

Karel Dolinski  
*Uniwersytet Gdański*  
*karel.dolinski@gmail.com*

## **Avaliação da política urbana na luta contra a exclusão social, com exemplos das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo<sup>1</sup>**

### **Resumo:**

O presente artigo tem como objetivo aproximar o leitor da realidade da política urbana existente no território brasileiro, bem como realizar uma análise e avaliação das políticas urbanas que vêm sendo utilizadas contra a exclusão social nas duas das maiores cidades brasileiras: a primeira, São Paulo, a mais populosa da América do Sul, e em segundo a cidade cartão postal do país, o Rio de Janeiro

**Palavras-chave:** cidades, política urbana, geografia urbana, exclusão social, São Paulo, Rio de Janeiro.

### **Abstract:**

**An evaluation of the urban public policy concerning the social exclusion, with examples from the cities of Rio de Janeiro and São Paulo**

The aim of this article is to analyze and evaluate the urban policies concerning the social exclusion. Analyzed policies have been introduced in the two biggest

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada no ano de 2016, no período antecedente as mudanças no cenário político brasileiro e a realização das Olimpíadas.

cities in Brazil: Sao Paulo, the most populated city in South America and Rio de Janeiro, the iconic city of this country.

**Keywords:** cities, urban policy, urban geography, urban exclusion, São Paulo, Rio de Janeiro.

Ao falarmos no Brasil, é impossível não chegarmos ao tópico referente às cidades existentes nesse país. Em questão populacional, a grande maioria das cidades brasileiras é de pequeno porte. Outras, entretanto, concentram uma população maior do que de muitos Estados. Uma das notáveis características da tardia e explosiva urbanização brasileira que ocorreu no século XX nos grandes centros, é sem dúvidas, a desigualdade urbanística no que diz respeito à utilização e à ocupação das áreas urbanas. Geralmente essa desigualdade é percebida através da ordenação habitacional das cidades brasileiras, onde primeiramente se encontra o centro da cidade (desenvolvido e com infraestrutura de qualidade) e em seguida, os bairros das classes alta e média e as periferias, local onde o fenômeno de exclusão social é escancarado a todos os espectadores. Nos últimos anos, pode-se afirmar que o Brasil passou por significativas mudanças no que diz respeito às questões urbanas: as esferas da participação popular e a realização de projetos destinados às comunidades excluídas territorialmente do sistema urbano anotaram um desenvolvimento que nunca antes havia ocorrido na história do País.

### **Exclusão social e as condições de moradia**

O galopante processo de urbanização do Brasil que afetou diretamente as cidades brasileiras, trouxe consigo muitas irregularidades no que diz respeito às condições de habitação, aos serviços e ao lazer (del Priore, Venancio, 2010). Atualmente uma significativa parcela da população brasileira habita as regiões conhecidas popularmente

como favelas. Primeiramente, vê-se a necessidade de definição do termo favela no Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a fim de recolher seus dados referentes a esses locais, os definiu através do conceito de aglomerados subnormais. Segundo o IBGE, um aglomerado subnormal “é um conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características: 1 – irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes, 2 – carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, 2010). Os dados recolhidos em 2010 pelo Instituto trouxeram outra vez à tona um dos mais graves problemas urbanísticos do país: cerca de 11,6 milhões de pessoas, quase 6% da população brasileira, estavam alocados nos aglomerados subnormais. Aqui, é importante frisar que a parcela populacional a viver em situação irregular, em conjuntos com menos de 51 unidades habitacionais, não está incluída no resultado final da amostra que engloba os 11,6 milhões de brasileiros. Isso nos faz pensar que o número real de pessoas nos aglomerados subnormais não oficiais, pode ser maior. A exclusão social apresenta-se quando uma determinada pessoa ou elemento da sociedade sente-se ou é excluído de um dos contextos de referência. Deste contexto fazem parte cinco sistemas: social, econômico, institucional, territorial e simbólico (Costa, 1998). Ao analisarmos o perfil dos moradores dessas regiões, as estatísticas colhidas pelo IBGE no ano de 2010, escancararam a dura realidade dos indivíduos excluídos socialmente nos aglomerados subnormais. Ao ter como ponto de partida a definição de Costa, no que se refere à esfera econômica do problema, verifica-se que grande parcela dessa população (35%) em 2010 recebia menos da metade de um salário mínimo para viver, sendo que o mesmo valor para outras áreas analisadas era de cerca de 16%. É possível perceber aqui um dos descasos diante dessa fatia populacional, a ver que o direito de recebimento de um salário mínimo é previsto por Lei Federal (Constituição Federal, Cap. II, art. 7-IV) no Capítulo dos Direitos Sociais. As disparidades econômicas em relação as outras áreas analisadas, também podem ser vistas no que diz respeito à legalidade do

