

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO
ORGANIZADOR

CIDADES SUSTENTÁVEIS, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

II



editora
unoesc

Editora Unoesc

Coordenação
Tiago de Matia

Agente administrativa: Simone Dal Moro
Revisão metodológica: Donovan Filipe Massarolo
Projeto Gráfico e capa: Saimon Vasconcellos Guedes
Diagramação: Saimon Vasconcellos Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

C568	Cidades sustentáveis, desenvolvimento e direitos fundamentais II / Crithian Magnus De Marco, organizador. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2024. 296 p. ; 23 cm. ISBN e-book: 978-85-8422-330-5 Inclui bibliografia 1. Direitos fundamentais. 2. Cidades e vilas. 3. Sustentabilidade. 4. Crescimento urbano. I. De Marco, Crithian Magnus, (org.). II. Título.
------	--

Dóris 341.27

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Ricardo Antonio De Marco

Vice-reitores de Campi
Campus de Chapecó
Carlos Eduardo Carvalho
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Carla Fabiana Cazella
Campus de Xanxerê
Genesio Téo

Pró-reitora de Ensino
Jaciney Aparecida Danielli

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-
Graduação, Extensão e Inovação
Kurt Schneider

Diretor Executivo
Jarlei Sartori

Conselho Editorial

Kurt Schneider
Tiago de Matia
Aline Pertile Remor
Marcos Cordeiro Freitas
Juliano Spuldaro
Ieda Margarete Oro
Robison Tramontina

Thais Janaina Wenczenovicz
Maurício Vicente Alves
Rodrigo Geremias
Marconi Januário
Marilda Pasqual Schneider
Camila Rostirola

A revisão linguística é de responsabilidade dos autores.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS SMART CITIES AGRAVADA PELAS VULNERABILIDADES DOS CONSUMIDORES	14
Alexandre Herrera de Oliveira	
TRIUNFO DAS CIDADES? DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL	27
Émelyn Linhares	
<i>SMART CITIES</i> (CIDADES INTELIGENTES) E DEMOCRACIA: A IMPRESCINDÍVEL GESTÃO DEMOCRÁTICA E A NECESSÁRIA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DO ESTATUTO DA CIDADE	42
Guilherme Ribeiro	
A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN NA GESTÃO DE RISCOS URBANOS	74
Gustavo Pardo Salata Nahsan	
A LOCALIZAÇÃO ADEQUADA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL À MORADIA ADEQUADA DAS MULHERES.....	85
Ian Arthur Ribeiro	
A INTERSECÇÃO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS	100
Jonatas Peixoto Lopes	
SARDAR SAROVAR: UM PROJETO DESENVOLVIMENTISTA PARA QUEM?	117
Katsura Nayane Balbinot	
CAPACITAÇÕES (CAPABILITES) E POBREZAS NA OBRA “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE” DE AMARTYA SEN.	135
Lucas Dalmora Bonissoni	
URBANIZAÇÃO COMO UM DOS OBSTÁCULOS À DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E O BUEN VIVIR	154
Marlei Angela Ribeiro dos Santos	

REPENSANDO DIREITOS E DEVERES: DESAFIOS JURÍDICOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL E NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS.....	171
Nairon César Diniz de Sousa	
PAPER DO LIVRO: “O DIREITO À CIDADE”, DE HENRI LEFEBVRE	184
Nanderton Barbosa Cavalcanti	
A CIDADE SUSTENTÁVEL BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A GARANTIA COMO DIREITO	197
Renan Eduardo da Silva	
A INTEGRAÇÃO ESSENCIAL ENTRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR.....	223
Rhamael Theodorus Yohannes Oliveira Shilva Gomes Villar	
RUÍDO E PLANEJAMENTO URBANO: LIMITAÇÕES E DESAFIOS	237
Tiago Olympio Spezzatto	
O DIREITO FUNDAMENTAL DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN	266
Lacir de Souza Bueno	
HOUSING FIRST: REFLEXÕES SOBRE O FIM DO ACOLHIMENTO E O DIREITO À MORADIA.....	278
Letícia Bertoldi Benvenuti	
A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO HABITACIONAL APÓS A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO E SEUS REFLEXOS NA ATUALIDADE BRASILEIRA	287
Rodrigo Brandão	




APRESENTAÇÃO

Com grande alegria, apresentamos à comunidade acadêmica os seguintes *papers*. Na primeira seção, encontram-se os textos que fizeram parte das atividades desenvolvidas nos Seminários Avançados Sobre Cidades Sustentáveis, Desenvolvimento e Direitos Fundamentais, com a turma de Doutorado em Direito. Na segunda seção estão os trabalhos escritos na disciplina Moradia, Mobilidade e Bem-estar em Cidades Sustentáveis, no Mestrado em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC.

“A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS SMART CITIES AGRAVADA PELAS VULNERABILIDADES DOS CONSUMIDORES” por Alexandre Herrera de Oliveira discute as dinâmicas entre consumidores e fornecedores em cidades inteligentes, examinando os impactos econômicos das grandes empresas de tecnologia e como a conveniência oferecida pode implicar custos não evidentes. O texto aborda a possível transgressão dos direitos fundamentais dos consumidores, especialmente devido à vulnerabilidade desses atores na relação de mercado. A pesquisa, conduzida de maneira hipotético-dedutiva, explora a ligação entre a fragilidade do consumidor e a violação de seu direito à privacidade, respaldando suas argumentações com artigos acadêmicos e revisões bibliográficas.


No artigo de Émelyn Linhares, intitulado “TRIUNFO DAS CIDADES? DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL”, a complexidade do espaço urbano é explorada sob várias lentes, desde arranjos sociais e políticos até desastres ambientais que afetam a população urbana. O texto destaca as desigualdades socioambientais no contexto da urbanização brasileira, dividindo-se em duas partes: uma reflexão sobre a desigualdade social no país e uma análise dos desastres e inseguranças ambientais. São apontados indicativos de racismo ambiental, além de vastas disparidades em moradia,



renda e impactos sobre diferentes segmentos da população brasileira. O artigo conclui defendendo a necessidade de uma abordagem de ecologia política e a implementação de práticas socioambientais para combater as opressões e devastação presentes na realidade urbana brasileira.

“SMART CITIES (CIDADES INTELIGENTES) E DEMOCRACIA: A IMPRESCINDÍVEL GESTÃO DEMOCRÁTICA E A NECESSÁRIA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DO ESTATUTO DA CIDADE” por Guilherme Ribeiro aborda a interseção entre Smart Cities e democracia, destacando a importância da gestão democrática e da regulação de plataformas digitais à luz da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. O estudo realiza uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa-dedutiva, ressaltando a necessidade de envolver efetivamente a população nas decisões municipais relacionadas ao desenvolvimento urbano. Propõe-se um engajamento ativo da população por meio de redes sociais online para uma participação significativa na evolução das cidades inteligentes. O autor destaca a relevância da regulação municipal em áreas como moradia e transporte urbano, para evitar a financeirização excessiva e o aumento desproporcional dos custos, com base nos princípios de Justiça Social presentes na Constituição, sem interferir na livre iniciativa.


“A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN NA GESTÃO DE RISCOS URBANOS” por Gustavo Pardo Salata Nahsan explora a relevância da teoria dos sistemas de Luhmann na análise e gestão de riscos urbanos, enfatizando a importância dos fatores sociais nesse processo. O trabalho aborda a complexidade da sociedade, a subdivisão dos espaços urbanos e a essencialidade da comunicação. Utilizando insights de diversos autores como Francisco Varela, Juarez Freitas, Humberto Maturana, Ulrich Beck, Amartya Sen e Bernardo Klksberg, o estudo fundamenta suas hipóteses. Destacam-se como principais conclusões a importância da teoria de Luhmann na compreensão e administração dos riscos urbanos, ressaltando a



necessidade de contemplar os aspectos sociais, além de abordar a intrincada natureza da sociedade na divisão dos espaços urbanos e a significância da comunicação, autonomia e papel social nas decisões relacionadas à gestão de riscos.

O texto “A LOCALIZAÇÃO ADEQUADA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL À MORADIA ADEQUADA DAS MULHERES”, escrito por Ian Arthur Ribeiro, aborda a política habitacional brasileira, que busca facilitar o acesso das mulheres à moradia para combater a feminização da pobreza. No entanto, identifica obstáculos que as mulheres enfrentam nesse processo. O estudo analisa o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) sob uma perspectiva de gênero, destacando a importância de priorizar as mulheres no acesso à moradia adequada. Ressalta-se também o papel crucial da localização adequada das moradias para o desenvolvimento econômico, social e cultural. A pesquisa, de caráter teórico e desenvolvida através do método dedutivo, conclui que embora o PMCMV priorize o acesso das mulheres à moradia, ele as afasta das áreas urbanas centrais, que oferecem maiores oportunidades de desenvolvimento.

“A INTERSECÇÃO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS” por Jonatas Peixoto Lopes discute o conceito de cidades sustentáveis e seu impacto no direito, visando mitigar os efeitos do crescimento urbano acelerado no cenário brasileiro. O artigo aborda a disputa ideológica em torno do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade com ênfase na proteção ambiental, seguido pela exploração do conteúdo e indicadores das cidades sustentáveis, considerando influências de documentos internacionais. A pesquisa analisa a definição do direito a cidades sustentáveis no contexto jurídico nacional, concluindo que, apesar dos desafios de implementação, ele representa uma ferramenta viável para orientar a urbanização de forma racional, promovendo o bem-estar e a equidade intergeracional. Com uma abordagem qualitativa e bibliográfica,




o trabalho baseia-se em textos normativos e doutrina para aprofundar a compreensão dessas questões.

“SARDAR SAROVAR: UM PROJETO DESENVOLVIMENTISTA PARA QUEM?” por Katsura Nayane Balbinot destaca o impacto do hidropoder em um cenário de globalização e resistência, utilizando o exemplo da Usina Hidrelétrica de Sardar Sarovar, na Índia, como estudo de caso. O trabalho analisa argumentos e estratégias dos ativistas em oposição ao planejamento estatal para a construção da hidrelétrica no rio Narmada, realçando as injustiças provocadas pelo megaprojeto, como deslocamentos forçados de minorias étnicas e perda de terras agrícolas, desconsiderando os valores das comunidades locais. O movimento de resistência liderado pelo Salve o rio Narmada foi fundamental na denúncia dessas injustiças, conseguindo a atenção de instituições internacionais e levando a uma auditoria independente do BIRD que descontinuou o financiamento da obra. Mesmo assim, o governo indiano prosseguiu com o projeto, tornando-se um símbolo de resistência e uma referência global na luta contra grandes barragens.


“CAPACITAÇÕES (CAPABILITES) E POBREZAS NA OBRA ‘DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE’ DE AMARTYA SEN” por Lucas Dalmora Bonissoni explora a teoria das capacidades de Amartya Sen, focando no exercício das liberdades substantivas e instrumentais dos indivíduos e os efeitos das privações, com especial atenção nas questões de pobreza de renda e de capacidades. O estudo destaca a importância do desenvolvimento das capacidades para ampliar as liberdades individuais, visando alcançar resultados que permitam às pessoas sair da privação. Utilizando um método dedutivo e uma abordagem bibliográfica centrada na obra “Desenvolvimento como Liberdade”, o artigo estabelece um diálogo crítico com comentaristas para embasar suas conclusões sobre o tema.

Marlei Angela Ribeiro dos Santos, em seu artigo intitulado “URBANIZAÇÃO COMO UM DOS OBSTÁCULOS À DEMARCAÇÃO DE TERRAS




INDÍGENAS E O BUEN VIVIR”, aborda a influência da urbanização no Brasil na dificuldade de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas. Ela destaca as desigualdades socioambientais geradas pela urbanização concentrada em poucas cidades, que resultam em pressões ambientais urbanas prejudiciais aos direitos indígenas. O texto propõe refletir sobre o “buen vivir” como uma alternativa ao desenvolvimento sustentável, visando resgatar práticas e saberes indígenas para enfrentar a crise ambiental e garantir o cumprimento dos direitos originários à demarcação das terras. O trabalho é dividido em duas partes: uma análise sobre a urbanização como obstáculo à demarcação de terras indígenas e uma exploração do “buen vivir” como conceito alternativo de desenvolvimento. A conclusão reforça a necessidade de resgatar esses saberes para promover resultados efetivos na proteção ambiental e na garantia dos direitos fundamentais dos povos indígenas.

O estudo intitulado “REPENSANDO DIREITOS E DEVERES: DESAFIOS JURÍDICOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL E NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, de autoria de Nairon César Diniz de Sousa, aborda os desafios jurídicos contemporâneos relacionados à Previdência Social e à construção de cidades sustentáveis diante das mudanças demográficas e sociais recentes. O objetivo é avaliar a necessidade de revisão das políticas previdenciárias para garantir equidade e sustentabilidade, bem como promover direitos urbanos e práticas sustentáveis, visando uma transição demográfica justa e equitativa. A pesquisa emprega métodos variados, incluindo revisão de literatura, análise de dados quantitativos e pesquisa exploratória, visando identificar os desafios enfrentados e propor soluções jurídicas inovadoras e sustentáveis para enfrentá-los. Os resultados esperados incluem a identificação de problemas de eficácia legislativa e a sugestão de possíveis ajustes.



“O DIREITO À CIDADE, DE HENRI LEFEBVRE” por Nanderton Barbosa Cavalcanti analisa e resume os principais pontos tratados por Henri Lefebvre em seu livro sobre o direito à cidade. O artigo destaca a importância do conceito na compreensão das dinâmicas urbanas contemporâneas, explorando suas implicações políticas, sociais e culturais. Baseado em uma leitura crítica e analítica, a análise interdisciplinar combina teorias urbanas, sociologia, geografia e filosofia para examinar as ideias fundamentais do autor e os conceitos-chave que embasam sua visão do espaço urbano. Lefebvre argumenta que o direito à cidade vai além do acesso físico aos recursos urbanos, abrangendo também a participação política, a produção cultural e a construção coletiva do espaço urbano. Destaca-se a importância de uma abordagem crítica às formas dominantes de urbanização, realçando as desigualdades sociais e as injustiças espaciais nas cidades contemporâneas. Conclui-se que a obra oferece uma perspectiva provocativa e inovadora sobre o papel dos cidadãos na construção e transformação das cidades, enfatizando a necessidade de políticas urbanas que promovam a justiça espacial, a democratização do espaço urbano e a participação ativa dos habitantes na gestão urbana para criar ambientes mais inclusivos, equitativos e sustentáveis.

O artigo “A CIDADE SUSTENTÁVEL BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA COMO DIREITO”, escrito por Renan Eduardo da Silva se propõe a examinar a questão complexa da sustentabilidade urbana em território brasileiro, focando especialmente nas políticas públicas que visam assegurar esse direito fundamental. A pesquisa busca compreender a extensão do direito à cidade sustentável no contexto nacional e analisar criticamente as iniciativas governamentais voltadas para sua efetivação. Com embasamento teórico em autores como Henri Lefebvre entre outros, o estudo adota uma abordagem metodológica de pesquisa bibliográfica-investigativa. Este artigo não apenas oferece uma visão aprofundada sobre a temática, mas também incita reflexões cruciais sobre




o futuro das cidades brasileiras em termos de sustentabilidade e direitos urbanos.

“A INTEGRAÇÃO ESSENCIAL ENTRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: Uma Abordagem Interdisciplinar” por Rhamael Theodorus Yohannes Oliveira Silva Gomes Villar explora a conexão entre o direito humano à habitação adequada e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, ambos reconhecidos pela Declaração de Direitos Humanos. No contexto brasileiro, o reconhecimento do direito à moradia adequada como fundamental desafiou visões tradicionais sobre direitos civis e sociais. A pesquisa, com abordagem qualitativa, destaca a importância de integrar de forma mais profunda os direitos fundamentais, desmitificando hierarquias prejudiciais entre direitos civis e sociais. A conclusão ressalta a essencialidade da moradia adequada na construção de uma vida digna e plenamente realizada, evidenciando a interligação crucial entre esse direito e a realização dos direitos individuais.

“RÚIDO E PLANEJAMENTO URBANO: LIMITAÇÕES E DESAFIOS” por Tiago Olympio Spezzatto investiga a eficácia dos planos de zoneamento e ocupação urbana na melhoria da qualidade sonora das cidades, questionando se as propostas de mudança legislativa nesse sentido são eficazes para controlar o ruído urbano. Utilizando um método indutivo, o trabalho combina referências teóricas com pesquisas empíricas para fundamentar seus argumentos. A pesquisa defende que políticas apenas focadas em afastar atividades ruidosas são insustentáveis para o progresso das cidades. Além disso, explora a aplicabilidade no contexto brasileiro de uma abordagem estrangeira inovadora, o “noise easement agreement” ou “acordo de servidão de ruído”, um instrumento jurídico criado para conciliar investimentos imobiliários com a preservação de espaços culturais relacionados à música.


“O DIREITO FUNDAMENTAL DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN”



por Lacir de Souza Bueno destaca a importância da obra de Amartya Sen no contexto do desenvolvimento humano e sua relevância para a inclusão das pessoas com deficiência. O artigo aborda a negligência histórica em relação aos direitos desse grupo vulnerável e argumenta como a teoria de Sen sobre desenvolvimento humano com liberdade e inclusão pode respaldar e promover efetivamente os direitos das pessoas com deficiência. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, o autor não apenas busca fundamentar o direito de inclusão, mas também enfatiza a necessidade de utilizar tais argumentos para fortalecer e expandir os direitos dessas pessoas, visando a igualdade e a efetivação desses direitos fundamentais.

No artigo “HOUSING FIRST: REFLEXÕES SOBRE O FIM DO ACOLHIMENTO E O DIREITO À MORADIA”, escrito por Letícia Bertoldi Benvenuti, a autora explora a aplicabilidade dos princípios do programa Housing First para jovens recém-saídos do serviço de acolhimento. O estudo destaca a importância do direito à moradia e como o programa pode ser adaptado, priorizando o acesso à habitação como base para o exercício de outros direitos.

No artigo “A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO HABITACIONAL APÓS A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO E SEUS REFLEXOS NA ATUALIDADE BRASILEIRA”, escrito por Rodrigo Brandão, o autor explora como a falta de políticas públicas de acolhimento para as pessoas libertadas da escravidão resultou em problemas relacionados à inserção na sociedade. O estudo destaca as condições de trabalho e habitacionais enfrentadas por essas pessoas, que muitas vezes continuaram a residir nos mesmos locais onde eram escravizadas, recebendo baixos salários e mantendo condições precárias de moradia. Além disso, o autor analisa como a estrutura racista no Brasil afeta a distribuição de moradia atualmente, com pessoas não brancas predominantemente ocupando áreas periféricas e sendo maioria entre os beneficiários de programas habitacionais populares.



Vivemos um momento de extrema aflição em razão dos desastres ocorridos no Rio Grande do Sul neste ano de 2024. Assim, todas as reflexões trazidas nos trabalhos dos mestrandos e doutorandos proporcionam reflexões práticas, com consistente fundamentação teórica e apuro metodológico, como se espera de pesquisadores comprometidos com transformações sociais sustentáveis, em todas as suas dimensões.

Ótima leitura a todos!

A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS SMART CITIES AGRAVADA PELAS VULNERABILIDADES DOS CONSUMIDORES


Alexandre Herrera de Oliveira¹

Resumo: O trabalho tem como objetivo descrever algumas interações dentro das cidades inteligentes entre consumidor e fornecedor, trazer os aspectos mercantis das chamadas Big Techs e como a facilitação proposta não necessariamente é sem ônus, ainda os direitos fundamentais que podem vir a serem violados, isso ocorrendo por conta de um fator que torna o consumidor parte diminuta na relação consumerista, qual seja a sua vulnerabilidade. A problemática envolvida e discutida é se realmente há uma ligação entre a vulnerabilidade do consumidor e a lesão a seu direito fundamental a intimidade. O método empregado para o desenvolvimento da pesquisa é o hipotético dedutivo, por meio de pesquisa e revisão bibliográfica, com a utilização de artigos científicos e livros.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes, Vulnerabilidade do consumidor, Direitos fundamentais.

Abstract: *The work aims to describe some interactions within smart cities between consumer and supplier, bring the commercial aspects of the so-called Big Techs and how the proposed facilitation is not necessarily without burden, even the fundamental rights that may be violated, this occurring due to account of the factor that makes the consumer a small part of the consumer relationship, namely their vulnerability. The issue involved and discussed is whether there really is the link between the consumer's vulnerability and the damage to their fundamental right to privacy. The method used to develop the*

¹ Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR; Especialista Lato Sensu em Direito Constitucional pela Faculdade Afirmativo, Procurador Legislativo e Advogado. alexandre_advogado@hotmail.com. Atividade acadêmica exercida em língua portuguesa.



research is hypothetical deductive, through research and bibliographic review, using scientific articles and books.

Keywords: *Smart Cities, Consumer vulnerability, Fundamental rights.*

1 INTRODUÇÃO


O avanço da tecnologia e as facilidades propostas pelas chamadas Big Tecs aos consumidores das smart cities traz consigo uma possível lesão aos direitos fundamentais, isso ocorrer por conta das vulnerabilidades do consumidor que frente ao fornecedor não consegue desviar-se das armadilhas propostas.

Fato é que a sociedade tal qual se observa nos dias de hoje, com uma volatilidade para o consumismo, com uma despreocupação com o endividamento, com a falta de informação em um mundo hiper conectado, ocorrem violação aos direitos fundamentais dos consumidores, com a ideia de reverter a captura dos dados em venda das informações pessoas, para que se utilizem para mercantilização de produtos e serviços diversos.

Nota-se que o maior bem que pode ser tutelado neste caso é a princípio a privacidade, que deveria ter sua proteção satisfeita pelo Estado, já que se trata de um direito fundamental, no entanto ao que parece o próprio Estado vende a concessão do direito de exploração de alguns serviços públicos para angariar dinheiro.

Com a evolução cultural do povo e as mudanças da legislação, é possível encontrarmos avanço no que concerne a integração, interação e a possibilidade real na vida em uma comunidade totalmente conectada.

Este trabalho apresenta a teoria aplicada nos casos práticos em que estão envolvidas as big tecs de um lado e os consumidores de outro, onde a vulnerabilidade destes últimos convergem ao caos futuro, utilizando-se do método hipotético-dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica sobre a



temática em apreço, trazendo dados relativos à intervenção da tecnologia na vida em sociedade e a violação dos direitos fundamentais do consumidor por conta de sua vulnerabilidade.

2 SMART CITIES, PRESTAÇÃO DE FACILIDADES E SUAS ARMADILHAS


De início faz-se necessário caracterizar as chamadas smart cities, e assim observar quais são seus produtos e serviços a disposição dos consumidores e ainda qual a possível armadilha à que estão sujeitas as pessoas que se utilizam das facilidades oferecidas pelas chamadas Big Tecs.

O conceito de smart cities vem crescendo ao longo do tempo com a ideia de tornar a vida da população mais fácil com a utilização de mecanismos tecnológicos. Tais mecanismos e ferramentas já são utilizadas em várias cidades e em quase todas as casas, onde observamos à exemplo semáforos inteligentes, aplicativos de celular que ajudam a buscar o caminho mais rápido para um determinado ponto da cidade, ou mesmo para encontrar uma vaga de estacionamento.

Há por certo uma tentativa de vigilância e controle da população com tais sistemas, (Morozov, Bria. 2019. p. 16 e 17) além é claro da coleta de dados que geralmente são utilizados como moeda de troca ou de venda de informações pelas grandes da tecnologia.

Os produtos fornecidos para supostamente facilitar a vida das pessoas, necessitam não necessariamente de pagamento em pecúnia para funcionar, na grande maioria das vezes as pessoas penhoram seus dados dando várias autorizações para inclusive a comercialização destes de forma livre por estas big tecs.

Em nome de uma automação computacional ligada a inteligência artificial, os Governos em busca de venderem facilidades aos seus cidadãos,



compram facilidades na administração e vendem concessões públicas para as mesmas empresas que fazem muitas vezes as pessoas ficarem à mercê da política de preço ou de disposição de dados exigidos, não obstante a população muitas vezes não ter nenhuma noção do risco que correm em entregarem de forma tão displicente seus dados pessoais, neste sentido Herlane Chaves Paz descreve, senão vejamos:


Neste sentido, vale ressaltar que a utilização de IoT já estão presentes no cotidiano dos indivíduos, e muitas vezes passam despercebidas pela visão dos consumidores que não conseguem ter noção que estão inseridos e que seus dados podem ser coletados e essa falta de conhecimento leva a vulnerabilidade e não entendimento de seus direitos pela LGPD (Paz, Vitor, Camargo, Baldanza. 2023. P. 82)

Por fim em inúmeros casos por conta da vulnerabilidade dos consumidores, estes não têm conhecimento dos contratos que assinam para ceder seus dados, e ainda por conta dos produtos fornecidos sem concorrência, não veem outra forma se não a de entregar qualquer coisa para terem a prestação dos serviços produzidos.

3 A VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR FRENTE AS BIG TECS

A vulnerabilidade do consumidor, foi estabelecida no artigo 4º inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, esta característica das relações de consumo deve ser melhor protegida pela política nacional das relações de consumo. (Brasil, 1990)

Quando foi criado o código de defesa do consumidor, o legislador, verificando a necessidade de reconhecimento da vulnerabilidade, encartou na codificação especializada a matéria do direito consumerista, como princípio a ser seguido na política nacional de relação do consumo, trazendo a tona uma à disparidade de força entre o fornecedor e o consumidor.




