza uma série de ações que vêm sendo postas em prática no Brasil e outros países. O advento do Estatuto das cidades através da Lei 10.257 de 2001, que apresentou o princípio da função social da propriedade e do planejamento participativo dos cidadãos nas políticas urbanas, estabeleceu o marco legal para políticas públicas que busquem materializar esses princípios, que já vinham sendo discutidos e reivindicados desde os anos 1960. (MARICATO, 2010, p. 17).

A partir das determinações de parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) dos bens imóveis urbanos, contidas no art. 5º do Estatuto das cidades, fica estabelecido que os imóveis subutilizados adquiram, de forma compulsória, valor de uso, a fim de (i) inibir a retenção especulativa do imóvel urbano, (ii) promover o ordenamento



territorial e (iii) democratizar o acesso à terra, de forma a favorecer a disponibilização de áreas para provisão habitacional de interesse social. (DENALDI, 2017). Muito embora haja uma grande resistência à realização do estabelecido por esse instituto pelos gestores municipais³, o PEUC é o instrumento essencial para que se apliquem medidas de cumprimento da social da propriedade urbana como nos programas de Aluguel Social.

Essas ações, geridas pelos poderes públicos locais, objetivam, de modo geral, a consolidação do direito à moradia a pessoas de baixa renda através da concessão de subsídios financeiros para o pagamento dos valores de aluguel de imóveis destinados aos programas. Em contraste aos tradicionais programas de habitação, que visam principalmente à concessão de direitos reais de propriedade dos imóveis, muitas vezes localizados nas periferias da malha urbana, ou que atendem um rol muito restrito de beneficiários, o aluguel social busca oportunizar a moradia de pessoas em locais já zoneados, comprometendo uma parcela muito pequena da renda familiar para esse fim sem, contudo, conceder a propriedade da unidade habitacional aos favorecidos.

Os modelos propostos pelas cidades de Curitiba (Lei nº 14.700/2015) e Porto Alegre (Decreto 18.576/2014) se assemelham ao conceder o aluguel social a famílias de baixa renda que estejam habitando em zonas de risco, sendo estipulado o limite máximo de 03 salários mínimos por núcleo familiar. Em Curitiba o valor do subsídio corresponde a um salário mínimo regional (R\$ 1.247,00) será pago pelo prazo de vinte e quatro meses, ao passo que em Porto Alegre o valor concedido é de R\$ 400,00, por seis meses.

Em ambos os casos, os locatários podem eleger o imóvel que desejem alugar, estando ao seu critério a contratação e negociação dos valores a serem pagos, estando vedada a contratação entre parentes. Não há menção à utilização de imóveis notificados e averbados pelo PEUC, demonstrando que a gestão dos programas de aluguel social nessas cidades

³ Até janeiro de 2014, dentre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, 25 regulamentaram o PEUC e apenas 8 iniciaram sua aplicação: Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP). (DENALDI, 2017).



optou por não se beneficiar dos imóveis postos à disposição pelo PEUC, demonstrando a resistência dos gestores municipais em aplicar as cominações da função social da propriedade privada de uma forma efetiva.

No caso do programa de São Paulo (SP), criado em 2002 pela Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, os imóveis disponíveis para a locação social foram exclusivamente construídos para atingir esse fim, sendo exemplos desse empreendimento o Parque do Gato, a Vila dos Idosos e o Conjunto Olarias, localizados no bairro Bom Retiro, Pari e Canindé respectivamente. Esses conjuntos habitacionais localizados em áreas relativamente centrais da cidade foram pensados para abrigar as populações da antiga Favela do Gato sem removê-las para áreas periféricas, pessoas idosas de baixa renda em um complexo habitacional adaptado para as necessidades dessa faixa etária e, no caso do Conjunto Olarias, abrigar pessoas que estavam em situação de rua.