trabalho exercido, pois nos aglomerados subnormais, o trabalho sem registro é 10% maior do que em outras áreas. Os dados referentes aos habitantes com Ensino Superior completo ou em curso nos aglomerados subnormais também traz à tona a falha do sistema educacional brasileiro. No ano em questão, foi confirmado que apenas cerca de 2% da população dos aglomerados possuía algum tipo de formação superior, diferente de outras regiões onde o valor para este quesito chega próximo dos 16%. Outros pontos que podem também aqui ser levantados, são as taxas de mortalidade e homicídios, que geralmente são maiores nestas áreas se comparadas com áreas centrais. Todos estes índices mencionados, contribuem diretamente na queda da qualidade de vida das pessoas que presenciam tal realidade, implicando também no crescimento do processo de exclusão social.

### **Breve história da política urbana brasileira**

Existem várias definições para o termo política urbana. Frequentemente tais definições estão ligadas à situação econômica e política do país em questão. Uma das mais simples definições, nos mostra que através de política urbana é possível entender todas as ações realizadas pelo poder público nos espaços urbanos (Blackman, 1995). A política urbana pode também ser entendida como um conjunto de decisões que incidem sobre os processos específicos de uma unidade urbana, decisões estas que são inseridas por agentes externos (Ferreira, 1973). A política urbana do Brasil ao longo da história, presenciou vários capítulos de insucesso e descuido. Como por exemplo, o programa *Casa Popular*, realizado em 1943 pelo Governo Federal que ao perceber o déficit de condições apropriadas aos novos moradores dos grandes centros decidiu implementá-lo. O Programa, entretanto, encerrou-se como um grande fracasso, pois as leis até então vigentes, eram ineficazes para resolver os problemas e as verbas destinadas eram insuficientes (Quinto Junior, 2013). Sem sombra de dúvidas, os movimentos sociais em defesa das pautas de igualdade social urbana, desempenharam um papel importantíssimo para a criação do

primeiro Orçamento Participativo regulamentado por lei em Porto Alegre 1989. Estes grupos também foram responsáveis pela fragmentação e inserção da pauta urbana na Constituição Brasileira.

O atual modelo de política urbana brasileira, considerado por muitos como um grande avanço na luta contra as desigualdades sociais existentes nas cidades do País, teve seu início oficial juntamente com a nova Constituição Federal Brasileira de 1988, cujo segundo capítulo trata da política urbana em dois artigos. Pode-se aqui ressaltar um dos pontos mais importantes do capítulo da política urbana brasileira, aquele que explica quais são os objetivos: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Constituição Federal, Cap. II, art. 182). A Constituição de 1988 prevê ainda, a formulação do *Plano Diretor* para cidades que possuam população superior a vinte mil habitantes, bem como define de primeiro momento, quais os deveres e as obrigações do Poder Público diante do desenvolvimento municipal. Vale ressaltar, que a Constituição Federal, no artigo seguinte (art. 183), define o uso do instrumento usucapião que pode ser considerado como uma ferramenta na luta contra a exclusão social.