Pode-se afirmar que há uma presunção legal absoluta de que o consumidor é vulnerável, como consequência disso é necessário que lhe seja dado tratamento diferenciado, já que está em posição de inferioridade frente ao fornecedor, já que está é uma característica de direito material (Theodoro, 2017. p. 11). A vulnerabilidade flagrante do consumidor se não atingida em um aspecto, pode ser enquadrada em outro, o que permite a todos autores definirem como absoluta a presunção dessa vulnerabilidade.

Mesmo tendo sido encartado na legislação, faz-se necessário uma observação sobre os motivos pelo qual a vulnerabilidade é flagrante na relação de consumo, em uma leitura dos tipos de vulnerabilidade que existem. Neste sentido é importante destacar as lições de Cláudia Lima Marques, dado a sua importância para elucidar as vulnerabilidades nas relações consumeristas. Há na ideia da autora, quatro tipos, de vulnerabilidades, senão vejamos.

Em resumo, em minha opinião existem quatro tipos de vulnerabilidade: a técnica, a jurídica, a fática e a vulnerabilidade básica dos consumidores que podemos chamar de vulnerabilidade informacional. Na vulnerabilidade técnica, o comprador não possui conhecimentos específicos sobre o objeto que está adquirindo e, portanto, pode mais facilmente ser enganado quanto às características do bem ou quanto à sua utilidade, o mesmo ocorrendo em matéria de serviços. A vulnerabilidade técnica, no sistema do CDC, é presumida para o consumidor não profissional, mas também pode atingir excepcionalmente o profissional, destinatário final fático do bem. (MARQUES, 2019. p. 313-314)

A vulnerabilidade técnica na visão da autora é aplicada a todos, com exceção aos consumidores profissionais, a não ser que estes sejam realmente os destinatários finais do produto. Inicialmente, os consumidores profissionais não podem alegar a vulnerabilidade contra o fabricante por vício do produto ao consumidor, pois teria conhecimentos técnicos sobre ele, tendo condições técnicas de avaliar, adquirir, e utilizar o produto.



Ocorre, que nem mesmo o consumidor que domine a internet ou as plataformas digitais, conseguem saber ao certo quais as diretrizes utilizados pelos algoritmo sendo este vulnerável de qualquer forma.

Há ainda a vulnerabilidade fática ou socioeconômica, que assim descreve a mesma autora anterior:

Existe, pois, outro tipo de vulnerabilidade. Sim, há ainda a vulnerabilidade fática ou socioeconômica, em que o ponto de concentração é o outro parceiro contratual, o fornecedor que, por sua posição de monopólio, fático ou jurídico, por seu grande poder econômico ou em razão da essencialidade do serviço, impõe sua superioridade a todos que com ele contratam – por exemplo, quando um médico adquire um automóvel, através do sistema de consórcios, para poder atender a suas consultas, e submete-se às condições fixadas pela administradora de consórcios, ou pelo próprio Estado. (MARQUES, 2019. p.320)

Importante é observar esta vulnerabilidade que ocorre quando não há duas ou mais empresas fornecendo o mesmo serviço, ou mesmo quando se exige a assinatura de termos para a utilização dos produtos, cujo consumidor deve se submeter às condições pré-fixadas, sob pena de ter seus direitos da personalidade violados, já que a privacidade como direito fundamental pode ser violado.


É reconhecida a vulnerabilidade informativa, que descrito na mesma obra.

[...] Esta vulnerabilidade informativa não deixa, porém, de representar hoje o maior fator de desequilíbrio da relação vis-a-vis dos fornecedores, os quais, mais do que *expert*, são os únicos verdadeiramente detentores da informação. Presumir a vulnerabilidade informacional (art. 4.º, I, do CDC) significa impor ao fornecedor o dever de compensar este novo fator de risco na sociedade. Esta parece ter sido a lógica das primeiras decisões sobre o *leasing* massificado no STJ. E das mais recentes sobre a

Quanto a tutela específica da vulnerabilidade quanto à informação, haja vista o surgimento das novas tecnologias que fornecem comodidade, há também o risco da falta de traquejo na manipulação dessas mídias mais avançadas. Da mesma forma, pela falta de informação, pode-se dizer que há uma vulnerabilidade do consumidor que em geral não está preparado para esta vida cibernética. Certamente há uma vulnerabilidade quanto à informação, e pode ser considerada ainda mais agravada quando observado os hipervulneráveis como por exemplo o consumidor idoso, sem conhecimento técnico ou a crianças sem discernimento para não cair nas ciladas criadas pelos fornecedores. Pode-se realmente falar que o consumidor é vulnerável quanto às informações, visto que 29% da população brasileira, é composta por analfabetos funcionais, e que estão na internet realizando suas compras e nas cidades deixando seus rastros, mesmo sem ter conhecimento básico de informática (OLIVEIRA, 2020).

Outras vulnerabilidades merecem destaque como por exemplo a vulnerabilidade jurídica, onde os consumidores comuns que não têm conhecimento técnico jurídico para entender a linguagem jurídica transmitida nos contratos e informações dos produtos (ANDRADE, 2019, p. 158). Ao que parece, esta vulnerabilidade mistura a vulnerabilidade técnica, com a de informação, mas que dá enfoque nos contratos de adesão em que os consumidores não conseguem discutir suas cláusulas, pela falta de conhecimento jurídico e aqui pode-se dizer que esta vulnerabilidade é ligada principalmente a todos os tipos de linguagem utilizada nas plataformas quando da assinatura do contrato de adesão.

Não menos importante é destacar a chamada vulnerabilidade agravada que recebe o nome de hipervulnerabilidade, determinada a alguns tipos de




pessoas com características específicas, conforme demonstra o trabalho de Rodrigo Valente Giublin Teixeira.

Para que se configure a hipervulnerabilidade, deve-se acrescentar às características supramencionadas a natureza biológica do consumidor, considerando como, nesse aspecto, a sua idade mental.

Dessa forma, a criança - em razão de não ter ainda o amadurecimento necessário e senso crítico para se proteger das mensagens subliminares das campanhas de marketing direcionadas a essa classe de consumidores - detém, de forma inequívoca, a condição de hipervulnerável e deve, portanto, receber proteção social e jurídica numa sociedade em que as mutações diárias são tantas, que a própria infantilidade a deixa fragilizada nas relações de consumo no mundo moderno, principalmente em época de *Youtube* e seus vídeos *unboxing*, necessitando assim da proteção estatal e judicial. (Teixeira, 2018. p.460)

A hipervulnerabilidade, está ligada inicialmente às questões biológicas, e uma possível debilidade mental, que se distingue da vulnerabilidade padrão que todo consumidor detém. Esta vulnerabilidade maximizada ocorre por uma falta de distinção crítica das mensagens subliminares, enquadram-se, assim, as crianças como hipervulneráveis. Outra forma de vulnerabilidade agravada ou a hipervulnerabilidade, pode ser aplicada às pessoas da classe C, por conta de sua limitação, pelo baixo nível de escolaridade, e baixa renda, que ao ter uma facilidade oferecida a título inicialmente gratuito não consegue observar que o algoritmo é utilizado para no final lhe vender algo, assim pode haver um impacto imediato no orçamento familiar, agravando assim sua posição no mercado de consumo (Soares, Nunes, 2019, 548). O superendividamento traz, portanto, a hipervulnerabilidade relacionada a fatores econômicos e falta de educação financeira da sociedade brasileira, destacando ainda que o artigo 39, IV do CDC reconhece a hipervulnerabilidade do consumidor, que menos favorecido na relação de consumo, ainda assim



lhes são disponibilizados como forma de publicidade enganosa, dinheiro ou bens com divisões dos valores a serem pagos a perder de vista o que vem causando o endividamento da população (Soares, Nunes, 2019, 548). Há, neste sentido, vulnerabilidade agravada, quando por questões de ignorância e condição social, se abuse do direito do consumidor, para que este venha a contrair despesas que trarão certamente um desequilíbrio financeiro, já que são os consumidores muito sensíveis economicamente.


O artigo 39, IV do Código de Defesa do Consumidor é revelador neste sentido², com relação à vulnerabilidade que ganha status de Hipervulnerabilidade, no momento em que o fornecedor abusa de suas práticas, incorrendo na vedação deste artigo. Demonstrado nesse sentido, no tocante a vulnerabilidade do consumidor que, não há um rol taxativo imutável, mas o torna certamente sujeito com facilidade a violação de seus direitos.

A facilidade ofertada nas smart cities pode ser catastrófico, quanto da coleta de dados e depois venda dos mesmos com finalidade comercial, e que a vulnerabilidade do consumidor está ligado diretamente à seu consentimento no que tange a sua autorização para isso.

Fica claro portanto que a vulnerabilidade do consumidor é flagrante quando da venda das informações nas smart cities, e que estas informações se revertem em venda de mais produtos para os mesmos.

4 VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CONSUMIDORES

² Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;




Como já descrito, a vulnerabilidade do consumidor faz com que este entregue de bom grado, sem saber muitas vezes da consequência, a concessão de autorização para obtenção de seus dados pelas plataformas digitais, que nas chamadas cidades inteligentes interagem com o cidadão por meio desta coleta de dados para trazer uma suposta facilidade em sua vida.

Esta vigilância constante em todos os passos das pessoas pode caracterizar certamente a violação do inciso X do artigo 5º da constituição, que trata da intimidade, da vida privada, da imagem e honra das pessoas. Nesse sentido é utilizado como justificativa a melhora no atendimento e melhor interação da tecnologia, mas que recolhe dados importantes das pessoas, a exemplo uma conversa íntima ou até mesmo uma pré-disposição a votação em algum candidato.

Há aqui um grande problema que é a disposição de nossos dados e a entrega de nossas vidas a um algoritmo, que se autoalimenta, mas que foi criado por humanos que falíveis podem colocar seus vieses preconceituosos e dar resultados certamente equivocados, (O'NEIL, 2020. p.8) que revelam muitas vezes as falhas nos sistemas destas empresas.

Há no noticiário casos em que a utilização de aplicativos como maps ou waze levaram pessoas para favelas e que acabaram por ceifar a vida destas pessoas, em outro momento uma pessoa foi identificada como macaco, os sistemas bancários funcionam com a utilização destes algoritmos para definir valores e taxas a serem dados em crédito, pode ser observado que a vigilância é tão grande que pessoas conversando sobre determinado assunto, a exemplo viagens para determinados lugares, posteriormente são assediados e bombardeados de publicidade para aqueles lugares que estavam falando.

A invasão e coleta de dados expõe o consumidor a violação flagrante de seus direitos humanos e da personalidade pois invade sua privacidade,



com a finalidade tão somente comercial, que por certo gera outros problemas, como por exemplo o superendividamento da população.

5 CONCLUSÕES


As big techs têm avançado dentro das cidades, criando as verdadeiras cidades inteligentes, trazendo facilidades como por exemplo a localização e direção por aplicativo das pessoas, facilitando a movimentação das cidades, outro exemplo que pode ser dado é a utilização de ferramentas de vigilância para monitoramento da violência.

Todas as facilidades trazidas pela tecnologia podem trazer problemas, em especial como já observado a possibilidade de no caso do aplicativo de localização, levar a pessoa para um local perigoso, por conta de que seu algoritmo leva em consideração o menor trajeto, trazendo risco ao usuário inclusive de vida, e certamente podem e ao que parece, para criar uma sociedade totalmente vigiada.

Esta vigilância não é servível para várias práticas de mercancia, com a venda dos dados para venda de mercadoria, ou mesmo como forma de induzir inclusive nos processos democráticos dos Países,

As chamadas Big Techs, com sua influência massificada, fez com que a população do Brasil ficasse contra a aprovação de legislação específica que às regulassem, demonstrando assim seu poderio bélico na transformação da sociedade.

É importantíssimo que possamos nos manter atentos, na criação das leis que imponham medidas para que o Estado de Direito continue em sua evolução, para que possamos viver em paz, e harmonia, com uma sociedade justa e solidária e não em um campo de guerra de Fake News, onde ninguém é



responsabilizado, onde as plataformas digitais ganham milhões em dinheiro com a publicidade ou com materiais nocivos e não sofram reprimendas.

Isso tudo ocorre por conta de uma peculiaridade dos consumidores, qual seja a vulnerabilidade destes.

Ai deve ou deveria entrar o Estado para reprimir a lesão aos direitos, principalmente o da privacidade, obrigando no que tange a abertura dos dados de programação para melhor observação, e ainda invalidando o aceite dos consumidores da venda de seus dados, por conta novamente de sua vulnerabilidade, ou mesmo por conta da necessidade da utilização das plataformas e aplicativos digitais.


REFERÊNCIAS

ANDRADE, Tadeu Luciano Siqueira. A Vulnerabilidade Linguística Nas Relações Jurídico – Consumeristas: Corolário do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, **Revista Amagis Jurídica**, v. 15, p. 145-165, 2019. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/37/20>.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 9. ed. Revista dos Tribunais, 2019.

MOROZOV, Evgeny, Bria, Francesca. A cidade inteligente – Tecnologias urbanas e democracia; traduzido por Humberto do Amaral, São Paulo: Ubu Editora, 2019. ISBN 978 85 7126 046 7.



OLIVEIRA, Felipe. Analfabetismo no Brasil. **Educa+Brasil**, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/analfabetismo-no-brasil>.

O'NEIL, Cathy. Algoritmos de destruição em massa: como a big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia; tradução Rafael Abraham. 1ª ed. Santo André, SP: Editora Rua do Sabão, 2020.

PAZ, Herlane Chaves et al. Internet das Coisas: A Vulnerabilidade do Consumidor no compartilhamento de dados. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 12, n. 1, p. 68-85, 2023.

SOARES, Dennis Verbicaro, Luiza Correa Colares Nunes. O Fenômeno Do Superendividamento Do Consumidor No Contexto De Desigualdade Social No Brasil. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 19, n. 2, p. 521-555, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7076/3535>.

TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin. Unboxing: os vídeos publicitários camuflados e a hipervulnerabilidade dos consumidores infantis. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, v. 6, n. 1, p. 460, 2018. Disponível em: http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/306/pdf_1.

THEODORO, Humberto Júnior. **Direitos do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TRIUNFO DAS CIDADES? DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL

Émelyn Linhares¹


Resumo: A desenvoltura do espaço urbano está cada ano mais multifacetada, haja vista que contorna os arranjos sociais, políticos, econômicos, institucionais e espaciais. Tal cenário, pode ser observado através das crises de governança socioambiental com destaque para as consequências dos desastres ambientais que atingem a população urbana. A temática possui como eixo central as desigualdades socioambientais, urbanização e sustentabilidade no Brasil. O objetivo deste trabalho é expor indicativos de desigualdade socioambientais no Brasil relacionado à urbanização no país. O artigo divide-se em duas partes, a primeira realiza uma reflexão acerca da desigualdade social brasileira; a segunda aborda sobre os desastres e inseguranças ambientais no Brasil. Verifica-se a existência do racismo ambiental e vasta desigualdade de moradia, renda e efeitos que recaem sobre parte da população brasileira. Conclui-se pela necessidade de uma ecologia política e a implementação de práticas sócio ambientais com a finalidade de transformar as práticas opressoras e devastadoras.

Palavras-chave: Brasil; Danos ambientais; Direitos Fundamentais; Moradia; Urbanização.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização, vinculada à governança nacional, a importa no crescimento das estruturas sociais, dos circuitos globais do capital e da produção cultural de consensos (SANTOS, 2002). O discurso da necessidade de cidades sustentáveis perpassa por narrativas que convergem para o

¹ Doutoranda em Direito/UNOESC; Mestra em Ciências Humanas/UFFS. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Interculturalidade e Interj-subjetividade: Gênero, Orientação Sexual, Raça e Etnia. Trata-se de versão de trabalho já apresentado/submetido a outra obra/evento anteriormente. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.




processo de fomento do espaço urbano em distintos lugares, o que gera um quadro conflitivo de reestruturação espacial na interface geográfica e socioambiental em locais que dispõem de um alto padrão de desigualdades e altos riscos de vulnerabilidades sociais.

No Brasil a população que reside nas cidades no ano de 2022 é de 124,1 milhões de pessoas – 61% da população do país –, em comparação com o censo de 2010 (9,2 milhões de pessoas), demonstra um expressivo crescimento de pessoas vivendo nas concentrações urbanas² no país (IBGE, 2023a). Tais números geram apreensão, haja vista que a sociedade se encontra com vasta carga de desigualdade social, econômica e ambiental. Essa alteridade engloba questões sociológicas, econômicas, culturais, territoriais, regionais que possuem relação com a globalização. As consequências da indústria mundial econômica desencadearam vastas transformações nos espaços e dinâmicas urbanas, além de terem influenciado diretamente na vida das sociedades. Em razão das desigualdades sociais no Brasil, são desencadeados episódios de transformações nas configurações espaciais e ambientais no meio urbano.

As diferenças regionais são indiscutíveis, todavia as discrepâncias existentes dentro de uma mesma cidade são entraves que a estrutura político-social deve reavaliar na busca de cidades mais humanas. A cidade e a integridade do ambiente natural estão concatenadas diante da sua direta influência na existência e dinâmica humana. A crise climática, a degradação dos ecossistemas, poluição, surgimento de novas doenças, exclusão de coletividades, pobreza, fome e entre tantos obstáculos repercutem no âmago jurídico-constitucional e econômico do Brasil.

A escrita reflexiona algumas das construções teóricas dispostas na obra intitulada “El Triunfo de las Ciudades: cómo nuestra mejor creación nos

² Conforme definição do IBGE, área urbana é a área interna ao perímetro urbano ou de uma cidade ou vila, definida por lei municipal. E ainda, concentrações urbanas são municípios ou arranjos populacionais com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2023a).




hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices” de Edward Glaeser com o atual contexto socioambiental do Brasil, além de relacionar com argumentos analíticos selecionados de distintos autores, formando correntes teóricas de pretextos jurídicos sociais.

A escrita dividir-se-á em duas partes. Inicialmente, é realizada uma reflexão acerca da desigualdade social brasileira. Em seguida, aborda-se acerca dos desastres e inseguranças ambientais no Brasil.

No que tange à abordagem metodológica, o trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica-investigativa, realizando uma revisão de literatura prévia, bem como seleção de trabalhos na temática por meio do portal de periódicos da CAPES, por meio das palavras-chave “direito fundamental” e “cidades sustentáveis”, sem delimitação de ano ou idioma. Ainda, foram associados os textos e obras trabalhadas no componente curricular “Seminários Avançados sobre Cidades Sustentáveis, Desenvolvimento e Direitos Fundamentais” do Programa de Doutorado em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC.

2 CIDADES BRASILEIRAS E INDICADORES DE DESIGUALDADE

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE publicados em agosto de 2023, a área urbana do Brasil possui, entre os anos de 2017 e 2018, 17,3% população com algum grau de pobreza multidimensional e 58,8% com algum grau de vulnerabilidade multidimensional. Por outro lado, verifica-se uma diferença entre a situação das pessoas na área rural, que possui cerca de 51,1% de grau de pobreza multidimensional e 92,9% de grau de vulnerabilidade multidimensional, na mesma delimitação de tempo referida (IBGE, 2023b).




Tais proporções confirmam, de certo modo, a afirmação de Edward Glaeser, na obra *O Triunfo das Cidades*, de que as condições nas zonas rurais são muitas vezes piores do que a miséria urbana mais extrema, ou que as áreas urbanas servem como trampolins para a prosperidade das pessoas, seja para “subir” de classe, seja para um maior grau de felicidade da população (GLAESER, 2018).

No entanto, quando a discussão é o contexto geral brasileiro, hesita-se fazer tais alegações, isso porque da totalidade de domicílios no país, apenas 63,2% possui esgotamento sanitário (rede geral ou fossa séptica ligada à rede), 85,5% possui rede geral como principal forma de abastecimento de água, 86,0% tem lixo coletado diretamente e 99,7% tem iluminação elétrica. Da distribuição percentual dos domicílios, as variáveis que se destacam são de 3 moradores e 6 ou mais moradores por domicílio: no ano de 2018, cerca 26,7% domicílios possuíam 3 moradores e 4,9% com 6 moradores ou mais, já no ano de 2022 26,7% domicílios possuíam 3 moradores e 4,1 possuíam 6 moradores ou mais (IBGE, 2023c).

Do último levantamento da oscilação vertiginosa experimentada pelas pessoas mais pobres do Brasil, constatou-se que o contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até R\$ 497,00 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros no ano de 2021, o que representa quase 30% da população total do país (FGV, 2022). A renda da população brasileira influencia diretamente na moradia, isso se justifica diante da taxa de moradia própria no país no ano de 2022, do total de 74,1 milhões de domicílio no país, 4,4 milhões eram imóveis em curso de adimplimento e 15,7 milhões eram alugados, isto é, a parcela de imóveis alugados já supera um quinto do total dos lares brasileiros (IBGE, 2023d).

Conforme a Lei n. 10.257/2001 as cidades sustentáveis são compreendidas como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços público, ao




trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I, BRASIL, 2001). No Brasil, a desenvoltura das cidades deu-se de maneira desordenada, o que colaborou para a ocorrência de externalidades sócio ambientais que se manifestam no contexto urbano. A urbanização sem planejamento auxiliou na ocorrência de problemas ambientais nas cidades do país, como não acesso à água potável, saneamento básico, instrumentos adequados para manejo de resíduos sólidos, poluição, moradias urbanas informais, além de outras tantas consequências.

Tais problemáticas têm direta relação com a desigualdade³ e o racismo ambiental⁴, que é a desigualdade socioambiental que recai sobre as comunidades vulnerabilizadas – mormente pessoas negras e indígenas – tais coletivos vivenciam os impactos negativos da degradação ambiental e falta de recursos essenciais, isto é, não possuem cumprido o direito à cidade sustentável previsto na Lei 10.257/2001.

Um dos exemplos de racismo ambiental é a ocorrência de deslizamentos de terra e enchentes nas áreas urbanas, diante da desigualdade na construção das cidades brasileiras. Ainda, como exemplo, no ano de 2011, comunidades indígenas e ribeirinhas foram obrigadas a se deslocar em razão do impacto da construção da usina hidrelétrica Belo Monte, no Pará; em 2015 a ocorrência do rompimento da barragem da Samarco, quando constatou-se que 84% das vítimas na cidade de Mariana/MG eram pessoas negras; em janeiro de 2019 com o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho, quando verificou-se que da área afetada cerca de 63,8% eram pessoas não brancas (MILANEZ, B. et. al, 2019).

³ Entende-se a desigualdade como a exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental. Parte da hipótese de que os riscos ambientais são distribuídos de forma desigual entre os diferentes grupos sociais, assim como a renda e o acesso a serviços públicos (ALVES, 2007).

⁴ O racismo ambiental se materializa de diversos modos, como na localização de aterros sanitários próximos a comunidades de baixa renda, poluição do ar, falta de acesso à água potável e saneamento básico, despejos de resíduos nocivos à saúde, etc.




Outrossim, muitas cidades brasileiras são projetadas com o objetivo de que nem todas as pessoas tenham o acesso aos mesmos espaços, como exemplo tem-se o caso da Vila São João, em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, local onde não há ônibus direto para a praia ou espaços da cidade para lazer aos finais de semana, o número de ônibus em rota diminui e os intervalos do trem aumentam, o que se constata o racismo ambiental nesta limitação dos espaços a determinadas pessoas (USP, 2023).

O Relatório Cidades do Mundo concluiu que a urbanização do mundo continuará nas próximas três décadas – “de 56 por cento em 2021 para 68 por cento em 2050, com as áreas urbanas absorvendo praticamente todo o crescimento futuro da população mundial” (UN-HABITAT, 2022, p. 4) – o próprio relatório destaca que não há como imaginar um futuro brilhante para cidades, diante do aumento das desigualdades em âmbito global e a pobreza extrema em determinadas regiões (UN-HABITAT, 2022).

Por outro lado, ainda sobre a questão demográfica, o relatório expõe que a população rural cresceu mais lentamente do que a população total de 1975 a 2020. Este crescimento deverá continuar a desacelerar até 2050, depois de qual se espera uma ligeira diminuição nos números absolutos (UN-HABITAT, 2022, p. 40).

Dependendo de como é gerido, o crescimento populacional nas cidades pode contribuir para futuros urbanos sustentáveis, aumentando produtividade econômica, estimulando inovações que permitam às pessoas encontrar um emprego melhor e um melhor acesso a serviços. Contudo, se o crescimento não estiver previsto para tais fins e bem gerido, pode agravar a pobreza e a desigualdade (aumentando a população da periferia ou com serviços precários bairros), bem como agravar problemas ambientais, o que representa desafios para o alcance da meta líquida zero, proporcionando cenários pessimistas ou mesmo de grandes danos (UN-HABITAT, 2022, p. 43-44).




Ligado a tais questões, há o entendimento de que as cidades só serão sustentáveis se “bens públicos e privados tiverem a sua destinação adequada em termos socioambientais, devendo a política urbana ser submetida ao controle participativo” (DE MARCO, 2013, p. 657). No mesmo sentido, a Lei n. 11.257/2001 estabelece normas de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo [...] e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

O combate à crise ambiental e a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, BRASIL, 1988) são fatores essenciais no contexto brasileiro para a compreensão de que a proteção do ambiente natural – especialmente nos termos do art. 170 da CRFB/88 – está vinculada com a ordem econômica, ou seja, deve deter harmonia com as questões sociais, políticas e econômicas.