Esse programa garante moradia em 486 unidades habitacionais no Parque do Gato, 137 no Conjunto Olarias e 145 na Vila dos Idosos, sendo o valor do aluguel a ser pago calculado parcelando-se o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos. O aluguel poderia comprometer um mínimo 10% um máximo 15% da renda familiar do beneficiário, a depender da renda familiar total e da quantidade de pessoas na família, sendo o subsídio familiar, intransferível e renovado por doze meses, mediante comprovação de renda da família e renovado a cada dois anos (D'OTTAVIANO, 2014).

Em fevereiro de 2018, a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, através da Resolução do Conselho Municipal de Habitação nº 96, resolveu desapropriar através do PEUC um total de 94 unidades habitacionais, localizadas na região central da cidade, a fim de que sejam destinadas ao Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação. Esse exemplo demonstra ser possível atender à demanda de moradia social, em área central da cidade e atender ao princípio da função social da propriedade sem expandir mais ainda a malha urbana para áreas de risco ou de preservação ambiental.



Essas experiências demonstram que é possível combater os problemas causados pelo déficit habitacional nos centros urbanos de uma forma pouco custosa para a administração pública, sem segregar pessoas de diferentes classes sociais, faixas etárias ou gênero, evitando os processos de gentrificação, favelização e horizontalização exacerbada da mancha urbana. (DENALDI, 2017). Além disso, os programas de locação social promovem uma melhor integração entre os cidadãos, permitem o acesso das pessoas de baixa renda aos equipamentos e espaços públicos dos centros urbanos, além de dotar bens imóveis, outrora abandonados, de valor de uso.

Os programas de locação social, nos moldes dos apresentados em Curitiba, Porto Alegre e principalmente em São Paulo, são alternativas às tradicionais políticas de “aquisição da casa própria” que demandam, o envolvimento de interesses de grandes empreiteiras, um aporte muito maior de recursos públicos. Ainda, as ações de loteamentos populares podem ser responsáveis pela relocação de pessoas de baixa renda de áreas centrais para a periferia distante e desvalorizada, inviabilizando, desse modo, tanto o acesso às atividades econômicas, sociais e culturais, bem como às oportunidades e aos bens da cidade.

Nesse sentido, se vê que o aluguel social é um instrumento capaz de consolidar muitos dos direitos urbanos pensados por Borja, vez que propicia a integração de indivíduos historicamente excluídos à vida urbana e gera um ambiente propício à retomada do *status* de cidadãos dessas pessoas. Ainda, esse é um modelo de organização urbana que oportuniza a expansão das capacidades humanas dos beneficiários, tendo em vista que deixam de comprometer tanto de sua renda, tempo e energia para a concretização do direito a uma moradia digna, estando mais aptos a buscar concretizar os anseios que têm razão em valorizar, transformando assim sua condição social.

CONCLUSÃO



O presente trabalho ocupou-se de tratar da crise do urbanismo e da possibilidade de sua superação através de políticas públicas que traduzam o respeito aos direitos urbanísticos propostos por Borja e promovam o desenvolvimento humano de acordo com os princípios da abordagem das capacidades de Amartya Sen.

A fim de responder a esse questionamento, partiu-se da premissa de que os efeitos deletérios causados pelo déficit habitacional, favelização, segregação social, precarização dos espaços públicos e descaracterização do indivíduo enquanto cidadão podem ser combatidos com a adoção de políticas públicas que visem atender às demandas sociais por moradia digna e ao mesmo tempo promover uma melhor qualidade de vida aos habitantes das cidades. Para alcançar esse objetivo e ainda devolver aos habitantes urbanos seu caráter de cidadão participante da vida pública das cidades, foi apresentado o modelo de locação social e de utilização compulsória de prédios ociosos para moradia nos centros das cidades.

A primeira parte do trabalho dedicou-se a tratar da noção de urbanismo de Boja, partindo-se do pressuposto de que existe um processo de crise na organização das cidades, levando a uma série de problemas que vão desde a privatização dos espaços públicos ao sentimento de insegurança dos indivíduos frente à cidade e seus coabitantes. Também nessa seção inaugural se trouxe a ideia de direitos urbanísticos que devem ser respeitados no intuito de se alcançar um espaço público verdadeiramente cidadão e transformador.