A regulamentação do desenvolvimento urbano brasileiro já previsto por lei desde 1988 ganhou um reforço importante no ano de 2001 com a formulação do Estatuto da Cidade. Através da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade veio para regulamentar os dois artigos da política urbana já existentes na Constituição Federal (art. 182 e 183) e estabelecer as diretrizes gerais e dar outras providências. Outro reforço chegou no ano de 2003 com a criação do Ministério das Cidades, que reuniu as pautas da política urbana em quatro secretarias nacionais: a Secretaria Nacional de Habitação, Secretária de Saneamento, Secretária de Transporte e Mobilidade e a Secretária de Acessibilidade e Programas Urbanos. “A criação do Ministério das Cidades, em 2003, significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as

políticas urbanas, na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A estrutura do Ministério das Cidades foi apontada como uma novidade, não só no território brasileiro, mas em toda a América Latina. Sua importância aumenta quando se constata que, no passado recente, as marcas da política urbana foram ausência de planejamento e desarticulação” (Tonella, 2013: 33).

### **O exemplo de São Paulo**

Com uma população com mais de 11 milhões de pessoas (estimativa 2015, IBGE) e com um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,805, a cidade de São Paulo é a maior em número de habitantes da América do Sul e ocupa a décima quarta posição no ranking de desenvolvimento humano no Brasil. Apesar da posição relativamente alta ocupada pela cidade, é palco das maiores mostras de diferenças sociais entre as classes, ações e inações da política urbana. A cidade de São Paulo apresenta-se como um típico centro de desenvolvimento urbano da América do Sul, que conta com um centro bem desenvolvido— geralmente área comercial e ocupado pela camada populacional de alta classe— e com a periferia a desenvolver-se ao seu redor. Em questão de moradores nas áreas periféricas e desprovidas de muitas das ferramentas de bem-estar territorial e social, a cidade de São Paulo, no ano de 2010, contava com uma população de 1.280.400 pessoas a residir nos aglomerados subnormais. Com certeza este era um dos dados mais preocupantes, pois trazendo a realidade dos fatos, 1 a cada 10 paulistanos era proveniente dessas áreas. As disparidades urbanas decorrem por quase todos os bairros de São Paulo, entretanto, com maior densidade na zona sul no bairro Grajaú e zona leste no bairro de São Miguel. Tais desafios requerem da política urbana de São Paulo concentrar-se em três pontos principais: intervenções e reurbanizações de áreas irregulares, democratização do espaço urbano e o desenvolvimento do sistema de transportes. Alguns dos exemplos de

realização da política urbana com sucesso na cidade de São Paulo podem ser listados, como a reurbanização da comunidade Cantinho do Céu às margens da represa Billings no bairro de Grajaú. As ações começaram em 2008 e concentram-se na remoção dos moradores das áreas de risco e preservação ambiental e em sua realocação dentro da própria comunidade, esta por sua vez está passando por uma readequação urbana. As ações na comunidade Cantinho do Céu afetam diretamente cerca de 60 mil habitantes. As melhorias realizadas incluem: a criação de pista de skate, área infantil, área de bem-estar, academia de terceira idade, entre outros. Tais mudanças levaram a comunidade de Cantinho do Céu a tornar-se um ponto estratégico para aproveitar o tempo livre. As condições aqui ofertadas são iguais àquelas encontradas nos bairros mais ricos da cidade de São Paulo (Iniciativas Inspiradoras, 06 – Cantinho do Céu).

Outro exemplo onde a política urbana está trazendo bons resultados é na comunidade de Heliópolis. Aqui a estratégia utilizada pelo Poder Público desde o ano de 2010 foi a criação de novas moradias para a transferência dos moradores de zonas que serão posteriormente utilizadas para criação de parques ou centros sociais e escolas. Um dos símbolos desta operação é a criação dos prédios chamados redondinhos, que são moradias construídas em prédios com o formato cilíndrico (SEHAB. Plano Urbanístico Heliópolis). Os projetos desenvolvidos afetam e melhoram a vida de cerca de 65 mil habitantes.