Sem dúvida, a cidade sustentável precisa ser desenvolvida e assentada em espaços humanizadores, beneficiando os interesses da coletividade a fim de materializar a justiça socioambiental. Mas, permanece a incógnita: como cumprir o direito à cidade sustentável nas cidades devastadas pela falta de acesso à água, ao saneamento básico, poluição, má gestão de resíduos sólidos que inferem diretamente no bem viver da população.

3 SUSTENTABILIDADE NAS CIDADES DESVASTADAS? DESASTRES E INSEGURANÇAS

As dificuldades de sobrevivência atingem mais contundentes de modo mais incisivo os grupos subalternizados e vulnerabilizados pelo racismo estrutural e ambiental, que desvelam na relação de classe social, poder econômico e preconceito. Destaca-se que alguns pensadores das Ciências



Humanas e Sociais⁵ distinguem racismo institucional de “racismo estrutural” (às vezes chamado de racialização estruturada). Enquanto o primeiro enfoca as normas e práticas dentro de uma instituição; o segundo analisa as “interações” entre instituições, interações que produzem resultados racializados contra pessoas não-brancas.

O ambiente natural é um direito de caráter difuso, coletivo e transindividual, desse modo, a desenvoltura das cidades sustentáveis vai muito além dos projetos ecologicamente arquitetônicos, isso porque demanda a mudança de circunstâncias prejudiciais a coletividades em vulnerabilidade socioambiental.


O modelo presente de urbanização necessita solucionar as desigualdades sociais, tal necessidade se justifica pelas consequências vivenciadas por parte da população brasileira, na qual apenas um estado – Santa Catarina – já registrou cinco tornados só no mês de novembro de 2023 (CNN, 2023), e ainda 5,8 milhões de pessoas afetadas pelas chuvas e secas no ano de 2023 que gerou vidas perdidas⁶, desalojamentos e perdas econômicas significativas – cerca de R\$ 50,5 bilhões na economia do país foi prejudicada pelos períodos de estiagem (CNM, 2023). As estatísticas demonstram que a população brasileira já está se encontrando sem opções e ações do poder público para evitar mortes e danos incontáveis.

A instabilidade nos meios urbanos é demasiada, tanto que cerca de 63% dos brasileiros afirmam se sentir inseguros – ou muito inseguros – em relação a eventos climáticos extremos em suas cidades⁷ (GREENPEACE, 2023). Ao observar o orçamento federal previsto para a prevenção e gestão

⁵ A exemplo Racismo estrutural de Silvio Almeida (Jandaíra, 2019); Dialética radical do Brasil negro de Clóvis Moura (Anita Garibaldi, 2020); Machado de Assis afrodescendente organizado por Eduardo de Assis Duarte (Malê, 2020); Quarto de despejo de Carolina Maria de Jesus (Ática, 2014), dentre outros.

⁶ Destaca-se que quase metade dos mortos por desastres relacionados a chuvas em 2023 são do estado do Rio Grande Sul (CNM, 2023).

⁷ Desta porcentagem, o detalhamento por classe social é essencial para análise, haja vista que 56% das pessoas das classes A e B afirmam se sentir inseguras, enquanto que as pessoas das classes D e E o percentual chega a 70% (GREENPEACE, 2023).




de riscos e desastres, verifica-se que se gasta mais com reparação do que prevenção: em 2023 o orçamento previsto foi de 1,17 bilhão, mas no mesmo ano o país já sofreu prejuízo de 50,5 bilhões devido a tempestades e longos períodos de estiagem (GREENPEACE, 2023).

A monta a ser dispendida com as questões ambientais será excessiva, haja vista a tensão sobre os ecossistemas. A questão ambiental no Brasil já demonstrou a necessidade de atentar para uma abertura histórica e cultural relativamente à afirmação dos direitos fundamentais, assumindo um processo discussões em desenvolvimento. Inclusive, é fundamental inserir no debate socioambiental a perspectiva de redistribuir renda com o objetivo de equilibrar a utilização dos recursos naturais entre os seres humanos, o que por consequência, evita a manutenção de uma estrutura de preservação ambiental que beneficia apenas uma minoria (BODNAR; ALBINO, 2020).

Uma das possíveis soluções apresentadas é a manutenção da floresta – em face da urbanização – é o que confirma o estudo “A Nova Economia da Amazônia” publicado pelo World Resources Institute (WRI) Brasil em parceria com 76 especialistas de instituições científicas de diversas regiões do Brasil. O estudo mostra que manter a floresta em pé representa desenvolvimento sustentável, isso porque a Amazônia Legal⁸, apesar do cenário crônico de degradação de mais de 83 milhões de hectares de florestas, a floresta possibilita absorver carbono e prover serviços ecossistêmicos – seja para regulação climática ou irrigação pluvial – para os quais não existem substitutos economicamente viáveis e em grande escala (WRI BRASIL, 2023).

O estudo afirma ser necessária uma abordagem econômica diferenciada para a geração inclusiva de riqueza e a conservação e expansão dos ativos ambientais. É destacado que a transição para economia de

⁸ Área que cobre quase 60% do território do Brasil, possui diversa biodiversa e extensa floresta do mundo, o maior reservatório de água doce e o importante bloco florestal de regulação climática. É região na qual 28 milhões de brasileiros, cerca de 198 etnias indígenas e quase 50 famílias linguísticas vivem (WRI BRASIL, 2023).




baixo carbono se relaciona com a substituição dos combustíveis fósseis pelos recursos regionais e desenvolvimento sustentável. Nesta toada, o desafio da Amazônia é maior vai além das questões econômicas, exige uma transformação significativa das fontes de energia e principalmente dos meios de trabalho, o que demanda esforços de distintos setores de governo (WRI BRASIL, 2023).

O Brasil, entre 1990 a 2020, perdeu cerca de 69 milhões de hectares de vegetação nativa, no entanto, entre as categorias fundiárias as terras indígenas estão entre as áreas mais protegidas (MAPBIOMAS, 2023). Das áreas desmatadas, apenas 1,1 milhão recai sobre as terras indígenas, o equivalente a 1,6% de toda a área de vegetação nativa nos últimos 30 anos. Por outro lado, nas áreas privadas a perda da vegetação chegou a 47,2 milhões de hectares, o que representa uma perda de 68,4% da vegetação nativa nestes espaços (MAPBIOMAS, 2023).

O processo de urbanização do Brasil colaborou na ocorrência de problemas ambientais nas cidades do país, tais questões implicam diretamente no bem-estar da população e garantia dos direitos fundamentais. A melhoria na qualidade ambiental, e consequentemente de moradia, necessita ser observada de forma conjunta às questões sociais e econômicas. Nesta toada, a sustentabilidade deve ser encarada “de modo a assegurar um padrão constante de elevação da qualidade de vida, sendo, portanto, o fator econômico encarado como desenvolvimento, e não como crescimento” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 169).

Sobre isso, o estudo do WRI Brasil expõe que a nova economia da Amazônia – orientada pelo acordo de Paris – tem previsão de chegar em 2050 com Produto Interno Bruto de R\$ 40 bilhões superior ao referencial, 312 mil empregos adicionais, 81 milhões de hectares de florestas e 19% do estoque de carbono a mais. Tais indicativos demonstram que o Brasil possui um papel essencial na contenção do aquecimento global, especialmente para objetivo



de desenvolvimento de uma economia sustentável, livre de desmatamento, degradação dos biomas e com a produção agropecuária e industrial de baixa emissão de carbono.

Os desastres e inseguranças ambientais podem ser observados por meio da luta social da Ecologia Política, a qual realiza um diálogo e cooperação de saberes que necessariamente envolvem as ciências sociais e da natureza. A Ecologia Política realiza o manejo da problemática ambiental com todos os processos de transformação material da natureza e produção de discursos sobre ela e seus usos, procura destacar as relações de poder existentes a esses processos – interesses, agentes, grupos sociais, classes, conflitos, etc. (SOUZA, 2019).

A propósito, compreende-se que o ambiente ecológico se apresenta muito além do que o ambiente natural, abarca o planeta Terra como moradia da humanidade, e ainda dispõe de natureza social que é a natureza transformada e retransformada pelas relações sociais – processos de trabalho, remuneração, economia, classes, cor, escolaridade e moradia. Dito isso, o ambiente realmente em jogo não é apenas o natural, mas também o social, que diariamente vivencia os danos das relações de poder da sociedade brasileira estruturalmente assimétrica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de crise ambiental no Brasil situa-se no interior da esfera de preocupação remetida às questões humanitárias, é diretamente relacionado com o horizonte histórico do país. As causas e consequências dos efeitos ambientais serão, sempre, sociais, e, sem dúvidas, a discussão do debate ecológico está vinculada à temática social. A desigualdade socioambiental acarreta em sofrimentos adicionais por parte da população que possui baixa


renda, má condições de moradia e ausência de recursos, isso, ocasiona o risco adicional aos danos ambientais, como desabamentos e inundações.

Constata-se uma sobreposição espacial de cenários de pobreza e risco ambiental no Brasil, e ao contrário dos argumentos de Edward Glaeser, as estatísticas brasileiras demonstram que, apesar da urbanização, os riscos ambientais são distribuídos de forma desigual entre os grupos sociais no Brasil. Os aglomerados urbanos além de pessoas, abarcam uma diversidade de relações humanas, estas podem ser consideradas segregadoras que fomentam a desigualdade social ou benéficas a reestruturação das vivenciais socioambientais. É reluzente a preponderância da exclusão de grupos subalternizados a determinados espaços urbanos, em razão da produção de capital e exploração da natureza. Nas palavras do geógrafo Milton Santos (2002, p. 64) “o homem não vê o universo desde o universo, o homem vê o universo desde um lugar”, diante desta premissa entende-se pela execução de práticas sócio ambientais com o objetivo de transformar as práticas opressoras e devastadoras em benefício da produção de uma sustentabilidade humanitária, democrática e com o direito à cidade sustentável, à moradia e à saúde garantidos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. *Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento*. In: **Revista Brasileira de Estudos de População**. v. 24, n. 2, p. 301-316, jul/dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/sdjvJZnZBRdXWcJ-cBcz5BKx/> Acesso em 22 dez. 2023.

BODNAR, Zenildo; ALBINO, Priscilla Linhares. As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, UniCeub, v. 10, n. 3, dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7193>. Acesso em 24 de set. de 2023.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: DOU, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Brasília: DOU, 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 24 de set. de 2023.

CNM. **Quase metade dos mortos por desastres relacionados a chuvas em 2023 são do Rio Grande do Sul.** Publicado em 06/09/2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/mais-da-metade-dos-mortos-por-desastres-relacionados-a-chuvas-em-2023-sao-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em 17 dez. 2023.

CNN. **Santa Catarina registrou cinco tornados no mês de novembro.** Publicado em 20/11/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/santa-catarina-registrou-cinco-tornados-no-mes-de-novembro/>. Acesso em 17 dez 2023.

DE MARCO, Cristhian Magnus. O Direito Fundamental à Cidade Sustentável e os Desafios de sua Eficácia. In: **Espaço Jurídico Journal of Law (EJL)**, Chapecó, v. 14, n. 2, p. 657-658, jul/dez, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/3929>. Acesso em 24 de set. de 2023.

FGV. **Mapa da Nova Pobreza.** Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV social, junho/2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Mapa-NovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em 28 de out. de 2023.

GLAESER, Edward. **El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices.** Traducción de Federico Corrientes Basús. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U. Travessera de Gràcia, Taurus, 2018.

GREENPEACE. **13 de outubro: Dia Internacional para a redução do Risco de Desastres.** Publicado em 13/10/2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/13-de-outubro-dia-internacional-para-a-reducao-do-risco-de-desastres/>. Acesso em 17 dez. 2023.

IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões.** IBGE, Umberlândia Cabral, publicado em 26/06/23. 2023a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes#:~:text=Em%202022%2C%20as%20concentra%C3%A7%C3%B5es%20urbanas,milh%C3%B5es%20de%20pessoas%2C%2061%25>. Acesso em 25 out. 2023.

IBGE. **Evolução dos indicadores não monetários de pobreza e qualidade de vida no Brasil com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102021_informativo.pdf. Acesso em 28 out. 2023.

IBGE. **Tabela 6678 – Domicílios, por número de moradores. Variável – distribuição percentual dos domicílios.** IBGE, 2023c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6678#resultado>. Acesso em 28 out. 2023.

IBGE. **Características gerais dos domicílios e dos moradores: 2022.** IBGE, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102004>. Acesso em 16 dez. 2023.


MAPBIOMAS. **Fatos sobre o papel das terras indígenas na proteção das florestas.** 2023. https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Coleccion%206/Fatos_sobre_o_Papel_das_Terras_Ind%C3%ADgenas_18.04.pdf. Acesso em 10 abr. 2023.

MILANEZ, Bruno; et. al. **Minas não há mais: Avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba.** Versos – Textos para Discussão PoEMAS, 3(1), 1-114. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/poemas//files/2017/04/Milanez-2019-Minas-não-há-mais-versos.pdf>. Acesso em 22 dez. 2023.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e empo, razão e emoção.** 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambiente e territórios: uma introdução à ecologia política.** 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.



UN-HABITAT. **World Cities Report 2022**. United Nations Human Settlements Programme, 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em 24 de set. de 2023.

USP. **Racismo ambiental é conceito pouco usado na Universidade para analisar desigualdades**. Jornal da USP, publicado em 13/07/2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/diversidade/racismo-ambiental-e-conceito-pouco-usado-na-universidade-para-analisar-desigualdades/>. Acesso em 17 dez. 2023.

WRI BRASIL. **Nova Economia da Amazônia**. WRI Brasil; The New Climate Economy. Publicado em junho de 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/2023-07/NEA-Nova-Economia-Amazonia-Relatorio-Completo-portugues.pdf>. Acesso em 17 dez. 2023.


SMART CITIES (CIDADES INTELIGENTES) E DEMOCRACIA: A IMPRESCINDÍVEL GESTÃO DEMOCRÁTICA E A NECESSÁRIA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DO ESTATUTO DA CIDADE

Guilherme Ribeiro¹

“Governar é, primeiro que tudo, saber o que se quer, a razão porque se quer, as consequências do que se quer”. (Rui Barbosa)

Resumo: O artigo tem como objeto de estudo a *Smart City* (Cidade Inteligente) e sua necessária correlação com a gestão democrática, uma das facetas da democracia constitucional brasileira, e que é fundamentada no bem-estar de seus habitantes – objetivo estabelecido na Constituição de 1988 – e com expressa previsão no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, de 10 de junho). No aspecto metodológico, tem-se uma pesquisa bibliográfica com a aplicação de método qualitativo-dedutivo. Nas decisões tomadas pela Administração Pública municipal sobre o desenvolvimento urbano, ou seja, decisões que envolvam as cidades em relação a projetos e programas, elas devem ser levadas a efeito com a oitiva da população de forma efetiva. Para tanto não se deve usar apenas de expedientes formais de consulta popular (v. g., audiências públicas), mas estabelecer real engajamento e participação dos habitantes com o uso do mesmo esforço que os políticos fazem durante

¹ Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Mestre em Direito Constitucional pelo Centro de Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino, Bauru – SP (ITE). Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Professor de Direito Constitucional do Centro Universitário La Salle de Lucas do Rio Verde (UniLaSalle/Lucas), tendo sido Coordenador do Curso de Direito da Instituição de 2008 a 2017. Ex-Coordenador do Curso de Direito da Faculdade de Nova Mutum (FAMUTUM). Ex-Procurador Adjunto do Município de Lucas do Rio Verde – MT. Advogado.



suas campanhas eleitorais. Considerando que a *Smart City* está intimamente ligada às tecnologias de informação e comunicação, propõe-se que seja estabelecido por intermédio das redes sociais *online* a busca da ativa participação da população sobre o desenvolvimento urbano. Especificamente, em relação à moradia e transporte urbano, o uso de plataformas digitais pode conduzir a excessiva financeirização e o encarecimento desmedido destes serviços e, forte nestas premissas, o ente municipal deve regular tais atividades com lastro na Justiça Social constitucionalmente estabelecida na Ordem Econômica e Financeira sem que tal normatização implique em interferência na livre iniciativa.


Palavras-chave: Smart City (Cidade Inteligente); Gestão Democrática; Regulação das Plataformas Digitais; Desenvolvimento Urbano; Engajamento da População pelas Redes Sociais.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo analisar-se-á a estruturação de uma Cidade Inteligente (*Smart City*) e sua correlação com o regime de governo democrático estabelecido normativamente pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (CRFB/1988) em relação a decisões governamentais relacionados a transporte e moradia intermediados pelas plataformas digitais.

O problema de pesquisa deste estudo cinge-se a saber qual modelagem de cidade inteligente é possível construir / estruturar / reestruturar de forma democrática à luz do que estabelece a CRFB/1988 e do Estatuto da Cidade.

A hipótese é de que a partir de 05 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição, a democracia no Brasil, especialmente a partir da faceta da gestão democrática e com espeque no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), não se pode estruturar as cidades sem que haja efetiva participação dos cidadãos na modelagem que é conduzida pelo Poder Público.




O objetivo geral é saber no que consiste o regime democrático constitucionalmente reinstituído no Brasil em 1988 e qual seu impacto junto a estruturação de uma *Smart City* (Cidade Inteligente).

A partir do objetivo geral, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Traçar marcos teóricos mínimos sobre o regime político da democracia;
- b) Conhecer na CRFB/1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) o que está albergado sob a rubrica da gestão democrática;
- c) Investigar no que consiste a *Smart City* (Cidade Inteligente) com enfoque n'uma ambiência democrática;
- d) Saber se é possível e qual o fundamento jurídico-constitucional que autorize a regulação/intervenção estatal (governamental, legislativa e judicial) de empresas de tecnologia e informação que atuam nas *Smart Cities* em serviços de transporte e moradia;
- e) Estabelecer a correlação juridicamente vinculante entre democracia e a *Smart City* (Cidade Inteligente) no tocante a sua gestão; e,
- f) Propor medidas para implementação de uma gestão democrática efetiva na *Smart City* (Cidade Inteligente).

No aspecto metodológico tem-se uma pesquisa bibliográfica com a aplicação de método qualitativo-dedutivo.

Enquadra-se como uma pesquisa qualitativa vez que faz uma abordagem interpretativa e, desta forma, funda-se em caráter subjetivo em que se tem como escopo identificar a relação existente entre a realidade e o objeto de estudo (relação entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível),



embasando-se para tanto em um aprofundamento teórico de determinado campo do conhecimento. Registre-se que o método qualitativo se diferencia do quantitativo por não se basear em meios estatísticos para se responder a uma pergunta problema e, por conseguinte, não se mede e nem se numeram categorias. No que se refere ao método dedutivo:

[o] raciocínio dedutivo fundamenta-se em um silogismo, uma operação típica de Lógica em que a partir de uma premissa maior e mais genérica e uma menor e mais específica, pode-se chegar a um resultado necessário que é a conclusão. (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2017, p. 94)

A presente pesquisa tem cunho bibliográfico visto que possui como objetivo inserir o pesquisador em contato direto com material que foi escrito sobre determinado tema.

O resultado desta pesquisa é que a utilização de meros expedientes formais de consultas e audiências públicas na formulação, execução e acompanhamento de programas e políticas de desenvolvimento urbano não permitem a efetiva participação popular na gestão democrática das *Smart Cities* (Cidades Inteligentes) e que é possível uma regulamentação das empresas de tecnologia para atender os ditames da Justiça Social. Além disso, nas *Smart Cities* (Cidades Inteligentes) é necessário o uso da tecnologia pelo Poder Público para criar verdadeiro engajamento da população na participação do desenvolvimento urbano.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988


A CRFB/1988 divide-se em três partes, conforme tradição estabelecida no constitucionalismo republicano pátrio, quais sejam: Preâmbulo, Articulado (também denominado de Corpo Principal de Normas) e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, fato que implica dizer que ela é unitária/codificada².

No Preâmbulo, o constituinte já deixou absolutamente claro e estreme de dúvida sobre qual o regime político adotado pela Constituição de 1988: a democracia. Fê-lo nos seguintes termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte **para instituir um Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, n.p., destaques acrescidos)

Logo em seguida, no Articulado, menciona o art. 1º: “A República Federativa do **Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]**” (BRASIL, 1988, n.p., destaques acrescidos).

² Existem diversos critérios de classificação das constituições e um deles refere-se à sua sistematização. Uadi Lammêgo Bulos ao explanar sobre este critério em relação à CRFB/1988 leciona: “[d]o ponto de vista de sua sistematização, a Carta de 1988 é unitária, unitextual, reduzida ou codificada, pois suas matérias foram dispostas num instrumento único e exaustivo de todo o seu conteúdo”. (2011, p. 119)



A preocupação do constituinte em 1988 era reinstaurar no Brasil o regime democrático após o período ditatorial vigente no país a partir do golpe de Estado implantado em 1964 que passou a negar vigência ao estabelecido na Constituição de 1946 e que se traduziu em atos de força e arbítrio. Registre-se, por oportuno, que a própria Carta Política de 1946 restabeleceu a democracia após o regime autocrático do Estado Novo implantado por Getúlio Vargas em 1937 com a respectiva Carta Constitucional³ outorgada à época.

A *latere*. digno de registro que há aqueles que entendem que a democracia nunca foi substancial, real ou plena no Brasil, mas um acidente de percurso, por assim dizer. Observa Sérgio Buarque de Holanda:


[...] a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra a aristocracia. (1995, p. 160)

A assertiva acima transcrita é importantíssima para aperceber de algo: falta cultura democrática no País. Costuma-se enxergar a democracia apenas em seu viés representativo-eletivo e que os resultados das eleições se transformam em verdadeiro “cheque em branco” ao Administrador Público eleito e que o cidadão é o “soberano de um dia”, ou seja, o dia da votação.

De forma sintética e muito objetiva, a democracia constitui-se em regime político – também denominado regime de governo⁴ –, o qual, por sua

³ Aqui se adota a diferença conceitual entre Constituição (Carta Magna, Carta Política, Lei Fundamental, Texto Magno, *Lex Mater* entre outras denominações) e Carta Constitucional. Esta é resultado de um processo de outorga, autoritário e/ou autocrático como foram, no Brasil, a Carta Constitucional de 1937, a Carta Constitucional de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, enquanto a Constituição é decisão fruto de movimento democrático e de participação popular (em maior ou menor grau), ou seja, cuida-se de texto promulgado.

⁴ Embora haja correlação, não há que se confundir conceitos basilares estabelecidos na Ciência Política e na Teoria Geral do Estado, quais sejam, formas de estado, formas de governo, sistemas de governo e regime político (ou regime de governo).



vez, engloba quais são as instituições políticas existentes em determinado Estado – de forma organizada – e como o Poder é exercido perante a sociedade e seu corpo social.

Especificamente, a Constituição de 1988 adota uma amplitude democrática que se espalha por abordagens/facetadas diversas e que abaixo se enumera:

a) Democracia e o Estado Democrático de Direito: Preâmbulo; art. 1º; inc. XLIV do art. 5º; art. 91, *caput*; e, inc. IV. § 1º do art. 91;

b) Democracia e Instituições Democráticas: inc. I do art. 23; inc. II do art. 90; e, Título V;

c) Democracia e Regime Democrático: art. 17, *caput*; alínea 'a', inc. VII, art. 34; art. 127, *caput*; art. 134, *caput*;


d) Democracia e Cultura Democrática: art. 216-A, *caput*; e

e) **Democracia e Gestão Democrática**: inc. VII do art. 194; inc. VI do art. 206; inc. X, § 1º do art. 216-A.

Já se percebe que a democracia no Brasil implica muito mais do que ser eleitor, votar e ser votado, muito embora o país seja uma democracia representativa e, desta forma, as eleições constituem elemento fundante da modelagem democrática.

A Carta Política do Brasil estabelece que o país é uma democracia representativa vez que o poder emana do povo que o exerce de forma direta e/ou através dos representantes eleitos, nos termos estabelecidos constitucionalmente (art. 1º, parágrafo único, CRFB/1988).

Isso posto, o regime de governo democrático é fenômeno mais complexo do que aparenta. Como dito alhures, a democracia não se constitui



apenas de eleições livres, periódicas em que se exerce o individualmente voto em sufrágio universal (Art. 60, § 4º, inc. I, CRFB/1988), sendo essa apenas uma faceta da democracia brasileira. Veja-se, ainda, que a Carta de Outubro estabelece que o pluralismo político se compõe num dos fundamentos do Estado Democrático de Direito no Brasil (inc. V do art. 1º).

2.2 DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Importante consignar que o objeto deste estudo se restringe às cidades, ou seja, às sedes dos governos municipais no Brasil. De forma sintética, *em termos de Direito Urbanístico*, os Municípios no Brasil, entes federados conforme estabelecido nos artigos 1º e 18 da CRFB/1988, possuem áreas/zonas urbanas e áreas/zonas rurais (artigos 182 e 183 da *Lex Mater*). As áreas urbanas podem se dividir em área urbana propriamente dita (ou zona urbana) e área de expansão urbana (ou zona de expansão urbana ou área/zona urbanizável)⁵.