O segundo ponto destinou-se a tratar da abordagem das capacidades e da importância dessa vertente teórica para a construção de um modelo organizacional de cidade que possa, além de garantir os direitos urbanísticos propostos por Borja, promover o desenvolvimento humano e combater os efeitos da injustiças manifestas advindas da crise do espaço urbano. Destacou-se a relevância das capacidades humanas para que as liberdades de escolha e de agência dos indivíduos sejam plenamente asseguradas,



permitindo que os seus anseios e realizações se concretizem em um contexto de desenvolvimento humano e transformação social.

A parte final buscou, através da interlocução entre os conceitos apresentados nas partes anteriores, apresentar um arranjo urbano que possa ser capaz de minimizar o avanço da tendência privatizante do espaço público, do déficit habitacional, da segregação social e do aumento das desigualdades sociais, corroborando, além disso, com a promoção do aumento das capacidades humanas e da garantia de direitos básicos aos habitantes dos centros urbanos. As políticas públicas decorrentes do advento do Estatuto da Cidade, principalmente no que tange à habitação, como os programas de aluguel social adotadas pelas cidades de Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, se mostraram capazes de atender ao objetivo proposto, servindo como exemplo de políticas públicas bem sucedidas no enfrentamento das desigualdade social e déficit habitacional, bem como apresentando-se enquanto instrumentos aptos à promoção do desenvolvimento humano e transformação social, ainda que seja apenas uma incipiente iniciativa no desafio da concretização dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e erradicação da miséria por parte dos governos locais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. **Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil**. ad. CRH vol.27 nº.71. Salvador June/Aug. 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200001>> Acesso em 13 jul. 2018.

Curitiba. **Lei nº 14.700/2015**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1470/14700/lei-ordinaria-n-14700-2015-autoriza-a-criacao-define-criterios-diretrizes-e-procedimentos-para-o-programa-de-aluguel-social-no-municipio-de-curitiba-e-estabelece-a-concessao-de>>



beneficio-financeiro-mensal-para-cobertura-de-despesas-com-moradia-de-familias-de-baixa-renda-na-forma-que-especifica> Acesso em 15 jul. 2018.

BORJA, Jordi. **Espacio publico, ciudad y ciudadania**. Barcelona: Zaida Muxí, 2000.

DENALDI, Rosana et al. **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002A002.pdf>> Acesso em 15 jul. 2018.

D'OTTAVIANO, Camila. **Política habitacional no Brasil e Programa de locação social Paulistano**. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, Maio/Ago. 2014.

Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil**. São Paulo. 2015. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 10 jul. 2018.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro. 2011.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In CARVALHO, C.S. & ROSSBACH, A. C. (orgs.), **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidade, Aliança das Cidades. 2010.

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. São Paulo: Martins Fontes. 2013.

Porto Alegre. **Decreto nº 18.576/2014**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1857/18576/decreto-n-18576-2014-regulamenta-o-art-6-inc-i-da-lei-complementar-n-612-de-19-de-fevereiro-de-2009-que-ria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-institui-seu-conselho-gestor-na-forma-da-lei-federal-n-11124-de-16-de-junho-de-2005-revoga-a-lei-n-7-592-de-10-de-janeiro-de-1995-e-da-outras-providencias-dispondo-sobre-os-criterios-para-concessao-do-beneficio-de-aluguel-social>> Acesso em 15 jul. 2018.



SADEK, Maria Tereza Aina. **Justiça e direitos:** a construção da igualdade. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). **Cidadania, um projeto em construção:** minorias, justiça e direitos. São Paulo: Companhia das Letras. 2015.

São Paulo. **Resolução CFMH nº23 de 2002.** Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf> Acesso em 16 jul. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras. 2010.

____. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras. 2010.