Os bons exemplos das ações urbanas aqui, são seguidos dos velhos problemas que ainda restam sem soluções na cidade. Um dos maiores, talvez ainda seja o que diz respeito à área da Cracolândia<sup>2</sup>, onde mesmo tendo sido tomadas algumas providências pelo poder público municipal, o problema mostra-se muito mais complexo e exigirá muito mais ações e soluções da política urbana local.

---

<sup>2</sup> A Cracolândia é uma área de exclusão social na região central da cidade de São Paulo, onde há uma grande concentração de usuários de crack (palavra que dá origem ao nome Cracolândia) e outros entorpecentes. É uma área vulnerável ao tráfico de drogas, violência, exploração sexual e infantil.

## O Rio e a sua simbologia nas questões urbanas

A cidade do Rio de Janeiro, um dos cartões postais do Brasil, é também um ícone no que diz respeito às questões da desigualdade urbana. É a cidade campeã em número de pessoas locadas nos aglomerados subnormais. Para se ter uma ideia, no ano de 2010 segundo os dados do IBGE, a cidade do Rio de Janeiro contava com 6.320.446 habitantes, dos quais cerca de 1,4 milhões habitavam os aglomerados subnormais. Atualmente a política urbana do Rio de Janeiro está direcionada às três questões seguintes: requalificação urbana, planejamento municipal de habitação e ajuste da política urbana de acordo com os grandes eventos. As requalificações aqui realizadas assemelham-se muito com as realizadas na cidade de São Paulo. Muitos programas municipais foram criados com o fim de atender as necessidades da população das áreas mais carentes da cidade e um dos exemplos mais conhecidos talvez seja o programa *Morar Carioca*. Este programa foi um dos responsáveis pelos primeiros passos de inclusão social através da urbanização de favelas (Leitão, Delacave, 2013). Entretanto, ao contrário dos programas realizados em São Paulo onde o número de remoções com alocações em outras áreas é menor, o livro *SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico* mostra que entre os anos de 2010 e 2015 cerca de 65 mil moradores das áreas beneficiadas por esses programas foram removidas para outras áreas periféricas da cidade. Este número atualmente, provavelmente com o decorrer da reta final dos preparativos para as Olimpíadas 2016, pode figurar maior. Outro ponto aqui a ser levantado é a ineficácia da política urbana diante da crescente especulação imobiliária nas áreas que tenham sido reintroduzidas ao meio social. Como citado nos meios de comunicação *GloboRadio*<sup>3</sup> e *Jornal do Brasil*<sup>4</sup>, alguns moradores, após receberem urbanizações ao redor

<sup>3</sup> Especulação imobiliária faz moradores se mudarem de favelas da Zona Sul do Rio: <http://cbn.globo.com/rio-de-janeiro/2014/04/17/ESPECULACAO-IMOBILIARIA-FAZ-MORADORES-SE-MUDAREM-DE-FAVELAS-DA-ZONA-SUL-DO-RIO.htm#ixzz4HIyLZj62>.

<sup>4</sup> Especulação imobiliária sobe do asfalto para a favela: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/03/18/especulacao-imobiliaria-sobe-do-asfalto-para-a-favela/>.

de suas moradias, deixam este ambiente em troca de valores das grandes imobiliárias. A fragilidade dos princípios da política urbana local aparece, quando perante a cidade são postas grandes realizações a fim de atender a demanda dos grandes eventos. Nestes casos, por muitas vezes o que presenciamos é o ferimento de um dos principais objetivos da política urbana brasileira: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Constituição Federal, Cap. II, art. 182). Durante a preparação para estes grandes eventos, ocorrem graves denúncias que dizem respeito à quebra dos direitos dos cidadãos previstos nas leis nacionais. Parte da exclusão social nestes casos está ligada à remoção forçada dos moradores, já mencionada, ao isolamento de partes da cidade as quais a camada menos favorecida não terá acesso e à defesa do interesse dos investidores privados da área urbana (Olimpíada Rio 2016, Jogos da Exclusão, 2015).