Assim, não se investiga aqui a gestão de todo o município, mas apenas a de seu núcleo urbano: a cidade (e, de forma mais específica, a cidade inteligente). A razão dessa delimitação do objeto investigado justifica-se pelo fato de que:

[...] no século XVIII, apenas 5% da população mundial residia em uma grande cidade. Como tendência, verifica-se a inversão significativa dessa proporção, com a expectativa de que 80% da população mundial resida em cidades, até o final do século XXI, fazendo com que a população urbana supere, de forma expressiva, a rural (GENARI *et al*, 2018, p. 71)

⁵ Existem outros critérios para identificar se a área é urbana ou rural, mas eles não são objetos deste estudo. Entretanto, cumpre apenas registrar a existência dos critérios identificadores para efeitos tributários contidos no art. 32 do Código Tributário Nacional e aquele contido no art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966 (revogado pela Lei nº 5.868/1972 e cuja revogação foi suspensa pela Resolução nº 9/2005 do Senado Federal).

Conforme traçado acima, a gestão democrática compõe-se n'uma das facetas da democracia constitucional brasileira e encontra previsão na Constituição de 1988 de forma expressa em relação a Seguridade Social (inc. VII do art. 194), ao Ensino Público (inc. VI do art. 206) e ao Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, *caput*).

No tocante a política urbana, a CRFB/1988 fixou as premissas desta política nos artigos 182 e 183, sendo que no art. 182 estabelece:

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**. (BRASIL, 1988, n.p., destaques acrescentados)

Assim, vê-se com clareza que a política do desenvolvimento urbano tem dois grandes objetivos, quais sejam, a ordenação do desenvolvimento pleno das funções sociais das cidades e a garantia do bem-estar daqueles que habitam os núcleos urbanos.

No tocante às funções sociais das cidades, há clara inspiração constitucional na definição estabelecida na Carta de Atenas de 1933⁶ que, por sua vez, fixou as quatro funções sociais que devem ser atendidas pelo urbanismo moderno: moradia, trabalho, lazer e locomoção.

⁶ A Carta de Atenas é um documento de compromisso, datado de 1933, redigido e assinado por grandes arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX, entre os quais se destaca Charles-Édouard Jeanneret, conhecido pelo pseudônimo Le Corbusier. A Carta foi redigida como conclusão do Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos ocorrida em Atenas, na Grécia (República Helênica), em outubro de 1931. Ao dar linhas de orientação sobre o exercício e o papel do urbanismo dentro da sociedade, serviu de inspiração à arquitetura contemporânea. Informações compiladas pelo autor e que se encontram disponíveis em www.iphan.gov.br (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e www.infopedia.pt (Dicionário Porto Editora). Acessos em 27 nov. 2023.

Já o segundo objetivo tem como premissa constitucionalmente estabelecida que as cidades devem garantir o bem-estar das pessoas. Portanto, o foco são as pessoas e não o interesse das corporações.

A regulação do Texto Constitucional encontra-se a cargo da Lei nº 10.257/2001, denominada como Estatuto da Cidade (conforme previsto em seu art. 1º, parágrafo único), e esta legislação, por sua vez, dispõe:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – 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;

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...] (BRASIL, 2001, n.p.)

Percebe-se pelos dispositivos acima transcritos a importância que o Estatuto conferiu a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na política urbana, isto é, n'uma gestão democrática.

Gestão significa administração, ou seja, a adoção de providências necessárias à conservação e controle de determinados bens e

interesses. A **gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público**, aquela que, por não ser ouvida a sociedade civil, acabou por ensejar uma série de descalabros na ordem urbanística. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 37, destaques acrescidos)


A gestão democrática implica em necessária participação popular na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas urbanas (planos, projetos e programas), sob pena de afronta a determinação normativa supratranscrita. Deve haver cogestão entre Poder Público e cidadãos/sociedade civil organizada na ordenação e desenvolvimento urbanísticos, pois conforme alerta José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 37):

Se um plano urbanístico resulta apenas de pareceres técnicos elaborados em gabinetes de autoridades administrativas, as ações que dele provierem não representam, com certeza, os anseios das comunidades. [pois se] o alvo da política urbana é o bem-estar da população, deve esta participar [...]

Registre-se que a gestão democrática se aplica a todas as 5.570 cidades brasileiras⁷, independentemente do porte. Contudo, as denominadas *Smart Cities* (Cidades Inteligentes) possuem novos desafios e, por conseguinte, campos de saber e de agir a serem explorados. Desta forma, a análise aqui realizada restringe-se a elas.

Estabelecidas, portanto, bases teóricas mínimas e aspectos normativos da democracia na CRFB/1988, focalizada no viés (ou faceta)

⁷ Conforme Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em 30 nov. 2023 às 10h40min. Contudo, importante registrar que nesta conta não se encontra Boa Esperança do Norte, atualmente distrito do Município de Sorriso – MT, e que teve a sua criação considerada constitucional pelo STF em 6/10/2023 no julgamento da ADPF nº 819 que, por sua vez, validou a Lei estadual (MT) nº 7.264/2000. Esta Lei estadual estava suspensa por decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso – TJMT. Deste modo, assim que implantada, o Brasil passará a ter 5.571 municípios.



da gestão democrática, passa-se a investigação do que é uma *Smart City* (Cidade Inteligente).

2.3 SMART CITY (CIDADE INTELIGENTE) DEMOCRÁTICA

De antemão faz-se necessário afastar a compreensão superficial – e que é muitas vezes intuitiva e repetida – de que uma *Smart City* (Cidade Inteligente) seja apenas algo relacionado a tecnologia, muito embora o elemento tecnológico e de conectividade seja absolutamente inerente. Vê-se no conceito abaixo a insuficiência⁸ de abordagem do ponto de vista democrático.

O que é uma cidade inteligente?

O enfoque atual é na cidade criativa e sustentável, que faz uso da tecnologia em seu processo de planejamento com a participação dos cidadãos.

Segundo a União Européia, *Smart Cities* são sistemas de pessoas interagindo e usando energia, materiais, serviços e financiamento para catalisar o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida [...] ⁹


A investigação levada a efeito neste texto é sobre uma *Smart City* (Cidade Inteligente) em ambiência democrática, especialmente no seu governar / gerir.

Portanto, embora haja variados conceitos sobre o que seja uma *Smart City*, faz-se necessário alguma aproximação teórica para que se possa desenvolver o raciocínio do presente estudo.

Assim, tem-se como premissa deste trabalho que:

⁸ Não há erro na definição, porém ela é insuficiente.

⁹ Conceituação da FGV Projetos e disponível em <https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente> Acesso em 26 nov. 2023 às 13h15min.




[a] introdução de novas tecnologias de rede em ambientes urbanos não se limita a equipar as cidades com maior conectividade, com mais sensores e com inteligência artificial, mas também representa a adoção de uma meta mais ampla e ambiciosa de repensar os modelos políticos e econômicos que organizam as cidades, de enfrentar desafios urbanos de longo prazo, como a concentração de renda, o custo das moradias, a mobilidade sustentável e a corrupção, e, ainda, de organizar a inteligência coletiva dos cidadãos por meio do uso de processos participativos na tomada de decisões políticas. (MOROZOV; BRIA, 2020, p. 106)

Dessa forma, uma *Smart City* democrática deve trabalhar de forma integrada e simultânea os seguintes fatores (GENARI *et al*, 2018, p. 72):

- a) Economia (competitividade);
- b) Pessoas (capital social e humano);
- c) Modo de vida (qualidade de vida dos cidadãos);
- d) Governança (participação dos cidadãos);
- e) Ambiente (recursos naturais e desenvolvimento sustentável); e,
- f) Mobilidade (transportes e tecnologia da informação e comunicação).

Este trabalho é focalizado no fator tombado sob a letra “d”, ou seja, a governança das cidades com a efetiva participação dos cidadãos na escolha de políticas públicas urbanas como forma de se atender a gestão democrática estabelecida no Estatuto da Cidade.

As *Smart Cities* (Cidades Inteligentes) são núcleos urbanos que têm buscado com o uso de determinadas ferramentas tecnológicas fazer com que eles possuam maior agilidade de oportunidades e negócios inovadores com características disruptivas.



Embora sejam celebradas como novo modelo negocial do século XXI, estão imiscuídas em problemas – novos problemas não antes enfrentados –, como qualquer outro empreendimento humano. Aqui, destaca-se o grave problema da privatização das políticas públicas tecnológicas das cidades e os problemas advindos de tais escolhas, especialmente ao se considerar que tais opções são feitas dentro dos gabinetes pela burocracia estatal sem que a população diretamente envolvida seja ao menos escutada.

Por ser a *Smart City* altamente tecnológica e largamente conectada, não seria incomum que as deliberações sejam tomadas por aqueles que têm um maior conhecimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e que, deste modo, as decisões governamentais sobre o planejamento urbano da Cidade Inteligente sejam levadas a efeito nos gabinetes tecnocráticos da Administração Pública.

2.4 O PAPEL DAS EMPRESAS DE TICs E A JUSTIÇA SOCIAL NA CRFB/1988

Importante uma palavra sobre como está organizada a Ordem Econômica e Financeira no Texto de Outubro de 1988. A relevância desta explicação é simples: o Brasil adota o capitalismo como sistema econômico, porém não o faz de maneira pura (“deixe fazer, deixe passar” de Adam Smith) e ao adotar determinados parâmetros de atuação dos agentes econômicos, cria estandartes de seu agir.

A Justiça Social encontra-se positivada na Constituição no art. 170, *caput*, e art. 193, *caput*, nos seguintes termos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. (BRASIL, 1988, n.p.)


Como se depreende da localização geográfica, e pelo próprio início do enunciado normativo dos artigos acima transcritos, o art. 170 está localizado no Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”) e o art. 193 no Título VIII (“Da Ordem Social”).

Isso posto, cabe a indagação: a Constituição se utilizou de mera retórica quando da positivação da justiça social ou agiu o constituinte de maneira intencional, se valendo de uma doutrina jusfilosófica? Nota-se que nessas duas vezes a Constituição se refere a justiça social. Mas no que importa, no plano concreto, esta abstração? Há, efetivamente, algum significado jurídico para esta justiça social?

Luís Roberto Barroso (2002, p. 107-108) ao se referir sobre a interpretação e aplicação da Constituição pondera:

A natureza da linguagem constitucional, própria à veiculação de normas principiológicas e esquemáticas, faz com que estas apresentem maior abertura, maior grau de abstração e, conseqüentemente, menor densidade jurídica. Conceitos como os de igualdade, moralidade, função social da propriedade, justiça social, bem comum, dignidade da pessoa humana, dentre outros, conferem ao intérprete um significativo espaço de discricionariedade. O problema dessa liberdade de conformação na interpretação judicial é mais agudo nos países de Constituição sintética, onde a plasticidade de certas cláusulas genéricas admite variações entre extremos. Porém, mesmo em Estados que adotam uma Carta analítica – ou casuística, como no caso brasileiro –, a questão se coloca com freqüência.

Na justiça social encontram-se afetados tanto o Estado para com o indivíduo, o indivíduo para com o Estado e o indivíduo para indivíduo. Por intermédio desta corrente jusfilosófica começa-se a trilhar a responsabilidade



que um tem por todos e não apenas uma obrigação que o ente público possui com cada membro da sociedade.


Ao se localizar como premissa da Ordem Econômica e, sendo esta, também levada efeito por sociedades empresárias, elas também devem se preocupar com os indivíduos.

Nos dizeres de Miguel Reale (2009, p. 124) o “[...] problema do dever de cada um para com o todo é o que diz respeito à chamada justiça social”. Vê-se, de antemão, que a justiça social passa a também vincular o indivíduo em relação ao todo, permitindo-se assim a superação do pensamento individualista.

A justiça social se apresenta como uma profunda mudança de pensamento ético-jurídico, ou seja, a preocupação com o outro deixa o campo ligado apenas ao amor (*caritas*), a filantropia, a sentimentos morais, para assumir ares de uma juridicidade em que cada um deve se preocupar com todos.

Não cabe apenas ao Estado se preocupar com os indivíduos. Surge uma nova relação-dever entre os indivíduos e a comunidade estatal em que estão inseridos.

De modo mais preciso, o liame relacional promovido pela Justiça Social determina o dever de cada indivíduo para com a comunidade, tomada no conjunto de seus membros. Aplicado ao conceito à conformação da Ordem Econômica, pode-se asseverar que ele exige de todos os agentes o direcionamento de seus esforços, tanto no campo do trabalho quanto no da livre iniciativa, à consecução do bem comum. O que a Justiça Social determina, na seara das relações econômicas, é a atuação conjunta e cooperativa das classes sociais, com o fito de construção de uma sociedade pautada pelo alcance e pela universal fruição da propriedade material e imaterial (CASTILHO, 2009, p. 51).



Na esteira da justiça social proíbe-se que o ser humano seja utilizado como mero instrumento para a obtenção de um fim, pois o que se pretende é que todos trabalhem para a existência digna do maior número de membros da sociedade.


Na renovação promovida pela justiça social, o sentimento egoístico e a preocupação apenas com os direitos individuais acabam por ser superado. É dizer, na seara constitucional, o liberalismo econômico clássico é tido por inadmissível.

Aliás, a interpretação sistemática da Constituição de 1988, tida como uma unidade, nos conduz a compreender neste momento a real significância maior que representa a justiça como um dos valores supremos de uma sociedade pluralista e fraternal (parte do preâmbulo da CRFB/88).

A via não se dá apenas entre Estado e indivíduo, mas de indivíduo para a coletividade e para com Estado. Nessa novel relação em que as normas constitucionais possuem eficácia vinculativa dirigida ao Estado e ao indivíduo a justiça social fundamenta o raciocínio valorativo que perpassa a Constituição, reafirmando-se o que proposto no preâmbulo e positivado no articulado constitucional.

Mas este é um processo de construção da vontade constitucional. Não basta que o texto positivo, expressamente consigne a justiça social como valor da atual ordem constitucional. Como se dirige ao Estado e aos indivíduos é preciso que através de um processo dialético-cultural os indivíduos reconheçam-se numa via de mão dupla como titulares de uma existência digna de caráter mínimo, independentemente das diferenças de etnia, cor, sexo, religião, opção sexual, posicionamento político-partidário ou ideológico.

Conforme observa Ricardo Castilho (2009, p. 58):



Não basta, para explicar e legitimar o liame obrigacional de Justiça Social, que os concidadãos se reconheçam como pertencentes a uma mesma comunidade. Mais do que isso, faz-se necessário que os indivíduos se reconheçam reciprocamente como sujeitos titulares do mesmo direito à existência digna.


A dignidade da pessoa humana é resultado de um processo dialético. Aqui é preciso salientar que nem sempre, o legislador consegue concretizar esta dignidade através da lei que deve, por sua vez, objetivar uma distribuição mais equânime das riquezas para um número maior de pessoas.

Ao dissertar sobre a natureza do direito, com foco no direito positivo, Paulo Nader (2003, p. 42) registra:

Ao induzir a conduta o Direito Positivo realiza o valor e o valor que tenta realizar é o da justiça. Enquanto realiza sempre valor, expressa apenas uma tentativa da consagração do justo. Isto porque **a justiça não é mera convenção da lei, mas medida que objetiva o equilíbrio, a adequação entre o que se dá ou o que se apresenta e o que se recebe, fórmula nem sempre atingida pelo legislador** (destaques acrescidos).

Não se quer aqui dizer que o legislador não se esforce para alcançar o valor da justiça social, mas é forçoso reconhecer que a falta de um real diálogo durante o processo legiferante acaba por comprometer o papel do legislativo.

A Constituição é resultado de um processo dialético-cultural onde se deve permitir a atuação de uma sociedade aberta de intérpretes dela. O Poder Legislativo realiza seu papel constitucional ao editar leis que objetivem a concretização dos direitos fundamentais assegurados pelo ordenamento constitucional. No entanto, força reconhecer que não é apenas o enunciado normativo da lei, que há muito deixou de poder ser considerada como vontade




geral, o único caminho para juridicamente assegurar os direitos mínimos do cidadão.

Desse modo, resta claro que os agentes econômicos têm a obrigação constitucional de se preocupar com a existência digna dos indivíduos em sociedade, o que traz o fundamento constitucional de uma ordenação urbana em que tais agentes devam laborar não só por seus interesses (que são legítimos, pois o Brasil prima pela livre iniciativa e livre concorrência), porém sem descuidar dos interesses alheios. Veja-se a preciosa lição de Eros Roberto Grau:

[...] livre-iniciativa não se resume, aí, a “princípio básico do liberalismo econômico” ou a “liberdade de desenvolvimento da empresa” apenas – à liberdade única do comércio, pois. Em outros termos: não se pode visualizar no princípio tão somente uma afirmação do capitalismo. Insisto em que a liberdade de iniciativa econômica não se identifica apenas com a liberdade de empresa. Pois é certo que ela abrange todas as formas de produção, individuais ou coletivas, e – como averba Antonio Sousa Franco – “as empresas são apenas as formas de organização com característica substancial e formal (jurídica) de índole capitalista”. Assim, entre as formas de iniciativa econômica encontramos, além da iniciativa privada, a iniciativa cooperativa (art. 5º, XVIII e, também, art. 174, § 3º e 4º), a iniciativa autogestionária e a iniciativa pública (arts. 173 e 177). (CANOTILHO *et al*, 2018, p. 3.333)

E continua o mestre das Arcadas:

De mais a mais, assim como a liberdade contratual não é adversa ao modo de produção socialista, tal qual já observei, também não o é a livre-iniciativa, como aqui concebida. A liberdade, amplamente considerada – insisto neste ponto –, liberdade real, material, é um atributo inalienável do homem, desde que se o conceba inserido no todo social e não exclusivamente em sua individualidade (o homem social, associado aos homens, e não o homem inimigo do homem). A liberdade de iniciativa, no entanto, é um dos desdobramentos da liberdade. E, porque assim é – e isso deve restar bem vincado –, não está ela jungida,



enquanto liberdade de iniciativa econômica, à propriedade. Nem a toma, a Constituição, já observei, como direito fundamental, entre aqueles inscritos no seu Título III. Não se trata, pois, no texto constitucional, de atributo conferido ao capital ou ao capitalista, porém à empresa. De resto, repita-se, não é ela atributo conferido exclusivamente à empresa. (CANOTILHO et al, 2018, p. 3.335)


Portanto, é constitucionalmente possível a regulação normativa que aqui é proposta.

2.5 OITIVA DA POPULAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO URBANO E OS MECANISMOS TECNOLÓGICOS

Conforme acima demonstrado, o Estatuto da Cidade exige – com clara parametrização constitucional – que o governar da cidade deve ser feito com o escutar da população diretamente envolvida, pois ela deve ser ouvida em todas as fases do desenvolvimento urbano, ou seja, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos urbanísticos.

Contudo, é de trivial sabença por ser fato público e notório que de modo geral o que existe são formalidades meramente protocolares cumpridas pela Administração Pública com consultas e audiências públicas, conferências, entre outros instrumentos da gestão democrática, com baixíssima participação popular e pouca preocupação do Administrador Público em melhorá-la.

Não é incomum, inclusive, que nestes eventos de formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas grande parte da audiência participante seja composta pelos próprios servidores públicos, muitos deles ocupantes de cargos comissionados com nomeação de provimento amplo, em que a Administração Pública somente realiza tais procedimentos para



cumprir uma etapa, sem que haja real preocupação com a efetiva participação popular.

Dessa forma, na Cidade Inteligente, tão conectada e afeita intuitiva e propositalmente às TICs, faz-se absolutamente necessário que tais instrumentos (audiências e, consultas públicas, conferências municipais sobre política de desenvolvimento urbano) sejam levados a efeito não apenas pela exigência da formalidade legalista – absolutamente necessária, registre-se – das publicações de convites e informes em Diário Oficial e páginas de internet oficiais. Cumpre ser necessário que a *Smart City* consiga seduzir, envolver, apetercer sua população a participar destes importantes momentos.


Na corriqueira linguagem das redes sociais, é preciso que a Cidade Inteligente crie engajamento na participação popular na formulação, execução e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano.

Enquanto nos veículos de comunicação oficial (Diário Oficial, por exemplo) é indispensável a linguagem formal apropriada ao rito, as TICs da Administração Pública devem criar um envolvimento, um ambiente acolhedor e convidativo, de maneira clara e direta, n'uma espécie de diálogo com a população e que a faça sentir o pertencimento àquelas decisões que se busca tomar as quais envolvem o cotidiano dos cidadãos, inclusive aqueles menos afortunados social e economicamente.

Dito de outra forma: o mesmo esforço que se tem na campanha eleitoral na busca dos cargos eletivos municipais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) deve-se ter ao longo da gestão no que se refere a política de desenvolvimento urbano.

Sabe-se das dificuldades do que aqui se propõe, pois mal o Brasil consegue efetivar a sua democracia formal (votar e ser votado em sufrágio universal de caráter periódico) sem sobressaltos e ameaças golpistas¹⁰,

¹⁰ Basta ver o ocorrido em 8.1.2023 em Brasília-DF.



imagine a realização de uma democracia substancial, na qual se tem como premissa a existência de uma cultura democrática.


Consigne-se que a cultura democrática é fruto de um longo processo de educação formal (*escolar/acadêmico*) e informal (*famílias, associações, organizações entre outros*) em que o Brasil apenas engatinha. Entretanto, de alguma forma é preciso evoluir no comportamento do administrador público, sob pena de flagrante ilegalidade frente ao que determina o Estatuto da Cidade.

A criatividade que se vê nas campanhas eleitorais para cativar o eleitor é a régua que aqui se propõe em relação a gestão pública das cidades, especialmente das cidades inteligentes.

2.6 A REGULAÇÃO/INTERVENÇÃO ESTATAL NAS ATIVIDADES DE IMPACTO NA SMART CITY DESENVOLVIDAS PELAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS

Não se pode permitir que escolhas no desenvolvimento urbano sejam tomadas nos gabinetes das burocracias municipais para atender interesses mercantis das empresas de tecnologia. Transporte e moradia nas cidades têm se tornado cada vez mais um problema em decorrência do uso acrítico de plataformas tecnológicas que objetivam, apenas e tão somente, o lucro indiscriminado e sem responsabilidade social, fato este que contraria a Ordem Econômica estabelecida na CRFB/1988.

Vê-se em experiências internacionais retratadas por Evgeny Morozov e Francesca Bria (2020) relativas à moradia e transporte que existem problemas a serem enfrentadas nas Cidades Inteligentes.




Plataformas sob demanda como a Uber, o Lyft e o Airbnb estão crescendo a uma velocidade incrível e estão desorganizando setores sociais e desafiando regulamentações [...]

Incapazes de evitar a concorrência desleal que atinge os empresários locais, essas cidades também estão se esforçando para introduzir mecanismos de regulação justa com relação à tributação de grandes plataformas digitais e companhias de tecnologia. Um novo objetivo da regulamentação é a questão da transparência em algoritmos, com relação à qual governos e autoridades antitruste estão começando a exigir acesso aos dados e metadados das empresas a fim de evitar a ocorrência de discriminação algorítmica em áreas que atinjam indivíduos vulneráveis, como precificação dinâmica ou prestação de serviços de seguro para pessoas físicas. (MOROZOV; BRIA, 2020, p. 126)

Relatam, ainda, os autores:

No setor de transportes, Moscou chegou a um acordo com a Uber para só permitir que a gigante tecnológica americana opere na capital da Rússia se a companhia usar motoristas de táxi registrados na prefeitura e compartilhar os dados de viagem com as autoridades locais. A Uber entrou no mercado russo em 2013 com o objetivo de expandir rapidamente para as quarenta maiores cidades russas. A Rússia, no entanto, possui um mercado interno de táxis altamente competitivo, com participantes como Yandex e muitas outras companhias locais na operação de um sistema bastante eficiente e que, assim, puderam exercer pressão sobre as autoridades locais para encontrar soluções às tentativas da Uber de dominar o mercado. As negociações foram concluídas pela Autoridade de Trânsito de Moscou em março de 2016, depois de a Uber ter sido inicialmente ameaçada de expulsão. A companhia aceitou compartilhar os dados de viagens com outras instituições públicas em cidades como Boston, Nova York e São Francisco (ainda que muitas condições desses acordos permaneçam inacessíveis para análise). Para os centros urbanos, o acesso aos dados da Uber é crucial para que se possa avaliar o impacto de sistemas de transportes nas cidades e para regulamentar de modo justo o mercado de táxis e as tarifas relacionadas a eles – impedindo, assim, que a Uber destrua a competição local graças à sua enorme superioridade financeira. (p. 128-129)



Já no setor de moradia, os mesmos autores apontam que em Barcelona se “[...] congelou novas licenças para hotéis e outras acomodações turísticas e prometeu multar empresas como o Airbnb e a Booking.com que divulgassem apartamentos não registrados nos órgãos de turismo locais” (p. 130), posto que na referida cidade espanhola tem-se os seguintes dados (p. 130-131):

1. 31 mil famílias da cidade não possuem moradia;
2. 78% das acomodações do Airbnb em Barcelona não possuem licença de operação (7 mil dos 16 mil alugueis de temporada não têm licença); e,
3. 5º maior mercado do Airbnb no mundo (mais de 17mil locações).

Os dados estão a demonstrar que a locação de imóveis por temporada para o turismo apresenta um “desafio crescente às políticas de moradia popular barata ao fazer os preços dos alugueis dispararem e ao promover a financeirização da vida urbana” (p. 129).

No Brasil, já há algum enfrentamento sobre a questão dos alugueis pelas plataformas digitais, mas sob o viés do Direito Privado e realizado pelo Poder Judiciário.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu no julgamento do Recurso Especial (REsp) n. 1.819.075/RS que a convenção condominial pode estabelecer restrições aos alugueres atípicos em acórdão assim ementado que, embora longo, necessária se faz a transcrição total:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONDOMÍNIO EDÍLIO RESIDENCIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. LOCAÇÃO FRACIONADA DE IMÓVEL PARA PESSOAS SEM VÍNCULO ENTRE SI, POR CURTOS PERÍODOS. CONTRATAÇÕES CONCOMITANTES, INDEPENDENTES E INFORMAIS, POR PRAZOS VARIADOS. OFERTA POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS ESPECIALIZADAS DIVERSAS. HOSPEDAGEM ATÍPICA. USO NÃO RESIDENCIAL DA UNIDADE CONDOMINIAL. ALTA ROTATIVIDADE, COM POTENCIAL AMEAÇA À SEGURANÇA, AO

SOSSEGO E À SAÚDE DOS CONDÔMINOS. CONTRARIEDADE À CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO QUE PREVÊ DESTINAÇÃO RESIDENCIAL. RECURSO IMPROVIDO.

1. Os conceitos de domicílio e residência (CC/2002, arts. 70 a 78), centrados na ideia de permanência e habitualidade, não se coadunam com as características de transitoriedade, eventualidade e temporariedade efêmera, presentes na hospedagem, particularmente naqueles moldes anunciados por meio de plataformas digitais de hospedagem.

2. Na hipótese, tem-se um contrato atípico de hospedagem, que se equipara à nova modalidade surgida nos dias atuais, marcados pelos influxos da avançada tecnologia e pelas facilidades de comunicação e acesso proporcionadas pela rede mundial da internet, e que se vem tornando bastante popular, de um lado, como forma de incremento ou complementação de renda de senhorios, e, de outro, de obtenção, por viajantes e outros interessados, de acolhida e abrigo de reduzido custo.

3. Trata-se de modalidade singela e inovadora de hospedagem de pessoas, sem vínculo entre si, em ambientes físicos de estrutura típica residencial familiar, exercida sem inerente profissionalismo por aquele que atua na produção desse serviço para os interessados, sendo a atividade comumente anunciada por meio de plataformas digitais variadas. As ofertas são feitas por proprietários ou possuidores de imóveis de padrão residencial, dotados de espaços ociosos, aptos ou adaptados para acomodar, com certa privacidade e limitado conforto, o interessado, atendendo, geralmente, à demanda de pessoas menos exigentes, como jovens estudantes ou viajantes, estes por motivação turística ou laboral, atraídos pelos baixos preços cobrados.

4. Embora aparentemente lícita, essa peculiar recente forma de hospedagem não encontra, ainda, clara definição doutrinária, nem tem legislação reguladora no Brasil, e, registre-se, não se confunde com aquelas espécies tradicionais de locação, regidas pela Lei 8.245/91, nem mesmo com aquela menos antiga, genericamente denominada de aluguel por temporada (art. 48 da Lei de Locações).

5. Diferentemente do caso sob exame, a locação por temporada não prevê aluguel informal e fracionado de quartos existentes num imóvel para hospedagem de distintas pessoas estranhas entre si, mas sim a locação plena e formalizada de imóvel adequado a servir de residência temporária para determinado locatário e, por óbvio, seus familiares ou amigos, por prazo não superior a noventa dias.

6. Tampouco a nova modalidade de hospedagem se enquadra dentre os usuais tipos de hospedagem ofertados, de modo

formal e profissionalizado, por hotéis, pousadas, hospedarias, motéis e outros estabelecimentos da rede tradicional provedora de alojamento, conforto e variados serviços à clientela, regida pela Lei 11.771/2008.

7. O direito de o proprietário condômino usar, gozar e dispor livremente do seu bem imóvel, nos termos dos arts. 1.228 e 1.335 do Código Civil de 2002 e 19 da Lei 4.591/64, deve harmonizar-se com os direitos relativos à segurança, ao sossego e à saúde das demais múltiplas propriedades abrangidas no Condomínio, de acordo com as razoáveis limitações aprovadas pela maioria de condôminos, pois são limitações concernentes à natureza da propriedade privada em regime de condomínio edilício.

8. O Código Civil, em seus arts. 1.333 e 1.334, concede autonomia e força normativa à convenção de condomínio regularmente aprovada e registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente. Portanto, existindo na Convenção de Condomínio regra impondo destinação residencial, mostra-se indevido o uso de unidades particulares que, por sua natureza, implique o desvirtuamento daquela finalidade (CC/2002, arts. 1.332, III, e 1.336, IV).


9. Não obstante, ressalva-se a possibilidade de os próprios condôminos de um condomínio edilício de fim residencial deliberarem em assembleia, por maioria qualificada (de dois terços das frações ideais), permitir a utilização das unidades condominiais para fins de hospedagem atípica, por intermédio de plataformas digitais ou outra modalidade de oferta, ampliando o uso para além do estritamente residencial e, posteriormente, querendo, incorporarem essa modificação à Convenção do Condomínio.

10. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 1.819.075/RS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, relator para acórdão Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/4/2021, DJe de 27/5/2021) (BRASIL, 2021, n.p.)

Os problemas acima descritos, seja no exterior, seja no Brasil, mostram que as cidades inteligentes devem estabelecer a regulamentação do fenômeno causados pelas plataformas digitais para garantir o bem-estar das pessoas que nelas vivem.

Como o Brasil é uma federação, pode-se discutir juridicamente se os Municípios detêm ou não tal competência legislativa. Porém, há que se



rememorar que a CRFB/1988 prevê a solução, posto que se tem a competência legislativa suplementar supletiva aos entes municipais, de acordo com uma leitura expansiva e articulada do disposto no art. 24, § 2º c/c o art. 30, II, todos da Constituição.

Conforme critério vertical de repartição de competências constitucionais, se, inexistirem as normas gerais editadas pela União, podem o Estado e o Distrito Federal, no exercício da competência supletiva expressa, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º, CRFB/1988), as quais terão sua eficácia suspensa quando vier a ser editada a lei federal sobre normas gerais (art. 24, § 4º, CRFB/1988). Já os Municípios podem regular a atuação das plataformas tecnológicas no âmbito de seu território, de modo a atender o interesse local (art. 30, I, CRFB/1988). Sobrevindo Lei Federal que editasse normas gerais, aplicar-se-ia a suspensão de eficácia da Lei Municipal porventura existente por aplicação analógica do disposto no art. 24, § 4º da *Lex Mater*.

Entretanto, faz-se necessário destacar que não se está a defender aqui que a intervenção estatal na regulação das empresas de TICs que lidam com moradia e transporte seja uma regulação impeditiva de sua atuação. É sempre de bom alvitre rememorar os princípios da Ordem Econômica constitucionalmente estabelecida e que, claramente, preceituam o sistema econômico capitalista.

O Brasil adota o sistema econômico capitalista com a valorização social do trabalho e neste modelo é necessário haver respeito a livre iniciativa, a livre concorrência e a propriedade privada, conforme demonstrado na seção anterior deste artigo.

Porém, as atividades econômicas possuem premissas constitucionais que autorizam (e exigem) regulação, sob pena de desvirtuamento e descumprimento de deveres constitucionais e legais do Administrador Público em relação ao desenvolvimento urbano.

3 CONCLUSÃO

A *Smart City* (Cidade Inteligente) é fenômeno da contemporaneidade sobre o qual faz-se necessário enfrentar novos desafios, antes desconhecidos pela legislação e jurisprudência e, especialmente, pelos governos (executivos) municipais.


A Cidade Inteligente é mais do que um ambiente tecnológico, muito embora essa característica lhe seja inerente. Assim, o enfrentamento de novas questões demanda o estabelecimento de novas e criativas soluções.

No Brasil, qualquer política pública em sua na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano deve, necessariamente, ter a oitiva dos cidadãos que serão impactados pelas atitudes governamentais.

Nota-se que o uso pela Administração Pública de instrumentos de participação popular (audiências e consultas públicas) tem tido caráter meramente protocolar e burocrático, sem que haja a efetiva oitiva dos cidadãos e que estes não participam por não saberem destes momentos ou por não se sentirem pertencentes ao processo decisório que tem impacto direto em seu cotidiano.

Portanto, como a *Smart City* é altamente integrada por intermédio da tecnologia, faz-se necessário a implementação de ações no desenvolvimento urbano, a saber:

1. Que a Administração Pública faça uso de mecanismos tecnológicos e com esta utilização crie engajamento, sentimento de pertença e faça divulgação massificada dos eventos em que se discutam a formulação, execução e acompanhamento de projetos




e programas do desenvolvimento urbano para que se permita a efetiva participação popular; e,

2. A necessária regulação nas plataformas de tecnologia de informação e comunicação que afetem a qualidade de vida na urbe, de forma a atender os ditames da Justiça Social, sem com isto desfigurar a livre iniciativa e a livre concorrência do sistema econômico capitalista, para que o espaço urbano traga bem-estar na vida dos munícipes.

Especificamente em relação a gestão democrática, a correta implementação das propostas acima alinhavadas permite que no desenvolvimento urbano estabeleçam-se os seguintes fatores positivos:

- 1) As políticas e programas que ouvem de maneira efetiva a população compartilham responsabilidades do sucesso ou insucesso de determinada decisão levada a efeito pelo governo com os cidadãos, o que traz maior racionalidade na gestão;
- 2) Com a gestão democrática implantada, tem-se o desenvolvimento de uma cultura democrática, outra faceta da democracia constitucional brasileira, o que permite estender a prática a outros campos do agir público, sem que o cidadão continue a ser o “soberano de um dia”, isto é, o soberano apenas no dia da votação;
- 3) O Administrador Público que efetivamente ouve a população de seu município ao implantar políticas e programas de desenvolvimento urbano diminui as chances de tomar decisões impopulares, o que promove sua carreira política e coloca a Cidade Inteligente sob seu governo no caminho desejado pelo seu governado/munícipe.



Tudo isso está a confirmar o aforismo ruiano que se encontra na epígrafe deste artigo: “[g]overnar é, primeiro que tudo, saber o que se quer, a razão porque se quer, as consequências do que se quer” (MATOS, 2010, n.p).

Noutro norte, por intermédio do aspecto regulatório, evitam-se problemas narrados por Morozov e Bria (2020) e que foram detectados em cidades europeias e estadunidenses, tais como:

- 1) Excessiva financeirização das cidades, fato este que implica em privatização dos espaços públicos, encarecimento das moradias em virtude dos alugueres temporários promovidas, exemplificativamente, por Airbnb e Booking; e,
- 2) Eventuais distorções na qualidade, custo e onde há a maior necessidade de do transporte urbano, especialmente no que se refere a sua precificação (como aqueles que são promovidos, por exemplo, pela Uber e 99).

Com a implementação dessas medidas, entre outras não aventadas neste breve artigo, uma *Smart City* (Cidade Inteligente) brasileira pode efetivamente alcançar a gestão democrática de seu espaço urbano. Rememore-se que essa modelagem de gestão é obrigatória do ponto de vista normativo a todas as cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 4. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial n. 1.819.075/RS**. Recorrente: Monica Dutczak e Outro. Recorrido: Condomínio Edifício Coorigha. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, relator para acórdão Ministro Raul Araújo. Julgado em 20 abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271819075%27\)+ou+\(%27Resp%27+adj+%271819075%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271819075%27)+ou+(%27Resp%27+adj+%271819075%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 24 jan. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva: 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coordenadores Científicos). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2018.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva: desafios para concretizar direitos sociais**. Saraiva: São Paulo, 2009.

DEL NEGRI, André. **Teoria da Constituição e do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência Política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011.

GENARI, Denise Genari; COSTA, Luana Folchini; SAVARIS, Thiago Paese; MACK, Janaina. *Smart Cities* e o desenvolvimento sustentável: revisão de literatura e perspectivas de pesquisas futuras. *In: Revista de Ciências da Administração*, v. 20, n. 51, p. 69-85, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Administração, 2018.



GROPPALI, Alessandro. **Doutrina do Estado**. tradução por Paulo Edmur de Souza Queiroz São Paulo: Saraiva, 1962.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MATOS, Miguel. **Migalhas de Rui Barbosa, volume 1**. 1. ed. São Paulo: Migalhas, 2010.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesa. Tradução por Humberto do Amaral. **A Cidade Inteligente: tecnologias urbanas e democracia**. 1. ed. 1. reimp. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

NADER, Paulo. **Filosofia do Direito**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social da Constituição de 1988: estratégias de posituação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 29. ed. 8. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009.

A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN NA GESTÃO DE RISCOS URBANOS


Gustavo Pardo Salata Nahsan

Resumo: A aplicação da teoria dos sistemas de Luhmann na gestão de riscos urbanos aborda a relevância da teoria dos sistemas na análise e gestão dos riscos urbanos, destacando a importância dos aspectos sociais nesse processo e o trabalho discute a complexidade da sociedade, a segmentação dos espaços e a comunicação. Além disso, são abordados temas como os sistemas jurídicos, mecanismos de comunicação, autonomia e o papel social das decisões e incluiu a análise de obras de diversos autores, como Francisco Varela, Juarez Freitas, Humberto Maturana, Ulrich Beck, Amartya Sen e Bernardo Kliksberg, para embasar as hipóteses levantadas. Os principais resultados desta pesquisa são: a importância da teoria dos sistemas de Luhmann na análise e gestão dos riscos urbanos, enfatizando a necessidade de considerar os aspectos sociais nesse processo; a complexidade da sociedade na segmentação dos espaços urbanos e a importância da comunicação, autonomia e papel social das decisões no contexto da gestão de riscos.

Palavras-chave: gestão de riscos. Teoria de Luhmann. Direitos fundamentais.

1 INTRODUÇÃO

Niklas Luhmann defendia que a sociologia fosse vista como um sistema de ação. Começou a desenvolver sua teoria no século XX, a partir das características das sociedades complexas, por exemplo, nossa civilização se diferencia daquelas sociedades ditas segmentares, que se baseavam nos laços familiares, onde existia uma certa igualdade e distribuição de poder dentro das castas, que diferiam entre si.




A teoria dos Sistemas tem a sua aplicação objetiva para uma análise dos riscos urbanos, que é o objeto do presente trabalho, demonstrando que a gestão destes riscos, no presente caso, deve utilizar como aplicação básica o como cada sistema observa nos aspectos sociais, para que sejam alcançados por todos.

Desta forma, foi realizada uma pesquisa no google acadêmico, de artigos científicos com o nome do autor – NIKLAS LUHMANN, em português nos últimos dois anos, sendo encontrados 553 textos relevantes. A pesquisa foi refinada para o tema central deste trabalho, assim, foram selecionados, pelo método de amostragem, seis textos que fazem parte deste estudo. Além disso, a pesquisa contou com o estudo de Francisco Varela, Juarez Freitas, Humberto Maturana, Ulrich Beck, Amartya Sen e Bernardo Kliksberg, em suas obras foram estudadas a teoria do sistema e a gestão de riscos nas cidades sustentáveis, justamente para corroborar com as hipóteses levantadas.

Com isso, o objetivo deste trabalho é apresentar a teoria de Niklas Luhmann, sobre os sistemas, analisando com os direitos que envolvem a análise de risco no espaço urbano e, também, relativo ao ambiente social e sua relação de comunicação, no primeiro capítulo foi demonstrado como a complexidade da sociedade e suas segmentações conseguem diferenciar os espaços, iniciando a discussão na comunicação.

No segundo capítulo foi abordado sobre o ambiente social e os sistemas jurídicos, sob o enfoque nos mecanismos de comunicação, autonomia e no papel social das decisões e estudos advindos do direito, para que gere equilíbrio e estabilidade, tendo como base a pacificação social. No último capítulo foi o gerenciamento do risco urbano, com a aplicação de todo o sistema jurídico para que as decisões sejam realizadas e favoreçam as demandas locais, tem como base a aplicação da teoria dos sistemas para controlar os riscos sociais de determinados atos.




Os resultados teóricos alcançados pelo presente estudo demonstram que as hipóteses trazidas como objeto realmente tem impacto direto na gestão dos riscos urbanos e devem ser utilizados como parâmetro funcional para as decisões, bem como, demonstrou que o alcance das políticas de prevenção e combate tem que seguir uma comunicação estratificada e bem direcionada, para que possa ser efetiva.

2 A TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN

Durante o processo de construção da teoria dos sistemas, o objeto foi a estratificação da sociedade com o surgimento das classes sociais, essa mudança foi influenciada pela revolução industrial, também, pela economia e pela técnica com outro fator importante que foi a revolução francesa, trazendo a ideia de direitos da cidadania. Pode-se, portanto, pensar na complexificação da sociedade no sentido político e jurídico a partir de meados do século XVII em diante, foi nesse período que a sociedade humana se mostrou mais diversa e construiu espaços diferenciados. Definimos, assim, essa sociedade como uma sociedade complexa, sendo este o ponto básico de partida para entender algumas ideias de Luhmann.

É evidente que sem pessoas não existe comunicação, mas a grande questão é como um recorte ideológico do mundo se faz presente na comunicação, para explicar isso, será observado a partir da comunicação não como simplesmente um ato de fala, mas como algo que cria o desenvolvimento de alguns tipos de sistemas: o primeiro tipo de sistema: imagine várias pessoas num bar conversando. É extremamente agradável a todos, embora não seja algo que possa ser feito com grande frequência na sociedade profissional, mas, comunicação neste bar será uma conversa que de algum modo cria algum tipo de estrutura social, em regra, caracteriza um sistema transitório de comunicação, o que Luhmann vai chamar de sistema




de interação, onde, há uma interação momentânea, que se perde quando o contato entre as pessoas se encerra.

Agora, precisa-se observar o outro tipo de sistema, que é um sistema chamado organização, mudando o exemplo para uma sala de pós-graduação, a conversa tem a possibilidade de perdurar ou não por uma razão muito simples: a conversa pode não servir para nada, mas talvez ela possa render um estudo científico, talvez ela possa render alguma influência na pesquisa do outro, enfim, existem maiores possibilidades de que esta comunicação, dado o lugar que está situada o ato e, se transforme em algum tipo de estrutura organizacional. Assim, nessa característica desse tipo de sistema, por exemplo, as universidades.

Assim, o autor chama de entorno ou o ambiente social significa, portanto, os carros, casas, árvores e tudo o que existe em si mesmo não é integrante da sociedade, mas, o que se comunica sobre essas coisas é que faz parte da sociedade, ou seja, o ser humano é tão importante que ele não pode ser reduzido simplesmente a um membro da sociedade, é tão complexo que precisamos definir um local para ele onde consiga interagir com a sociedade e que não seja definido unicamente e simplesmente como parte dela.

Sempre que se gera algum tipo de comunicação, necessário é que, inicialmente, saber como esta comunicação será identificada, será lida socialmente, porque muitas vezes, determinada comunicação pode ser vista pelo direito de um modo, pela economia de outro, pela religião de outro, pela política de outro. Por exemplo, no âmbito das discussões relacionadas à cidade, é bastante evidente pensar: a necessidade de regularização de determinadas áreas de ocupação irregular, como a economia vê essa necessidade e como o direito também o vê, e a política, isto é um problema que habitualmente observa-se desde uma perspectiva, mas que dependendo da esfera comunicativa em questão, do subsistema social em questão,




existirão distintas respostas e, muitas vezes, a resposta jurídica é diferente das demais.

A forma de observação, como cada sistema observa, é um modo particular, focado na distinção em que ele se baseia naquilo que Luhmann vai chamar de codificação binária, onde temos um polo positivo do código que define o sistema e o polo negativo que define o ambiente:

“Com informação o sistema pode trabalhar. A informação é, portanto, um valor positivo, um valor de designação, com o qual o sistema descreve as possibilidades de seu próprio operar.” (LUHMANN, 2005, p. 39)

No texto o autor diferencia a técnica do artesão, onde, utilizados determinados meios se criavam determinadas técnicas e as aplicavam, conseguindo observar uma relação de causa e efeito concretamente entre a eventual técnica adotada. Isso, em um segundo momento, passa a figura da técnica do artesão onde já se consegue estabelecer uma relação de causa e efeito e conseqüentemente adotar determinadas técnicas do cotidiano. Em um terceiro momento surge a figura da técnica da técnica, que é aquela onde consegue-se, inclusive, criar máquinas que passam a aplicar a própria técnica em si, o que acaba no contexto da revolução industrial e tendo um grande um grande apelo.

Para corroborar com o autor, temos que “A tendência dos fenômenos naturais, sociais e tecnológicos, considerando-os como partes de um todo integrado e dinâmico.” (VARELA, 2012, p. 15), assim, uma tentativa de definir a técnica é relacioná-la como o contrário da natureza, ou seja, tudo aquilo que não é natural, tudo aquilo que a natureza por si só não fornece, define-se como fruto da engenhosidade humana e conseqüentemente da criação de determinada tecnologia, dependendo de sua natureza e dependendo de como é aplicada, pode vir a se tornar uma tecnologia.




Outros propõe uma ideia um pouco diferente a respeito do que seja a tecnologia, que ela equivale a um conjunto de práticas e de técnicas que devem ser vistas desde a perspectiva de sua possibilidade, como citado abaixo:

“A teoria dos sistemas é uma abordagem interdisciplinar que busca compreender a complexidade e a dinâmica dos fenômenos sociais, naturais e artificiais, considerando-os como conjuntos de elementos inter-relacionados e interdependentes. Ela permite uma visão holística e integrada da realidade.” (KLKSBERG, 2019, p. 13)

O sistema jurídico é um subsistema social que se adapta ao seu ambiente e que tem como função garantir a sua própria existência. Essa é a perspectiva da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, que se baseia no conceito de autopoiese, desenvolvido pelos neurobiólogos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana. Assim passa por um processo de autocriação, que significa que um sistema é capaz de produzir e reproduzir os seus próprios elementos, a partir de suas próprias regras e operações, a sociedade, como um sistema complexo e diferenciado, existe para continuar existindo, sem uma finalidade externa ou transcendente.

3 SISTEMA JURÍDICO, AMBIENTE SOCIAL E O RISCO

Os subsistemas funcionais que existem dentro de uma estrutura social, por exemplo o direito, a religião, a arte, entre outras, cada qual tem uma forma específica de comunicar-se, e, também, de observar o seu entorno e definir uma realidade própria, baseada no ambiente e, criando, sua própria forma de resolver os problemas cotidianos. O desafio é entender a importância da criação de um ambiente seguro, onde as relações humanas possam ocorrer no mesmo sentido.




Conforme Maturana (1997), a sustentabilidade depende das relações humanas com qualidade, para se criar uma cidade sustentável deve-se criar condições para que ela tenha a aceitação de todos para uma convivência harmoniosa, não dependendo do direito para tal ponto.

O ambiente social é o espaço mais importante para a manutenção de um sistema jurídico capaz de acompanhar as necessidades e interesses, bem como, as transformações que ocorrem em cada um de seu complexo sistema e subsistema, uma vez que precisa manter a identidade e autonomia local, mas enfrenta muitos obstáculos quando existe conflito entre a inovação e a conservação de alguns aspectos sociais, o que permite uma disparidade entre as ocupações dos espaços públicos, de acordo com Freitas (2019), os espaços públicos destinados a esta comunicação social somente está disponível para os mais ricos, impedindo, assim, sua real aplicação social.

Para se evitar o desgaste trazido pelo autor retro citado, deve-se, primeiro definindo-se a ideia de um conceito central na teoria do direito, as decisões jurídicas são sempre contingentes e carregam riscos, que devem ser identificados e gerenciados, o exemplo dos projetos de pesquisa com seres humanos, que devem explicitar os riscos envolvidos e as medidas de proteção aos participantes, ou ainda, a gestão de risco em biotecnologia, que é um campo que envolve muitas incertezas e desafios éticos, pois, consiste na aplicação de conhecimentos e técnicas da biologia, da química e da engenharia para produzir ou modificar organismos, produtos ou processos com fins diversos, como medicinais, agrícolas ou industriais.

O risco é um conceito que permeia diversas áreas do conhecimento e da vida social, quando se fala de risco, existe a possibilidade de que algo indesejado ou danoso aconteça no futuro, mas como pode-se lidar com essa incerteza e prevenir ou minimizar os efeitos dos riscos, pois, são questões que se colocam para diferentes campos, como o direito, a política, a economia e a engenharia. Um exemplo de problema que envolve risco é o das barragens,




como garantir a segurança dessas estruturas que podem causar grandes impactos ambientais e sociais em caso de rompimento, conforme citado abaixo por Varela:

Os sistemas ultras seguros são aqueles que conseguem operar com níveis muito baixos de falhas ou acidentes, mesmo em condições adversas ou incertas, sendo que eles se caracterizam por uma cultura de segurança forte, uma aprendizagem contínua e uma adaptação flexível, de acordo com VARELA (2018).

O risco é uma modalidade comunicativa que permite observar e construir futuros possíveis, como cada sistema social tem uma forma de manifestar e gerir o risco, e como isso envolve decisões normativas e políticas, por exemplo: O risco não é algo dado ou objetivo, mas sim uma construção social que depende da perspectiva de quem o observa, é uma forma de comunicar algo sobre o futuro, sobre as expectativas e as possibilidades que se abrem ou se fecham diante de cada um.