Em relação à ineficiência da política urbana local em atender a todas as demandas contra a luta da exclusão social, a cidade do Rio de Janeiro é também um grande exemplo no que diz respeito ao número de organizações e instituições não governamentais que realizam o papel destinado ao Estado.

## **Conclusões**

Pode-se dizer que a política urbana brasileira ainda caminha a passos lentos, entretanto, a preocupação pelo gerenciamento das questões urbanas no Brasil é uma realidade. A introdução do tema como um capítulo da Constituição Federal, a criação da lei federal no ano de 2001 (Estatuto da Cidade) e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 e sua preservação no momento atual brasileiro, são a prova dessa afirmação. Com base nas cidades aqui analisadas, pode-se constatar que ambas seguem a legislação brasileira de política urbana no que diz respeito à formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, entretanto, o desenvolvimento das funções sociais e o bem-estar da população, muitas vezes não estão em primeiro plano como

o objetivo de realização do plano diretor. Nos dois casos urbanos aqui analisados, os projetos mostrados afetam diretamente mais de 120 mil habitantes na cidade de São Paulo e possivelmente um número similar no Rio de Janeiro. A reversão da situação de inclusão social está marcada principalmente na cidade do Rio de Janeiro no que diz respeito à remoção forçada dos coletivos populacionais sem qualquer forma de negociação por parte deles. Estas remoções aconteceram de modo acentuado durante os preparativos para a Copa do Mundo 2014 e mais atualmente nos preparativos dos jogos olímpicos. Vale ressaltar que nas duas cidades aqui expostas as ONGs (Organizações Não Governamentais) e outras organizações não estatais desenvolvem um papel importante na luta contra a exclusão social nas comunidades.

### Referências bibliográficas

- BLACKMAN, T., (1995), Urban policy in practice. p. cm. Urban policy – Great Britain. 2. Municipal government – Great Britain. [on-line] [https://books.google.pl/books?id=732v9\\_-9fEAC&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pl/books?id=732v9_-9fEAC&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f=false) – 1.06.2016.
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. [on-line] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) – 05.08.2016.
- COSTA, A. Bruto (1998), Exclusão Social. Lisboa: Gravidia.
- DEL PRIORE, M., VENANCIO R., (2010). Uma breve história do Brasil. Editora Planeta, São Paulo.
- FERREIRA, M. V., (1973). Sobre as decisões de política urbana: esboço de uma matriz de análise. *Análise Social*. Segunda Série, Vol. 10, No. 37, 149-15. [on-line] <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224071423B1jLJ4yv1Sc28ZF6.pdf> – 13.08.2016.
- IBGE, Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais (2010). [on-line] <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000015164811202013480105748802.pdf> – 13.08.2016.
- Iniciativas Inspiradoras, 06 – Cantinho do Céu, Soluções para Cidades. [on-line] <http://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/>

- 2013/08/AF\_Inic%20Insp06\_SP\_PARQUE%20CANTINHO%20DO%20CEU\_Web.pdf – 05.08.2016.
- Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. [on-line] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) – 05.08.2016.
- LEITÃO, G., DELACAIVE, J., (2013) O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? O Social em Questão – Ano XVI – nº 29, pp. 265-284, [on-line] <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/11artigo29.pdf> – 14.08.2016.
- Olimpíada Rio 2016, jogos da exclusão. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, novembro de 2015. [on-line] [https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015\\_-\\_portugues.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015_-_portugues.pdf) – 10.08.2016.
- QUINTO JUNIOR, L. P., (2013). “A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa”. em: Pereira E M., *A urbanização brasileira: conceitos, diálogos e praticas*. 2 ed. Chapecó: Argos, pp. 47-78.
- SEHAB. Plano Urbanístico Heliópolis. São Paulo: SEHAB, 2010. [on-line] <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT4-57-190-20161013093408.pdf> – 1.06.2017.
- TONELLA, C., (2013). Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado – Volume 28 Número 1 – Janeiro/Abril [on-line] <http://www.scielo.br/pdf/se/v28n1/03.pdf> – 14.08.2016.