4 GERENCIAMENTO DO RISCO NO SISTEMA SOCIAL

Cada sistema social tem uma forma de expressar e gerir o risco, de acordo com os seus critérios e valores, o sistema jurídico vai tentar normatizar as situações de risco, definindo direitos e deveres, responsabilidades e sanções, o sistema político vai tentar negociar as situações de risco, buscando consensos ou impondo decisões, já o sistema econômico vai tentar precificar as situações de risco, calculando custos e benefícios, perdas e ganhos. Um exemplo de como lidamos com o risco no nosso cotidiano é o do seguro de carro ou da previdência privada, paga-se por esses serviços porque o objetivo é se proteger de eventuais danos ou necessidades no futuro, com isso, constrói-se um futuro possível, baseado em expectativas e probabilidades.



A autora Amartya Sen (2010), confirma esta afirmação, pois, conceitua que a teoria dos riscos: “permite avaliar as probabilidades e consequências de eventos adversos que podem afetar a vida humana, a saúde, o meio ambiente ou o patrimônio.” , o que, retomando as ideias principais e apontando as implicações ou os desafios que o tema do risco traz para a sociedade contemporânea e usando um tom reflexivo e crítico, questionando as formas dominantes ou hegemônicas de lidar com o risco, define-se que ele é um fenômeno complexo e multifacetado, que exige uma abordagem interdisciplinar e participativa.

Isso se comprova com Beck (2011), onde explica que a sociedade de risco se confronta com consequências imprevisíveis que ameaçam a existência humana e, também, planetária, assim, quando se fala de risco urbano, considera-se vários fatores, como a idade das construções, o fundo histórico e social das áreas ocupadas e o modo como as políticas públicas são implementadas.

Nesse sentido, para analisar a relação entre a ordem urbanística e a cidadania, sob uma perspectiva teórica que leva em conta a comunicação social. A ordem urbanística envolve estratégias de gestão do espaço urbano, que visam garantir um bom convívio social entre as pessoas e respeitar os direitos e deveres de cada um e para que essa ordem seja efetiva, é preciso que ela seja tematizada e comunicada de forma clara e transparente, tanto pelos agentes públicos quanto pelos cidadãos.

O próprio Luhmann, (1996) diz que “Os sistemas sociais são sistemas de comunicação e não sistemas de ação.” Isso permite observar que os problemas urbanos e a gestão de risco somente têm uma importância social quando existem catástrofes, o que demonstra a aplicação na prática desta teoria, explicando a dificuldade de ação que uma sociedade consegue tomar, seja preventivamente ou não.

5 CONCLUSÃO

A teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, que tem como fundamento a divisão sistêmica do complexo ordenamento social, tem sua aplicação direta na análise dos riscos aplicados como gestão dos riscos, uma vez que, o objetivo deste trabalho foi alcançado, porque, determinou que esta teoria deve ser utilizada para a melhor aplicação de prevenção e de alcance.

Desta forma, os outros autores demonstraram que não se pode ignorar ou eliminar os riscos, mas sim reconhecê-los e enfrentá-los de forma consciente e responsável, também, não se pode aceitar passivamente as formas impostas ou naturalizadas de lidar com o risco, mas sim questioná-las e transformá-las de acordo com os interesses e as demandas dos diferentes grupos sociais.

Os resultados teóricos alcançados pelo presente estudo demonstram que a teoria dos sistemas de Luhmann faz uma na análise da sociedade e permite compreender a relação entre os sistemas sociais, sua adaptabilidade e os meios complexos de comunicação entre eles. Sendo assim, a interação entre o ambiente social e os sistemas são dinâmicos, em alguns momentos utilizam componentes de identidade ou uma lógica interna bem específica, o que determina que cada uma destas camadas sociais deve ter uma comunicação específica para que possa convergir em um ambiente seguro, de forma a lidar com os riscos que possam alcançar soluções para todos estes sistemas.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.



FREITAS, Juarez; BORBA, Juliana. **Cidades sustentáveis e parques**: reflexões teórico-conceituais. *Confins - Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 38, 2019.

KLKSBERG, Bernardo. **Introdução à teoria dos sistemas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

LUHMANN, N. **A improbabilidade da comunicação**. In: LUHMANN, N. et al. *Teoria da sociedade*. São Paulo: Loyola, 1990.

LUHMANN, N. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, N. **Social systems**. Stanford: Stanford University Press, 1996.

LUHMANN, N. **Art as a social system**. Stanford: Stanford University Press, 2000.

LUHMANN, N. **How can the mind participate in communication?** In: GUMBRECHT, H.U. et al. *Materialities of communication*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: UFMG, 1997.

SEN, Amartya; BECK, Ulrich. **Sociedade de risco mundial**: em busca da segurança perdida. São Paulo: Cortez, 2010.

VARELA, F. **A árvore do conhecimento**: as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2012.

VARELA, F. **Navegar em águas turbulentas**: como os sistemas ultras seguros lidam com o imprevisível. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: UFMG, 1997, p. 46.

A LOCALIZAÇÃO ADEQUADA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL À MORADIA ADEQUADA DAS MULHERES

Ian Arthur Ribeiro¹


Resumo: A política habitacional do Brasil traz regras específicas do acesso a moradia para as mulheres, visando atenuar a feminização da pobreza. Entretanto, visualizamos alguns obstáculos enfrentados pelas mulheres no acesso a uma moradia adequada. Assim, o presente paper tem como objetivo analisar o PMCMV a partir de uma perspectiva de gênero, buscando compreender a importância da priorização das mulheres no acesso a moradia adequada, bem como o papel relevante do elemento localização adequada para o desenvolvimento econômico, social e cultural. A pesquisa tem caráter teórico e foi desenvolvida a partir do método dedutivo. Concluiu-se que a política habitacional, através do PMCMV, prioriza o acesso as moradias para as mulheres, mas afasta as camadas mais baixas dos centros urbanos que oferecem maior possibilidade de desenvolvimento econômico, cultural e social.

Palavras-chave: Mulheres. Política habitacional. Localização adequada

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de criação de políticas públicas em uma perspectiva de gênero é justificada mediante os números de pobreza e extrema pobreza que atingem as mulheres e mediante as relações de poder historicamente construídas. É nesse cenário que no ano de 2008 inicia-se a maior política habitacional do Brasil, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com

¹ Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Advogado




diretrizes voltadas para a população da camada mais baixa da sociedade e colocando as mulheres chefes de família como prioridades.

O PMCMV priorizou o atendimento e o acesso ao direito à moradia às mulheres chefes de família, isso como forma de incentivar o empoderamento das mulheres na esfera pública, uma vez que historicamente o gênero feminino ocupa espaços subalternos ao sair da esfera doméstica. O PMCMV, mesmo sendo uma importante ferramenta na construção da cidadania das mulheres de baixa renda, resulta numa reprodução de segregação social, pois as moradias não cumprem os sete elementos essenciais a uma moradia adequada proposto por Raquel Rolnik

Dessa forma, propõe-se analisar o PMCMV a partir de uma perspectiva de gênero, buscando compreender a importância da priorização das mulheres no acesso a moradia adequada, bem como o papel relevante do elemento localização adequada para o desenvolvimento econômico, social e cultural. Assim, o presente *paper busca* responder a seguinte pergunta: O acesso as moradias pelo PMCMV conferem as mulheres a possibilidade de viver em uma moradia adequada?

Inicialmente analisar dados de pobreza e extrema pobreza existentes no Brasil e de renda domiciliar *per capita* no estado de Santa Catarina como forma de compreender as mulheres como principais atingidas por esses fatores, justificando a necessidade da criação de políticas públicas em uma perspectiva de gênero.

No segundo momento analisamos alguns aspectos do PMCMV, compreendendo as razões para que a legislação priorize as mulheres como beneficiárias desse programa. Por fim, traremos exemplos de moradias construídas através do PMCMV no município de Chapecó-SC que resulta em uma segregação social e não oportuniza o desenvolvimento econômico, social e cultural das pessoas que residem nesses locais.



A pesquisa apresentada tem caráter teórico e foi desenvolvida a partir do método dedutivo. Para resolver o problema central foi utilizada a análise qualitativa e quantitativa e a pesquisa bibliográfica por meio de artigos, livros e outros periódicos já publicados.

2 POBREZA COMO FATOR DE DISCRIMINAÇÃO DAS MULHERES

O IBGE realizou um estudo no ano de 2023 apontando que os índices da pobreza para a população brasileira diminuíram, passando de 36,7% no ano de 2021 para 31,6% no ano de 2022. O índice de pessoas que vivem na extrema pobreza, ou seja, com menos de R\$ 200,00 mensais reduziu de 9% para 5,9%. Em termos de contingência, podemos dizer que no ano de 2022 havia 12,7 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza e 67,8 milhões de pessoas na linha da pobreza, com queda de 6,5 e 10,2 milhões de pessoas, respectivamente (GOMES, 2023)²

Mesmo com a redução do número de pessoas na linha da pobreza e da extrema pobreza os índices continuam alarmantes ainda mais ao pensar no público mais atingido: as mulheres. O IBGE apresentou o perfil da população pobre e extremamente pobre na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), permitindo analisar com mais cautela quais são os grupos com maior incidência da pobreza e extrema pobreza:

² O IBGE considerou os parâmetros do Banco Mundial para caracterização da pobreza e da extrema pobreza, sendo US\$ 2,15/dia para a extrema pobreza e de US\$ 6,85/dia para a pobreza.

Pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita								
Características selecionadas de domicílios e pessoas	Total		Pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita					
			Menos de US\$ 2,15			Menos de US\$ 6.85		
	Absoluto	Distribuição	Total	Incidência do grupo	Distribuição	Total	Incidência do grupo	Distribuição
Total	214 106	100	12 653	5,9%	100%	67 758	31,6	100%
Sexo								
Homem	104 650	48,9%	5 966	5,7%	47,2%	32 374	30,9%	47,8%
Mulher	109 456	51,1%	6 687	6,1%	52,8%	35 384	32,3%	52,2%

Os dados nos permitem concluir que as mulheres, mesmo sendo maior parte da população, são as que mais sofrem com a pobreza e extrema pobreza, com um índice de 51,1%. Ao abordar um cenário mais específico, o estado de Santa Catarina apresenta rendimento *per capita no ano de 2022 que confirma a situação de maior vulnerabilidade* das mulheres, o qual o sexo feminino possui renda de aproximadamente 26% a menos do que os homens, totalizando uma média de R\$ 1.479,00, enquanto os homens de R\$ 2.005,00 (IBGE, 2022).

A relação da subalternização enfrentada pelas mulheres no mercado de trabalho resultando em rendimentos inferiores aos dos homens se reproduz em outros campos da esfera pública e também na esfera privada. Dessa problemática surge a necessidade de o Estado de Direito criar políticas públicas voltadas a esse grupo que é vulnerabilizado nos espaços públicos e privados. Um exemplo de política pública que impulsionou a qualidade de vida de toda a população e principalmente das mulheres é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sendo considerada a maior política pública habitacional da história brasileira, entretanto essa política apresenta alguns deslocamentos negativo.

2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

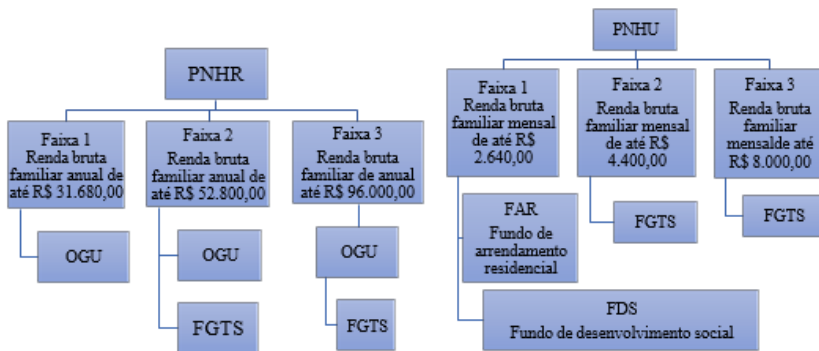
A partir do resultado de uma crise financeira internacional que se iniciou nos Estados Unidos durante o ano de 2008 que o governo brasileiro tomou uma série de iniciativas econômicas para minimizar o impacto internacional. Santos (2016) afirma que o PMCMV foi implementado em caráter de urgência para suprir os interesses compartilhados entre o Estado e o segmento imobiliário, em uma articulação conjunta da livre iniciativa do setor privado com a participação das incorporadoras e do Estado com os recursos financeiros.

O PMCMV foi objeto de construção de habitação em massa, o qual o governo prometia construir 1 milhão de casas, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Inicialmente a proposta era de o programa atender apenas as regiões metropolitanas dos municípios com mais de 100 mil habitantes, o qual foi posteriormente expandida e passou a ser adotada em municípios com mais de 50 mil habitantes (ROLNIK, 2015).

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU é subdividido em modalidades: FAR, que atende as famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; Entidades, para famílias organizadas de forma associativa; Oferta Pública, focada nos municípios com população de até 50 mil habitantes e atualmente descontinuada e Financiamento que fornece financiamento subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS.

O PNHR se subdivide em grupos de renda: o Grupo 1 é voltado para agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda familiar anual inferior a R\$ 31.680,00 e tem como objetivo produzir ou reformar imóveis, com recursos do orçamento Geral da União. O Grupo 2 e 3 possuem


recursos exclusivamente do FGTS em que os beneficiários podem contratar diretamente o financiamento:



O PMCMV possui uma heterogeneidade de classes que têm acesso ao programa, entretanto os requisitos necessários à obtenção da moradia focam nas pessoas que se encontram invisibilizadas e vulnerabilizadas. Assim se justifica a prioridade as famílias que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar.

As mulheres assumem no seio da sociedade um espaço de subalternização nas esferas pública e privada, havendo diferentes formas de violação de seus direitos, sejam a integridade física, a educação, a saúde, mas sobretudo pelo simples fato da identidade feminina.

Para Marcia Macedo (2002) os homens e mulheres, ainda que não possuem distinção de classe pela legislação e enfrentarem os mesmos problemas sociais, como, por exemplo, não terem acesso a moradia e reivindicarem a efetivação das políticas públicas de habitação, vivenciam seu cotidiano de forma diferente devido a histórica relação de poder existentes nos gêneros. A partir desse contexto de diferenciação de experiências sociais vivenciadas por homens e mulheres que são construídas algumas das políticas sociais.




Ao analisar especificamente o PMCMV em uma perspectiva de gênero, podemos identificar a Lei 11.977/2009 que dispõe sobre o programa trazendo importantes destaques a titularidade feminina para a aquisição da moradia. Assim, a respectiva estabelece “prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar” como um dos requisitos dos seus beneficiários (BRASIL, 2009).

A Lei nº 14.620/2023, que alterou a Lei 11.977/2009, também atua como mecanismo importante na consolidação da dignidade das mulheres de baixa renda, uma vez a priorização da promoção do PMCMV para as famílias chefiadas por mulheres se justifica pela forte tendência da renda do grupo familiar em que a figura masculina está ausente ser prejudicada porquanto são estes que possuem uma cotação mais elevada no mercado de trabalho, situação que leva uma maior vulnerabilidade a esses domicílios (MACEDO, 2002).

A ideia de focalização da política de moradia para as mulheres não surge no debate interno, mas ocorreu a partir da recomendação do Banco Mundial para que houvesse priorização das políticas de combate à pobreza com atenção a redução das desigualdades de gênero. (FARAH, 2004).

A conquista da moradia pelas mulheres chefes de família ou não possibilita um espaço privilegiado para a realização do cotidiano familiar, um local que representa proteção social e uma garantia mínima da construção de uma cidadania. Macedo (2002) defende que a construção de uma moradia é um processo longo e penoso que tem sua origem, por diversas ocasiões, com ocupações de terrenos em áreas periféricas dos centros urbanos.

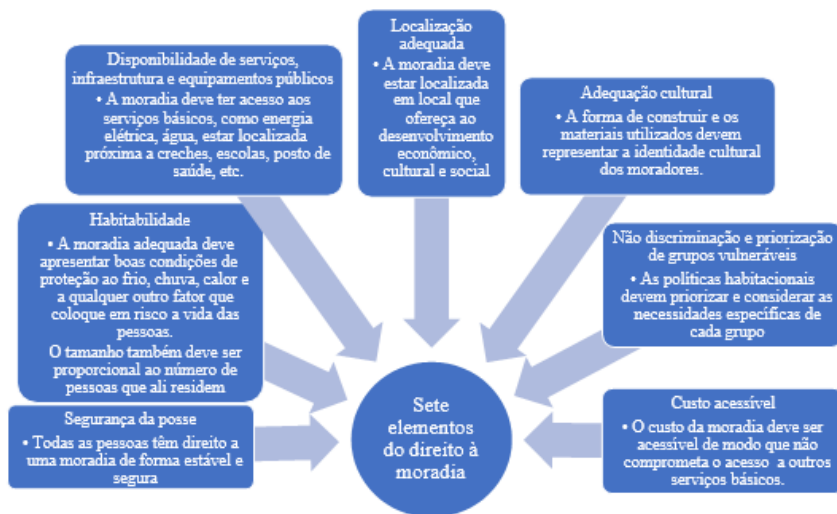
Assim, passa ser necessária uma atuação ativa do Estado capaz de abranger ao menos duas preocupações: o reconhecimento das diferenças sexuais, compreendendo as necessidades específicas do gênero e toda sua construção histórica de subalternidade e a distribuição de renda como mecanismo de combate a marginalização econômica oriunda da atenuante



remuneração ou da negação ao acesso ao trabalho e, conseqüente, a um padrão adequado de vida.

As mulheres precisam ser objeto de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza, vista serem essas que geralmente são consideradas as populações mais vulnerabilizadas. Foi nesse cenário que Raquel Rolnik (2012) enquanto relatora da ONU para o Direito à Moradia Adequada numa perspectiva de gênero realizou um trabalho de monitoramento da situação das mulheres. Nesse trabalho Rolnik defende as especificidades na criação de ações afirmativas sob enfoque de gênero reconhecendo os diferentes obstáculos enfrentados por homens e mulheres tanto na esfera pública quanto na esfera privada.


Para Rolnik (2011) o direito à moradia integra o rol de direitos humanos reconhecidos internacionalmente como universais a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais disciplina que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”. A partir disso, Rolnik buscou demonstrar que a moradia adequada não é apenas aquela que possui um teto e quatro paredes, mas a caracterização depende da configuração de sete elementos:



Os sete elementos pensados por Raquel Rolnik devem atuar de forma inter-relacionadas e servir como norte para a implementação de uma política habitacional que promova de fato a efetivação do direito à moradia adequada. Rolnik (2011) defende que a moradia deve oferecer as pessoas a oportunidade de desenvolvimento econômico, cultural e social, estando situada em locais com oferta de emprego e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, entre outros estabelecimentos indispensáveis para a manutenção da sobrevivência.

3 LOCALIZAÇÃO ADEQUADA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL AO DIREITO À MORADIA

Um dos elementos indispensáveis ao direito à moradia adequada para as mulheres defendida por Rolnik é a localização adequada, uma vez que a localização da moradia deve oportunizar o desenvolvimento econômico, cultural e social para os moradores, possibilitando o acesso aos serviços públicos e privados essenciais para a construção de uma vida digna.



Raquel Rolnik (2017) explicou que o PMCMV atribui o poder de decisão sobre a localização das moradias ao setor privado, que utiliza tão somente o critério da rentabilidade na escolha dos espaços para a construção, resultando em moradias em produção de grande escala e padronizada, sem levar em consideração as diferentes estruturas familiares. Isso resulta, também, em aglomeração de diversos empreendimentos na mesma região, formando bolsões de moradia popular.

Rolnik (2017) ainda explicou que o fator da localização está relacionado ao fato de que o crescimento dos preços imobiliários está consideravelmente acima dos índices da inflação, dos custos de construção e do aumento de renda. Esse cenário permite que às cidades brasileiras alcancem um padrão de urbanização em que os empregos, serviços, oportunidades econômicas e culturais restem concentradas em pequenas parcelas do território. Assim, as moradias construídas para as pessoas que estão inseridas na faixa 1 concentram-se em áreas periféricas, distantes da localização adequada para o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Para melhor ilustrar a elemento localização adequada nos conjuntos habitacionais do PMCMV, analisamos os residenciais Expoente e Monte Castelo, localizados no município de Chapecó-SC, que são organizados como condomínios e construídos como casas geminadas ou blocos de apartamentos destinada as camadas mais baixas (NASCIMENTO; LEMOS, 2020):

Figura 1 Loteamento Expoente (primeiro plano) e Loteamento Monte Castelo (segundo plano)



Fonte: Ederson Nascimento e João Henrique Zoehler Lemos


Milton Santos (2007) explica que a localização das pessoas no território é um produto da combinação entre as forças do mercado e as decisões do governo, podendo afirmar a existências de localizações forçadas que muitas vezes contribuem para aumentar a pobreza. Assim, podemos verificar que os loteamentos Monte Castelo e Expoente estão localizados em espaço afastado dos centros urbanos do município de Chapecó-SC (figura 2), o qual contribui para a segregação de classe e não oportuniza o desenvolvimento cultural, social e econômico pleno.



Além da distância das moradias, os dois loteamentos possuem precariedade de cobertura de transporte coletivo, possuindo apenas uma linha de transporte coletivo que também atende outros dois loteamentos (Loteamento Aline e São Francisco), além de estudantes e servidores de três instituições de ensino superior (NASCIMENTO; LEMOS, 2019).

Toda essa problemática enfrentada pela camada mais pobre da sociedade, principalmente os que adquiriram suas moradias através do PMCMV na faixa 1 é resultado de uma política habitacional que historicamente desempenhou um papel de consolidação desse modelo urbano com segregação espacial em que os grandes conjuntos habitacionais são construídos em áreas de terra mais baratas, impulsionando um espraiamento urbano entre ricos e pobres (ROLNIK, 2017).

A existência de uma moradia distante dos centros desenvolvidos e sem a prestação de todos os serviços básicos com qualidade atinge diretamente o elemento de localização adequada, ainda mais se tratamento das mulheres, uma vez que “morar em um lugar distante significa, para elas, maior dificuldade para conseguir emprego, maior gasto de dinheiro e desgaste físico em função dos longos deslocamentos que precisa fazer” (ROLNIK, 2011, p. 9).



Assim, é necessário pensar em uma política de redistribuição não apenas econômica, mas também em aspectos territoriais, visando que as pessoas não sejam discriminadas do lugar onde vivem. O direito à moradia adequada deve ser um dever legal como um instrumento de território que possibilite o acesso aos serviços básicos a todas as pessoas, não podendo ser objeto de compra e venda do mercado, mas um dever do Estado (SANTOS, 2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia adequada para as mulheres é apenas um braço do combate à desigualdade sistêmica enfrentada pelo público feminino e a ausência ou violação desse direito afeta principalmente as mulheres. Assim, as mulheres precisam sempre reivindicar avanços na criação de legislações e políticas públicas que busquem romper as barreiras das desigualdades, buscando sempre promover transformações sociais que supram as dificuldades enfrentadas.

Na esfera pública a desigualdade de gênero também se estabelece na renda auferida no trabalho, isso resulta na reprodução da relação de subalternização enfrentada pelos grupos femininos e também justifica a necessidade do olhar do Estado na criação de mecanismos de proteção social, isso se estende também na necessidade de um olhar mais atento as reivindicações femininas no direito à moradia adequada.

Para compreender o que seria uma moradia adequada Raquel Rolnik apresentou sete elementos indispensáveis, as quais nós limitados a analisar o elemento localização adequada. O direito à moradia adequada não é uma simples moradia, sem ser construída em um espaço que possa ocorrer o desenvolvimento econômico, social e cultural das mulheres. No cenário atual percebe-se que as moradias construídas pelo PMCMV, principalmente da faixa

1, são construídos longe de centros urbanos e em locais com ausência de serviços públicos e privados que fornecem qualidade de vida aos moradores.


Devemos pensar no PMCMV como uma política habitacional que auxilia para melhorar a qualidade de vida de toda a comunidade que possui condições financeiras limitadas, entretanto, a política deveria ser pensada de modo a incluir as camadas mais baixas nos centros urbanos que oferecem maior possibilidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Observamos que as moradias do PMCMV não conferem as mulheres a possibilidade de viver em moradias adequadas, porquanto pela análise de um único elemento percebemos que as moradias são construídas em locais que oferecem desenvolvimentos limitados e que conferem maior segregação de classes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 08 jul., 2009. Seção 1.

FARAH, Marta F.S. Políticas Públicas e gênero. In: **Políticas públicas e igualdade de gênero**/ Tatau Godinho (org). Maria Lúcia da Silveira (org). – São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8)

GOMES, Irene. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021**. Ano 2023. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>> Acesso em 25.01.2024



MACEDO, Márcia S. Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres. **GT Gênero, moradia e suas relações no contexto urbano**. Plataforma de Contrapartes Novib no Brasil – CEAS, CDDH Bento Rubião - Salvador, 2002

NASCIMENTO, Ederson; LEMOS, João Henrique Zöehler. Territórios urbanos precários: uma análise da cidade de Chapecó, SC, Brasil. **Terr@ Plural**, v. 14, p. 1-23, 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel et al. Como fazer valer o direito das mulheres à moradia. **Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada**, 2011

SANTOS, C. S. **Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida**. Revista Cidades, vol. 13, número 22, p. 167-197, 2016.

SANTOS, C. S. O espaço do cidadão. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2007

A INTERSECÇÃO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

Jonatas Peixoto Lopes¹


Resumo: O artigo aborda o conceito de cidades sustentáveis como base para entender o direito a cidades sustentáveis, visando atenuar os impactos do crescimento urbano desenfreado no contexto brasileiro. Inicialmente, explora-se a disputa ideológica em torno do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, priorizando a proteção ambiental. Em seguida, o foco recai sobre o conceito de cidades sustentáveis, examinando seu conteúdo e os indicadores que o caracterizam, considerando as influências de documentos internacionais. Posteriormente, a pesquisa investiga a definição do direito a cidades sustentáveis no contexto jurídico nacional. Como conclusão, destaca-se que, apesar dos desafios na implementação, o direito a cidades sustentáveis emerge como um instrumento viável para orientar a urbanização de maneira racional, promovendo o bem-estar da população e a equidade entre as gerações. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, fundamenta-se em textos normativos e doutrina, contribuindo para a compreensão aprofundada dessas questões.

Palavras-chave: Direito às Cidades Sustentáveis; Desenvolvimento Urbano Sustentável; Legislação Urbanística; Direito Ambiental; Processo de Urbanização.

1 INTRODUÇÃO

A crescente urbanização global traz desafios cruciais para garantir a sustentabilidade, o desenvolvimento e os direitos fundamentais nas cidades. Com previsões da ONU indicando que 70% da população mundial estará

¹ Doutorando e Mestre pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Advogado.



nas áreas urbanas até 2050, torna-se imperativo abordar essas questões de maneira eficaz.


Este short paper visa explorar medidas adequadas para promover o direito ao desenvolvimento e a sustentabilidade nas cidades, reconhecendo a interconexão desses conceitos com a cidadania, democracia e direitos fundamentais.

Assim sendo, abordará a interligação entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como instrumento essencial na promoção e construção de cidades sustentáveis. Exploraremos como essas duas disciplinas jurídicas convergem para mitigar os impactos do crescimento urbano desordenado, destacando a importância da legislação e regulamentação adequadas para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável.

A partir do objetivo geral, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

1. Investigar a relação entre o Direito Urbanístico e Ambiental no contexto da urbanização sustentável.
2. Analisar as influências de documentos internacionais na definição e implementação de práticas legais para cidades sustentáveis.
3. Avaliar a eficácia das normativas existentes no ordenamento jurídico nacional para garantir um desenvolvimento urbano equitativo e ecologicamente responsável.

No aspecto metodológico tem-se que o estudo será conduzido por meio de uma abordagem qualitativa, centrada na análise de textos normativos, jurisprudência e doutrina relacionados ao Direito Urbanístico e Ambiental. Este estudo se caracteriza como pesquisa qualitativa, adotando




uma abordagem interpretativa que se fundamenta no caráter subjetivo. Nesse contexto, busca-se identificar a relação entre a realidade e o objeto de estudo, explorando a dinâmica entre o sujeito cognoscente e o objeto cognoscível. Este processo é respaldado por um aprofundamento teórico em um campo específico do conhecimento.

É relevante ressaltar que a pesquisa qualitativa se diferencia da abordagem quantitativa ao não depender de métodos estatísticos para responder a questões-problema. Dessa maneira, ela não se apoia na mensuração ou categorização numérica, privilegiando uma compreensão mais profunda e contextualizada dos fenômenos em análise.

Quanto ao método dedutivo, este consiste em uma operação lógica em que, partindo de uma premissa mais ampla e geral e outra mais específica, chega-se a uma conclusão necessária. Conforme Mezzaroba e Monteiro (2017, p. 94), é um processo no qual a conclusão decorre logicamente das premissas estabelecidas.

No que tange à metodologia empregada, este estudo assume uma abordagem bibliográfica. Isso significa que o pesquisador está diretamente envolvido com materiais escritos sobre os temas investigados, utilizando fontes bibliográficas para fundamentar a pesquisa. Essa escolha metodológica proporciona uma análise crítica e reflexiva a partir do diálogo com o conhecimento já existente sobre o assunto, contribuindo para a construção de uma compreensão robusta e embasada. A fim de proporcionar uma visão abrangente sobre as estratégias legais adotadas para promover a sustentabilidade nas cidades.

Conclusões esperadas: Antecipamos que este estudo revelará a importância de uma legislação alinhada entre o Direito Urbanístico e Ambiental para efetivamente enfrentar os desafios da urbanização contemporânea. Ao compreender as sinergias entre essas disciplinas, será possível identificar



oportunidades para aprimorar as normativas existentes e promover a construção de cidades mais sustentáveis e equitativas.


2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

A transição para fontes de energia limpa e renovável é crucial para mitigar as mudanças climáticas. A adoção de energias renováveis, como solar e eólica, juntamente com tecnologias energéticas eficientes, desempenha um papel fundamental. Além disso, avanços na tecnologia da informação e comunicação possibilitam uma participação mais ativa dos cidadãos na tomada de decisões, fortalecendo a democracia.

Por muito tempo, a ideia de desenvolvimento econômico não incorporava elementos como equidade e proteção ao meio ambiente. Cada uma dessas dimensões era considerada de maneira autônoma, sem interações significativas entre elas. A partir da segunda metade da década de 1960, o debate sobre a escassez dos recursos naturais intensificou-se, levando à discussão sobre a possibilidade de um colapso social, ambiental e econômico.

Em 1972, o estudo “Os Limites do Crescimento”, elaborado pelo Clube de Roma, alertou para o esgotamento iminente de diversos recursos naturais. No mesmo ano, a Conferência de Estocolmo da ONU adotou a Declaração de Estocolmo, que estabelecia princípios cruciais para a relação entre desenvolvimento e proteção ambiental.

A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, criada em 1983, propôs soluções inovadoras para os desafios relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento econômico. Seu relatório, “Nosso Futuro Comum” (1987), estabeleceu a conexão entre crescimento econômico, proteção ambiental



e redução da pobreza global, definindo o conceito de desenvolvimento sustentável.


No entanto, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), o conceito de desenvolvimento sustentável passou por uma intensa disputa ideológica. Alguns argumentam que o termo é vago e suscetível a “greenwashing”, enquanto outros, como Bosselman e Caradonna, propõem uma abordagem mais integrada, vinculando a sustentabilidade como um elemento central do desenvolvimento sustentável.

Bosselman destaca que a concepção clássica de sustentabilidade, surgida na Idade Média, implica viver da produção, não da matéria, e viver dentro dos limites dos sistemas ecológicos. Caradonna reforça essa visão ecológica da sustentabilidade, destacando a necessidade de harmonia entre os seres humanos e o meio natural.

Portanto, o desenvolvimento sustentável deve ser interpretado à luz do conceito de sustentabilidade ecológica, que impõe limites efetivos à ação humana e ao crescimento econômico, mantendo o equilíbrio dos sistemas ecológicos e a capacidade de regeneração frente a impactos negativos. Essa abordagem holística é essencial para alcançar não apenas o desenvolvimento econômico, mas também a justiça socioeconômica.

Nessa mesma perspectiva, Veiga (2015, p.21-22, 46) destaca que a abordagem de tratar as três dimensões mencionadas em igualdade com o desenvolvimento gerou a falsa impressão de que a sustentabilidade estaria incorporada apenas em uma dessas dimensões. Entretanto, o termo sempre implicou na busca por uma convivência harmônica da humanidade com a biosfera, visando evitar os colapsos que foram apontados nos anos 70.

Diante desse embate ideológico, emerge, segundo Bosselman (2015, p.47), a competição entre duas correntes: a sustentabilidade forte (de cunho



ecologista, crítica ao crescimento ilimitado) e a sustentabilidade fraca (que equipara justiça social, prosperidade econômica e sustentabilidade ambiental, permitindo a troca entre os capitais dessas dimensões de forma a manter um valor constante, independentemente do predomínio de um dos eixos).


Mesmo nessa disputa, Bosselmann (2015, p.48) argumenta que a predominância da sustentabilidade ecológica (sustentabilidade forte) não foi perdida, permanecendo implícita em documentos como o Relatório Brundtland, a Declaração do Rio de 1992, e em outros acordos internacionais relacionados ao meio ambiente. Ele enfatiza que a ideia de desenvolvimento sustentável só alcançará sua capacidade normativa ao considerar a sustentabilidade ecológica.

Apoiando a necessidade da sustentabilidade forte, Rees e Wackernagel (1996, p. 224-225) destacam que, apesar das melhorias tecnológicas e econômicas, a humanidade continua dependente da produtividade e serviços de suporte de vida da eco esfera. Nesse sentido, argumentam que nenhum desenvolvimento é sustentável se implicar o esgotamento contínuo do capital natural.

Rees e Wackernagel (1996, p. 225) sustentam que uma economia só pode ser considerada sustentável se transmitir para as gerações futuras um estoque de capital natural igual ou superior ao recebido pela geração anterior, reforçando a perspectiva da sustentabilidade forte.

Para os propósitos aqui delineados, a concepção de sustentabilidade forte deve predominar como guia do desenvolvimento sustentável, pois apresenta melhores condições para garantir a justiça intergeracional e a preservação das condições de vida, aspectos éticos fundamentais na noção de desenvolvimento sustentável.

Evidentemente, se as capacidades de regeneração e absorção de impacto dos sistemas ecológicos forem comprometidas, qualquer



desenvolvimento econômico ou social duradouro torna-se inviável, especialmente considerando o princípio da justiça intergeracional, que busca assegurar às gerações futuras, no mínimo, o mesmo acesso a recursos naturais disponível para as gerações passadas.

Em última análise, tanto a sustentabilidade quanto o desenvolvimento sustentável são princípios jurídicos reconhecidos no direito ambiental internacional, orientando a criação de diversos documentos relativos à proteção ambiental global e ao exercício das atividades econômicas e sociais.

Nesse contexto, Bosselman (2015, p. 80-81) destaca a presença do desenvolvimento sustentável em várias declarações internacionais, como a Declaração do Rio, seu Plano de Implementação, e a Declaração de Joanesburgo, sendo até mesmo invocado em decisões da Corte Internacional de Justiça.

Barral (2012, p.393) argumenta que o fato de o princípio do desenvolvimento sustentável estar principalmente em documentos de soft law não diminui sua normatividade, apenas amplia a margem de apreciação das nações envolvidas. Ela destaca que, embora o soft law possa não impor obrigações rigorosas em relação ao desenvolvimento sustentável, pelo menos incentiva os Estados a promoverem e buscarem atingir tal desenvolvimento.

Portanto, o desenvolvimento sustentável compreende três dimensões – econômica, social e ecológica – sendo esta última um limite fundamental para a implementação e eficácia das demais. A proteção ambiental, com a manutenção do fluxo de recursos naturais, é indispensável, não apenas para a preservação do planeta, mas também para garantir a equidade intergeracional.

Estabelecidos esses conceitos fundamentais, essenciais para uma compreensão mais aprofundada das cidades sustentáveis, avançaremos para a análise de como tais cidades podem mitigar a crise urbana.




3 PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

As cidades, epicentros da vida contemporânea, continuam a expandir-se vertiginosamente, apresentando uma miríade de desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, este artigo explora as características comuns das cidades, revelando problemas significativos, mas destacando, igualmente, sua capacidade intrínseca de contribuir para o desenvolvimento sustentável global. A definição de “cidades sustentáveis” é submetida a uma análise crítica, considerando não apenas suas dimensões ambientais e econômicas, mas também sua equidade social.

As críticas à denominação “cidades sustentáveis,” levantadas por estudiosos como Mello (2017), são cuidadosamente examinadas, apontando para uma possível vinculação excessiva a questões ambientais e econômicas em detrimento de aspectos clássicos da agenda urbana. Esta análise crítica estende-se à visão de Limonad (2010), que argumenta que tal denominação pode perpetuar o status quo hegemônico, assegurando a alocação de recursos naturais para a acumulação de capital.

A necessidade imperativa de atingir a sustentabilidade nos centros urbanos é praticamente inquestionável, embora não haja um consenso claro sobre o conteúdo necessário para conferir a uma cidade o rótulo de “sustentável.” A diversidade entre as cidades é enfatizada por Satterthwaite (1997) e Porras (2009), que ressaltam a variedade de necessidades e vocações específicas de cada centro urbano, especialmente quando consideramos as disparidades econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.



Acselrad (1999) destaca a “ambientalização” do discurso sobre políticas urbanas, integrando a questão ambiental nas discussões sobre desenvolvimento urbano. Ele classifica as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, abordando aspectos técnicos, sociais e políticos. Esta interseção entre as agendas urbana e ambiental ganha força com documentos internacionais como os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana, que reforçam uma abordagem “esverdeada” na agenda urbana global.

A conceituação de “cidades sustentáveis” proposta por Sachs (2017) é adotada como um ponto de partida genérico, enfatizando a promoção de atividades econômicas produtivas, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Destaca-se que a dimensão ambiental não prevalece automaticamente, mas atua como um limitador para as demais, garantindo respeito aos limites ecológicos.

A reflexão sobre indicadores de sustentabilidade revela divergências e semelhanças entre diferentes instituições. Os ODS 11 da ONU, os indicadores da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho e os indicadores do Ipea no contexto brasileiro proporcionam uma visão abrangente, embora destaquem preocupações variadas em relação a dimensões sociais, ecológicas e econômicas.

Em suma, o conceito de “cidades sustentáveis” emerge como um caminho para um desenvolvimento mais equitativo e economicamente eficiente, respeitando os limites ambientais. No entanto, sua aplicação prática exige uma abordagem contextualizada, considerando as especificidades e necessidades individuais de cada centro urbano. Este artigo visa contribuir para o debate sobre o direito a cidades sustentáveis dentro do contexto jurídico nacional, reconhecendo a complexidade e interconexão das dimensões que compõem o desenvolvimento sustentável urbano.


4 CONCLUSÃO

Diante do rápido crescimento urbano e dos desafios das mudanças climáticas, torna-se crucial adotar medidas inovadoras, políticas responsáveis e estabelecer novos direitos e deveres. O conceito de cidades sustentáveis desempenha um papel vital na implementação de políticas para mitigar o crescimento urbano desordenado. É inquestionável que os indicadores estabelecidos em documentos internacionais influenciam a conformação desse conceito, desde que devidamente adaptados às realidades locais.

Ao abordar temas essenciais como planejamento urbano sustentável, eficiência energética e direitos fundamentais, o short paper visa contribuir para a formação de profissionais e cidadãos engajados na construção de um futuro mais sustentável e justo.

Conclui-se, portanto, que cidades sustentáveis são aquelas que promovem atividades econômicas produtivas, são social e politicamente inclusivas, além de serem ambientalmente sustentáveis, uma característica fundamental que fundamenta as demais. Esse é um conceito abrangente, projetado para permitir adaptações às especificidades locais na busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, considerando as grandes diferenças entre os centros urbanos e suas diversas necessidades e prioridades, mantendo, no entanto, um fio condutor no respeito à integridade ecológica/sustentabilidade.

A ordem jurídica brasileira abraça o conceito de direito a cidades sustentáveis, apresentando um conteúdo normativo mais amplo do que o estabelecido em seu texto legal, consagrado no Estatuto da Cidade. Esse direito abrange questões como a proteção ao meio ambiente em todas as suas formas, incluindo aspectos culturais, a necessidade de preservação do patrimônio histórico material e imaterial, uma distribuição justa dos benefícios e ônus do processo de urbanização, e a gestão democrática da



cidade, todos devidamente integrados, com um marcante viés social e difuso. Representa, assim, um verdadeiro direito fundamental de terceira dimensão, decorrente da cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição Federal.

O modelo de desenvolvimento da política urbana brasileira é, portanto, o modelo do desenvolvimento urbano sustentável. Isso implica que a política urbana não se limita apenas a ordenar espacialmente as cidades por meio de seus instrumentos, mas deve integrar-se com as políticas sociais, econômicas e ambientais na busca pela melhoria da qualidade de vida dos habitantes. Além disso, destaca-se a necessidade de garantir a participação dos cidadãos em todas as fases do planejamento urbano, alinhando-se com os indicadores consagrados de sustentabilidade urbana.

Nesse contexto, a compreensão aprimorada do fenômeno do direito à cidade sustentável é o primeiro passo para sua implementação, visando racionalizar o processo de planejamento urbano nacional em prol do bem-estar da população e da garantia da equidade intra e intergeracional.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, n. 1, p. 79-90, 1999. DOI: 10.22296/2317-1529.1999n1p79. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p79>

ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline Alves; AMIN, Luisa Almeida; CORTESE, Vicente de Azevedo Bastian; BERTHOLD, Stéfanie; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; GOLDENFUM, Fernanda Peixoto. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário** / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 2016. DOI: 10.12957/dep.2016.22951. <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22951>.

_____, Betânia De Moraes; SALTZ, Alexandre; FACCENDA, Guilherme; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; MULLER, Renata; FERNANDEZ, Daniel. **Das ruas de Paris a Quito**: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29236. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29236>

BARRAL, Virginie. **Sustainable development in international law**: Nature and operation of an evolutive legal norm. European Journal of International Law, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 377-400, 2012. DOI: 10.1093/ejil/chs016. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs016>

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou ? Quem perdeu? Brasília.

BIANCHI, Patricia Nunes Lima; BODNAR, Zenildo; GONÇALVES JUNIOR, Luiz Claudio. **O direito da cidade**: entre a segregação socioespacial e a busca por cidades sustentáveis. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1269-1291, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.51380.

» <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.51380>

BODNAR, Zenildo; ALBINO, Priscilla Linhares. As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 03, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BOSELTMANN, Klaus. **Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 02 de dez. de 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 02 de dez. de 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

____. Projeto de Lei nº 5.788, de 1990. Estabelece Diretrizes Gerais de Política Urbana e Dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de outubro de 1990. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD100OUT1990.pdf#page=97> Acesso em: 02 de dez. de 2023. <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD100OUT1990.pdf#page=97>

____; CÂMARA DOS DEPUTADOS, CEDI - Centro de Documentação e Informação; POLIS - Instituto Polis. 2002. **Estatuto da Cidade** - guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação - CEDI, Coordenação de Publicações - CODEP.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil**: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos - UNESP, Bauru, v. 4, n. 16, p. 185-206, 2016.

CARADONNA, Jeremy L. **Sustainability**: A History. Oxford: Oxford University Press, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3a ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo De. **Planejamento Social e Mobilidade Urbana Como Fundamentos do Direito à Cidade no Brasil**. 2017. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. DOI: 10.1002/ejsp.2570. Disponível em: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14639947.2011.564813%0Ahttp://dx.doi.org/10.1080/15426432.2015.1080605%0Ahttps://doi.org/10.1080/15426432.2015.1080605%0Ahttp://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/abaj102÷=144&start_page=26&collectiohttps://doi.org/10.1002/ejsp.2570

CEPESP, INSTITUTO ESCOLHAS. **MORAR LONGE**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. São Paulo, 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, n. 2, 1999.

DE MARCO, Christian Magnus. **O Direito Fundamental à Cidade Sustentável**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

DUNDA, Maria Virginia Faro Eloy. **O Direito à Cidade em Construção Dentro do Ordenamento Urbanístico Brasileiro**: Análise do debate acadêmico de 2001 a 2018. 2020. Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2020. DOI: 10.13140/RG.2.2.35077.88800. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35077.88800>

EUROPEAN COMMISSIONS DG ENVIRONMENT BY THE SCIENCE COMMUNICATION UNIT. **In-depth Report**: Indicators for Sustainable Cities. Bristol. 2018. DOI: 10.2779/121865. » <https://doi.org/10.2779/121865>

FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. **Considerações Sobre o Estatuto da Cidade**: Balanços e Desafios. In: 20 Anos de Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 3a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

GARSCHAGEN, Matthias et al. **The New Urban Agenda**: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies?/Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. Planning Theory and Practice, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 117-137, 2018. DOI: 10.1080/14649357.2018.1412678. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/14649357.2018.1412678>

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UN-HABITAT; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; ONU-BR. **Roteiro Para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Implementação e Acompanhamento no Nível Subnacional. [s.l.: s.n.].

GOLLAGHER, Margaret; HARTZ-KARP, Janette. **The role of deliberative collaborative governance in achieving sustainable cities**. Sustainability (Switzerland), [S. l.], v. 5, n. 6, p. 2343-2366, 2013. DOI: 10.3390/su5062343.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Relatório Brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.

____. **Indicadores Brasileiros - Habitat III**. Disponível em: <http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii> Acesso em: 03 de dez. de 2023. <http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii>

KAIKA, Maria. **'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators**. Environment and Urbanization, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 89-102, 2017. DOI: 10.1177/0956247816684763.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. 4a ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LIMONAD, Ester. **Natureza da "ambientalização" do discurso do planejamento**. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona, v. XIV, n. 331 (66), 2010.

MARQUES, Clarissa. **Meio Ambiente**, Solidariedade E Futuras Gerações. Nomos, Fortaleza, v. 32, n. 2, p. 37-56, 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/view/350>

MATIAS, João Luis Nogueira; BELCHIOR, Germana. **Direito, Economia E Meio Ambiente: a Função Promocional Da Ordem Jurídica E O Incentivo a Condutas Ambientalmente Desejadas**. Nomos, Fortaleza, v. 27, n. 0, p. 155-176, 2007.

MATTEI, Julia; MATIAS, João Luis Nogueira. **A efetivação da nova ordem urbanística pelo Poder Judiciário: análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, oriundas da comarca de Fortaleza entre 2013 e 2017**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 471-495, 2019. DOI: 10.12957/rdc.2019.39574.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Cláudio Ari. **Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.26883.

MOREIRA, Danielle de Andrade. **O direito a cidade sustentáveis**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 06, n. 02, p. 179-200, 2006.

MOTTA, Diana Meirelles Da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, Rômulo. **A CF/88 e o Desenvolvimento Urbano**. In: A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental. Brasília: Ipea, 2009. p. 91-116.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Goal 11: **Make Cities Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable**. Disponível em: Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/> Acesso em: 03 de dez. de 2023. » <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>

____. **Declaração de Estocolmo Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> Acesso em: 03 de dez. de 2023. » <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>

PORRAS, IM. **The City and International Law**: In Pursuit of Sustainable Development. Fordham Urban Law Journal, Nova Iorque, v. 36, n. 3, p. 537-601, 2009. DOI: 10.1525/sp.2007.54.1.23. » <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>

REES, William; Mathis Wackernagel. **Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable - And Why They Are A Key to Sustainability**. Environment Impact Assess Rev, [S. l.], v. 9255, n. 96, p. 223-248, 1996. DOI: 10.1016/S0195-9255(96)00022-4.

SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SATTERTHWAITE, David. **Sustainable cities or cities that contribute to...: EBSCOhost**. Urban Studies, [S. l.], v. 34, n. 10, p. 1667-1691, 1997. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/0042098975394%0Ahttp://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=453634c-c-8e21-49e4-ab69-9cdd30bc95b2%40sessionmgr4001&vid=1&hid=4209>

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Interfaces do Direito à Cidade e Direito Urbanístico no Brasil e na Órbita Internacional**. In: Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 27-186.

____. **A cidade Como um Bem Comum: Pilar Emergente do Direito à Cidade**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/a-cidade-como-um-bem-comum-pilar-emergente-do-direito-a-cidade/22900>» <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/a-cidade-como-um-bem-comum-pilar-emergente-do-direito-a-cidade/22900>

____; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Questões chaves da noção jurídica do direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021. DOI: TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, v. 104, p. 93-109, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual » https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual

VEIGA, José Eli Da. **Para Entender o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

SARDAR SAROVAR: UM PROJETO DESENVOLVIMENTISTA PARA QUEM?

Katsura Nayane Balbinot¹

Resumo: As últimas sete décadas apresentaram o incremento de grandes barragens como Assuã, no rio Nilo, Barra Grande, no Rio Pelotas, Binacional Yacyretá, no rio Paraná, Binacional Itaipu, no rio Paraná, Três Gargantas, no rio Yangtze, Belo Monte, no rio Xingu e Sardar Sarovar, no rio Narmada. A presente proposta centra-se no hidropoder em contexto de globalização e nos movimentos de resistência. Tomamos um caso exemplar, a Usina Hidrelétrica de Sardar Sarovar, na Índia, sustentando como objetivo geral analisar argumentos e estratégias dos ativistas frente ao planejamento do Estado na construção da hidrelétrica no rio Narmada (Sardar Sarovar). A usina hidrelétrica de Sardar Sarovar teve como protagonista o movimento Salve o rio Narmada que denunciou as iniquidades cometidas pelo megaprojeto, o deslocamento compulsório de minorias étnicas e perda de terras agricultáveis, sem o respeito a valores dos povos tradicionais. Mereceu a atenção de mais de centenas de instituições internacionais e resultou em auditoria independente do BIRD que rompeu o contrato de financiamento da obra. Mesmo assim, o governo indiano manteve-o. O movimento foi ícone da resistência e referência internacional na luta antibarragens.

Palavras-chave: Globalização; Hidrelétricas; Resistência.

¹ 1 Bacharel em Direito pela Universidade Comunitária da região de Chapecó – UNOCHAPECO. Pós-graduada e especialista em Direito Penal e Processo Penal e em Direito Constitucional pelo Instituto Professor Damásio de Jesus, em Criminologia, em Direito Administrativo e Gestão Pública, em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, em Investigação Criminal e Psicologia Forense, em Direito Público, em Análise Criminal, em Segurança Pública, em Direito do Idoso, em Cybercrime e cybersecurity: prevenção e investigação de crimes digitais, em Direito Ambiental, em Direito Eleitoral, em Direitos Difusos e Coletivos e em Direitos Humanos e Questões Étnico-sociais, pela União Brasileira de Faculdades – UNIBF. Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da região de Chapecó – UNOCHAPECO (Bolsista CAPES). Doutoranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC (Bolsista CAPES).

1 INTRODUÇÃO


O presente construto trata-se de um recorte da pesquisa desenvolvida na dissertação para conclusão do mestrado em Direito da autora, na qual foram analisadas questões relativas aos movimentos sociais verificados em duas grandes hidrelétricas: Sardar Sarovar, na Índia, e Barra Grande, no Brasil, a partir dos ensinamentos do sociólogo italiano Alberto Melucci.

Neste resumo, direcionou-se a discussão ao caso da hidrelétrica indiana Sardar Sarovar (Sardar Sarovar Dam Project SSP), projeto de desenvolvimento, cujas iniquidades sociais e ambientais desencadearam o movimento “Salvem o rio Narmada” (Narmada Bachao Andola – NBA), com três décadas de lutas antibarragens.

Os projetos desenvolvimentistas, planejados pelo Estado-nação, tendo como plano de fundo uma realidade atópica, são implantados numa realidade particular, num lugar, nos sentidos empregados por Milton Santos (2005) e por Arturo Escobar (2005).

Temos direitos consuetudinários e diversidade cultural, como a dos povos originários e dos povos tradicionais, cuja vida segue como seguia há séculos com rotinas, rituais, plantio, colheita, cerimônias, comércio, barganhas, escambos; mas, quando são afrontados abruptamente pelos projetos de infraestrutura de grande escala (PGEs) veem o seu modo de vida afetado definitivamente.

Os PGEs, segundo Ribeiro (2008, p. 111), “[...] formam a quintessência dos chamados ‘projetos de desenvolvimento’.” Caracterizam-se pelo volume de capital, pelo território ocupado, pelas inovações tecnológicas e alianças políticas que estabelecem. E, por que não dizer, pelo deslocamento populacional que podem gerar ou convulsionar.



Fica evidente que as lógicas dos PGEs e a dos grupos localizados nas áreas em que serão edificados não coincidem. Estes encontram-se em elisão ao planejamento formulado pelo Estado-Nacional.

O que nos move é entender as lógicas estatais e dos grandes empreendimentos, sempre justificados em nome do desenvolvimento e que não repartem os lucros auferidos com todos os envolvidos. Tão somente alguns recebem os dividendos e muitos transformam-se involuntariamente em afetados destes PGEs. Os danos são sofridos cumulativamente pelas populações mais vulneráveis. De que modo no Projeto do Vale Narmada, na Índia, e na Barragem de Sardar Sarovar, em particular, a proposta de desenvolvimento patrocinou iniquidades sociais aos afetados, transformando-os em vítimas desse desenvolvimento?²


O presente texto, eminentemente bibliográfico, centra-se em trabalhos acadêmicos, como artigos de periódicos, dissertações e teses, em jornais, relatórios do Banco Mundial, de ONGs e material audiovisual produzido a respeito desse evento.

2 A ÍNDIA E A HIDRO-HEGEMONIA

O Projeto Vale do Rio Narmada insere-se nos Projetos de Grande Escala (PGEs), cujos ancestrais foram as obras de engenharia do Canal de Suez, de meados do século XIX (Dufaux, 2018), e do Canal do Panamá, no início do século XX, chamado de segunda onda tecnológica (Sachs, 2005).

A independência da Índia do domínio britânico, em 1947, foi um movimento traumático com divisão territorial (partição). A partição foi o marco da construção de uma nação contemporânea. Predominantemente hindu, mas com divisões étnicas e multilíngue, com abolição formal do sistema de

² Tomamos essa categoria no sentido trabalhado por Renk e Winckler (2017).




castas; no entanto, no cotidiano, a eficácia do texto legal parece ter pouco efeito. Nas aldeias, a casta dos intocáveis, os chamados párias (Dumont, 1997), enfrentam os rigores da hierarquização. Em que pese o romantismo de novelas e telenovelas, apontando superações das trajetórias individuais dos párias, o substrato morfológico não foi tão generoso na sociedade indiana.

Um aspecto marcante da Índia pós-colonial é sua relação com os rios e o gerenciamento hídrico, vital à agricultura, ao abastecimento, saneamento e geração de energia. Nehru, um dos artífices da Índia Moderna, no seu plano de desenvolvimento, previa a construção de barragens nos rios indianos, chamadas de templos ou catedrais (conforme a tradução) da Nação. A geração de energia hidrelétrica é um dos pontos do empreendimento. As dimensões da hidro-hegemonia da Índia, expressão usada por Paula Hansz (2014), bem exploradas pela autora em relação aos países vizinhos, têm gerado situações de disputa, tensão e conflito, numa “guerra das águas” no sul da Ásia.

Neste estudo, o enfoque será o das barragens implantadas nos rios para geração de energia. Nossa tarefa aqui é, deliberadamente, tentar abordar os PGEs noutros contextos para olhar de longe e de fora, num exercício de estranhamento que contribua para entender a realidade dos rios brasileiros e dos projetos para eles desenhados.

3 SARDAR SAROVAR: UM TEMPLO DA ÍNDIA MODERNA?

Ao Vale do rio Narmada, a Índia traçou um Plano de Desenvolvimento (Narmada Valley Development Plan – NVDP). O arrojado projeto previa povoar o rio Narmada e seus 41 tributários de “templos”, com 30 grandes hidrelétricas, 135 hidrelétricas de médio porte e 3000 pequenas de pequeno porte, uma verdadeira indústria barrageira. Além disso, havia a previsão de cinco canais de irrigação em 18.000 km² (Fonseca, 2013; Buelles, 2012).




Narmada é o quinto maior rio em extensão da Índia e um dos sete rios sagrados, o que desempenha um papel aglutinador de peregrinações, manifestações sacras, como a busca de água para fins sagrados, e tem valor milenar na cosmologia hinduísta. Os hindus afirmam que o Narmada supera o Ganges em termos de sacralidade. O complexo rito de uma das peregrinações no deslocamento leva o tempo de três anos, três meses e três semanas. O alagamento interrompe o percurso e o procedimento tradicional dos ritos.

Para os hinduístas, há a crença de que o corpo do deus Shiva nasce no rio Narmada. Os adivasi³ que se constituem numa heterogeneidade de povos sob este nome, são intocáveis no sistema de castas, originário dessa região, e acreditam igualmente no status sagrado do Narmada, atribuindo que ali inicia o mundo. Fora isso, atribuem ao Narmada o status de Mãe. Além de licenciamento de obras, do deslocamento populacional, a dimensão da cosmologia e os rituais sagrados são um ponto que coloca em antagonismo grupos locais e a lógica do planejamento estatal.

A extensão do rio é de 1312 km; correndo na direção leste-oeste, ele desemboca no Golfo de Cambaia no Mar Árábico. Desde o governo britânico foram ventilados projetos para a exploração do rio, mas eles não se concretizaram. Na década de 1950, após a independência da Índia, o Primeiro-Ministro Jawaharlal Nehru tinha um plano de desenvolvimento para o Vale do Narmada. O plano, depois chamado de Plano Quinquenal, encaminhado pelo Primeiro Ministro ao Congresso Indiano, apresenta a centralização do planejamento, a nacionalização, a implantação do projeto de desenvolvimento da Índia (Prates; Cintra, 2009).

A pedra fundamental para o lançamento da Sardar Sarovar, primeira hidrelétrica de grande porte no rio Narmada, teria ocorrido em 1961. No entanto, as disputas entre a partilha dos benefícios e dividendos do

³ Adivasi, etimologicamente, habitantes originais, são povos tribais. Constituem 8% das 5653 comunidades étnicas indianas. Considerado um dos grupos mais pauperizados (Martínez-Alier, 2012).




empreendimento entre os estados ribeirinhos de Madhya Pradesh, Gujarat, Maharashtra e Rajasthan protelaram a construção da obra. A questão foi levada ao Tribunal de Águas criado em 1969, e que em 1979 decidiu os critérios da partilha pelos quais os estados de Madhya Pradesh e Gujarat receberiam quinhão maior (Buelles, 2012).

No entanto, no 6º Plano Quinquenal (1980-1985) é que ficaria evidente a priorização dos setores de infraestrutura (carvão, energia elétrica e nuclear, transporte). Mesmo que não tenha alcançado o crescimento da China, os indicadores indianos foram robustos. É nesse contexto que se apresenta o projeto com barragens para gerar energia elétrica e fornecer recursos à irrigação, uma vez que a Índia tem grande parte de sua economia calcada na produção primária.

A hidrelétrica de Sardar Sarovar provocaria a inundação de mais de 350 mil hectares de bosques, duzentos mil hectares de terras de trabalho, submergindo em torno de 250 vilas. Desalojaria diretamente cerca de 240 mil pessoas e, indiretamente, afetaria pelo menos outro milhão de habitantes em quatro estados indianos (Pereira, 2009; Basu, 2010). O planejamento quinquenal centralizado, com cunho nacionalista e matiz socialista, fazia tábula rasa de aspectos da cultura regional, tanto a hinduísta como a de povos tribais.

Não só o sagrado é importante para a população local. O rio fornecia a pesca, os tributários irrigavam as florestas de onde coletavam frutos, bambus e bens para a vida, água para os pequenos cultivadores, artesãos, manufactureiros. Esse grupo sentiria os maiores impactos na construção dos “templos modernos”, inundando florestas. Para os *adivasi*, *situados no estrato inferior das castas*, os efeitos de sua abolição na constituição indiana, na vida cotidiana, não se fizeram sentir. Martínez-Alier (2012, p. 181) expressa uma passagem acerca do tratamento dispensado a essa minoria: “Também poderia ser dito, como foi por um político do Gujarat a respeito de Sardar




Sarovar: “quando as águas subirem, os grupos tribais se afogarão ou sairão de suas tocas como ratos”.

Além de Sardar Sarovar, outras hidrelétricas foram construídas ou estão em construção no Narmada, como as de Bargi, Indira Sagar e Onkareshwar. Sardar Sarovar foi uma obra que fugiu ao cronograma das instâncias gerenciais dos empreendedores e do Estado indiano. Embora a pedra fundamental tenha sido lançada em 1961, a obra foi iniciada em 1987, com diversas interrupções, de modo a ter o reservatório enchido em 2017, o que não significa que, para a população local, os problemas tenham sido resolvidos.

Depois da disputa das cotas de água entre os estados liminhos, uma nova questão era posta, a da altura da barragem, ponto de divergência que oscilou aos saberes e sabores do Narmada Water Dispute Tribunal (NWDT) e decisões do Supremo Tribunal Indiano. A previsão inicial da obra era de 163 metros, o que formaria um lago de 250 km². O rebaixamento foi considerado uma vitória parcial, uma batalha ganha judicialmente assegurando a altura de 80 metros, sob a justificativa de evitar maiores danos ambientais. Novos embates judiciais foram acionados pelos estados concorrentes que se consideraram prejudicados, reivindicando o aumento da parede.

Em 1995, ao se permitir o aumento para 138,68 metros, houve comoção por parte dos aldeões que realizavam a satyagraha (busca da verdade), com a ocupação das aldeias por ocasião do fechamento do lago. Fato é que este destruiu o cultivo, arrasou as casas, houve a intervenção da força policial entrando nas habitações para o resgate, o que foi registrado em documentários. O principal grupo atingido foi o dos ativistas adivasi (Haley, 2000). Após longo conflito, disputado pela sociedade civil e intragovernamental, em 2006, a Suprema Corte Indiana autorizou a altura da barragem para 163 metros, aumentando consideravelmente os danos à população e ao ambiente.




A altura da barragem não se trata de mera disputa entre os estados. Quanto mais alta a barragem, maior a área a ser inundada e, conseqüentemente, os danos ambientais e sociais, bem como maiores a quantidade de água a ser armazenada e o potencial de energia a ser gerado. Assim, os interesses de cada estado variam, de acordo com a sua posição: por exemplo, para o estado de Rajasthan, a construção da hidrelétrica com maior altura é a única forma de obter água para irrigação e consumo; o estado de Madhya Pradesh, que abriga o reservatório e conta com grande volume de população a ser deslocada, pleiteava menor altura na represa.

4 RESISTÊNCIA, LUGAR E PODER

Como assegura Escobar (2005), longe de uma atopia, é no frenesi dos projetos de desenvolvimento que se ressaltam o conhecimento e a vida das comunidades que não partilham literalmente do planejamento das grandes obras. Dessa distância e babel de línguas, percepções e cosmovisões, surgem as narrativas que não encontram o seu encaixe, como diria Giddens (1991), terreno propício para germinar resistência à medida que articulam o local com o lugar, com o território, esse como conhecimento que pode ser acionado para a construção de poder (Escobar, 2005).


À medida que os atingidos se dão conta do projeto e da usurpação que representa, em termos concretos de solapamento dos meios de vida e simbolicamente da ruptura do rio sagrado, a cultura local encontra terreno propício para opor-se ao domínio do espaço e ao projeto desenvolvimentista. O movimento antibarragista no Vale do Narmada insere-se nessas considerações. Foi formado em 1989 o movimento “Salvem o rio Narmada”, cujo foco era salvar o vale das barragens. É um movimento contra-hegemônico que canalizou seus esforços contra o Projeto do Vale do rio



Narmada e, em especial, a barragem de Sardar Sarovar, mas não deixou de oferecer alternativas de solução descentralizada de captação e uso das águas; girou a metralhadora contra o Banco Mundial, principal financiador, e à falta de transparência; agregou aliados internos e externos, consolidando-se na caminhada de mais de três décadas.

A população atingida era praticamente analfabeta. O recurso era atingi-la numa estratégia de corpo a corpo. Inicialmente foram formados comitês nas aldeias que seriam inundadas, contabilizadas em mais de 245. Conseguiram superar a rivalidade de castas e aproximar os intocáveis adivasi aos patidar, formando alianças, bem como aos agricultores com condições mais avantajadas. Sua pauta primeira foi pelas condições concretas de vida que os ameaçavam, a perda dos recursos naturais que os mantinham alimentados, das relações de vizinhança, de aldeias, a salinização, a ameaça do modo de vida tradicional, dos vínculos religiosos, daquilo que a Mãe, como nominam o rio, não poderia mais oferecer, para depois partir às grandes pautas, à luta pelos direitos humanos e ambientais. A criminalização do movimento, os inúmeros processos judiciais acionados contra liderança antibarragistas, as longas marchas de semanas realizadas pelos atingidos, as greves de fome, as ocupações dos prédios públicos, a satyagraha (busca pela verdade) e a prática Jal samarpan (sacrifício por afogamento) colocam em cena a politização do corpo como o último recurso no confronto desigual.

Pode-se reter aqui dois elementos: o do local e o recurso da utilização política dos corpos no enfrentamento. O local, lugar (Santos, 2005; Escobar, 2005), como o espaço da diferença, do confronto com o global, com os grandes projetos gestados exteriormente e que os afetam como um meteoro que cai em suas cabeças, não os convidando nem como coadjuvantes, mas ordenando a retirada. Essa indignação oferece elementos para a revolta, para a aglutinação de forças por tão longo período de tempo. Considerando tratar-se de população pobre, desprovida de recursos, a não ser seu corpo,




é este que será utilizado no enfrentamento. Não se trata da biopolítica e do biopoder, mas do último recurso ante uma condição de espoliação: a greve de fome, as caminhadas e o sacrifício por afogamento. Este último é o extremo das formas de manifestação de oposição ao projeto e da resposta do Estado, que se manteve fiel ao planejado.

Externamente, a estratégia das manifestações de oposição à barragem foi o recurso da conectividade, articulando-se com outros movimentos antibarragistas e à luta antidesenvolvimentista, conquistando visibilidade e reconhecimento nas duas faces, interna e externa. Expunham as mazelas do projeto, as denúncias de corrupção, os desastres consequentes.

Diversas ONGs foram formadas sob idêntica bandeira antibarragista. Aglutinaram-se sob o movimento “Salvem o rio Narmada” que, estrategicamente, trabalhou na organização interna e na visibilidade externa, chamando a atenção ao problema das barragens no mundo. Teve interlocução com os grandes movimentos e instituições ambientais.

Em 1994, por iniciativa da Rede Internacional de Rios, ocorreu o lançamento do Manifesto de Manibeli, que arregimentou 326 instituições e ativistas, de mais de 40 países, que se opunham à hidrelétrica e ao Banco Mundial, financiador da obra, alegando falta de transparência. Simbolicamente, Manibeli foi escolhida por ser a primeira aldeia a ser inundada.

A Rede Internacional Rios Vivos e o NBA exigiam a moratória do financiamento das grandes usinas; fundo de indenização para os afetados transparente e administrado com independência; evitar que os projetos causassem deslocamentos em grande massa; a presença da população na formatação de projetos e seu acompanhamento. Mostravam-se claramente em oposição à hidrelétrica de Sardar Sarovar e pediam moratória às demais hidrelétricas. O comitê organizador era constituído pelo Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Narmada Bachoa Andolan (NBA), Rede Internacional de Rios, Grupo Chileno Ação pelo povo Pehuenche da Província




de Biobio e Rede Europeia de Rios. Como decorrência do Manifesto de Manibeli, em 1997, foi realizado o Encontro Internacional de Barragens, em Curitiba, ocasião em que se constituiu o esboço para a Comissão Mundial de Barragens, cujo relatório foi publicado em 2000.

Apesar da visibilidade do NBA, outras instituições indianas estiveram presentes na resistência às barragens no rio Narmada, acompanhando os decênios de luta, como o Centro para o Conhecimento Tradicional (SETU), ARCHI-Vahini, além de ONGs internacionais. Ativistas da sociedade civil tiveram papel destacado, como Arundhati Roy, escritora de reconhecimento internacional, que doou ao movimento do NBA o valor do prêmio recebido⁴ - foi roteirista, diretora e produtora do filme DAM/AGE sobre a inundação provocada pela hidrelétrica Sardar Sarovar, em especial junto aos adivasi. A ativista de papel fundamental foi a assistente social Medha Patkar⁵, personagem de primeira hora que abandonou a tese de doutorado para acompanhar os adivasi (Bose, 2004) quando constatou que estes desconheciam a barragem e seus efeitos. Foi uma das fundadoras do NBA e uma das elaboradoras do documento de lançamento da Comissão Mundial de Barragens, evento a que a Índia recusou-se enviar a representante. Muito lembrada é a figura do assistente social Baba Amte, que atuava entre os pobres dos pobres, reconhecidamente com serviços prestados junto aos portadores de hanseníase. Não é objeto aqui o estudo das lideranças do NBA. Sem elas, seguramente, a trajetória seria de menor alcance. Cabe ressaltar que, num contexto de sociedade altamente hierarquizada, a organização de

⁴ A autora recebeu em 1998 o Prêmio Book Prizer em literatura inglesa pelo livro O deus das pequenas coisas. Na Índia foi condenada à prisão por ser considerada obra obscena.

⁵ A figura de Madha Patkar surge, em certos momentos, como credencial para o grande movimento de resistência. Em chamadas dos jornais indianos para manifestações que percorreriam diversas cidades e aldeias, escreviam que: "Ativistas de Narmada Bachao Andolan junto com Medha Patkar estão empreendendo um jejum indefinido a partir de hoje nas margens do rio Narmada em Badwani, Madhya Pradesh. Quinta-Feira, 20 de Julho de 2017." Noutro momento: "Cerca de 600 ativistas da NBA e pessoas do Vale de Narmada, juntamente com Medha Patkar, foram detidos da estação ferroviária de Bhopal e Habibganj em Bhopal." Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2024.




grupos subalternos e estigmatizados, lutando por tão longo período, com estratégias pacifistas, travando diversas batalhas, não é fato corriqueiro.

Um dos primeiros confrontos do NBA foi dirigido contra os financiadores da obra, em especial do Banco Mundial. Passaram a apresentar fragilidades dos estudos e os dados de impactos ambientais e sociais que o empreendimento causaria, bem como as acusações de corrupção que envolviam a obra, o que atingia em cheio a política reputacional do banco. O BIRD assinara contrato para desembolso de 450 milhões de dólares, o que fez em parte. Diante da opinião pública, inicialmente, o Governo do Japão, co-financiador, retirou-se em 1990. O Presidente do Banco Mundial nomeou comissão independente para fazer a revisão (Pereira, 2009).

Dos resultados do relatório, conhecido como Relatório Morse, decorreu a retirada do banco, o que o NBA credits como vitória sua. Mesmo assim, a obra continuou buscando outras fontes de financiamento. Em documento nominado Project Completion Report India. Narmada River- Gujarat Sardar Sarovar Dam and Power Project (1995), o banco reconheceu que, por ocasião da formatação do Projeto de Sardar Sarovar, a instituição financeira estava recém organizando suas normatizações ambientais. Igualmente, a Índia dava os primeiros passos para a política ambiental, coadunando-se às normas internacionais.

Dentre outras lições, diz ter aprendido que o “[...] Banco não deveria aprovar um projeto, particularmente no caso de uma grande barragem, sem um plano de avaliação e gerenciamento de impacto ambiental adequado.” (World Bank, 2005, p. 94).

Segundo Robert Goodland, responsável pelo “esverdeamento do Banco Mundial”, as hidrelétricas de Narmada, na Índia, e Kedung Ombo, na Indonésia, projetos financiados pelo BIRD, foram aquelas que apresentaram maiores credenciais negativas e que causaram sofrimento desnecessário (Goodlan,



2010). Foi o fracasso de Narmada que levou o BIRD a constituir o Painel de Inspeção do Banco.


O ativismo civil, no caso de Sardar Sarovar, centrou-se na luta contra a insustentabilidade do projeto e a injustiça em nome do desenvolvimento, apontando haver um fosso entre a prioridade estatal desenvolvimentista e vida da população atingida.

Formaram rede socioambiental ativa, composta por entidades nacionais e internacionais, mobilizaram os afetados do vale, que se posicionaram como “civilização” em vias de desaparecimento. Souberam mostrar a diferença entre o local e o global, entre as diferenças do vale, de suas culturas, de suas peculiaridades e das finalidades do empreendimento. Como foi mencionado anteriormente, resultou em greves de fome, jejuns; expulsões e prisões tornavam-se corriqueiras. A conectividade entrou em jogo, como exemplo a #SolidarityAction@JantarMantar, alicerçando solidariedade internacional com o Narmada.

Em junho de 2019, o governo de Gujarat ameaçava fechar as comportas do Sardar Sarovar e a encher o reservatório até seu limite, para testar a capacidade e a resistência da barragem.

Pelos acordos, dentro dos desacordos, os assentamentos e a organização dos afetados deveriam ser realizados seis meses antes do fechamento das comportas. Os relatórios informavam ações em contrário. Ativistas e afetados realizaram a satyagraha, isto é, ficaram nas casas das aldeias nos períodos de monções. Alguns levados pelo inconformismo praticaram o Jal samarpan, o sacrifício por afogamento.

Segundo o NBA, em julho de 2019, mais de 31.593 famílias não tinham documentação e sua situação estava pendente, com seus meios de vida afetados, inundados, aguardando bolsa de subsistência e lotes para assentar.




O órgão responsável pela proteção ao meio ambiente, pelo estudo de deslocamento e assentamento dos afetados, das políticas de aquisição de terras, chamado de Autoridade de Controle de Narmada (NCA), afirmava desde o início da década anterior que as famílias do vale já haviam sido assentadas. Entre encontros, desencontros e disputas entre NCA e o governo de Madhya Pradesh e Gujarat, que alegavam haver dezenas de aldeias sem assistência, a Autoridade de Controle de Narmada passou a acelerar as obras. Um dos motivos era promover o enchimento do reservatório um mês antes do previsto, para coincidir com o aniversário do primeiro-ministro Narendra Modi, em 17 de setembro, que prestigiou o evento. Simbolicamente, a comemoração do aniversário e o ato de prestígio ao evento, de um lado, e o desastre de inundação e afogamentos, de outro, sem o total reconhecimento da condição de atingidos, foi a consolidação do fosso entre o global e o local, entre o Estado e as minorias.

Os jornais de Bhopal, cidade do vale do Narmada, de novembro de 2019, trazem demandas dos afetados do NBA, informando que as reivindicações e os direitos dos atingidos não foram atendidos; falam das fraudes nas indenizações e reabilitações, apesar de ter ocorrido enchimento do lago. O Indian Express de 18 de novembro do mesmo ano informava que Pakta e os ribeirinhos continuavam praticando satyagraha.

5 CONCLUSÃO

Pode-se levantar duas questões. Uma diz respeito ao planejamento e ao modelo de planejar, não incluindo os interessados ou futuros afetados. É uma modalidade que conjuga muito pouco com cidadania, por mais elástico que seja este conceito. Soa próximo ao colonialismo interno. A outra consideração é perguntar a quem serviu Sardar Sarovar?



Apesar de o projeto Sardar Sarovar estar no arcabouço do hidropoder indiano, de grande projeção econômica da Índia, vale observar que os derrotados, apesar da longa luta, não foram somente os adivasi.

Por outras palavras, a quem é que este projeto manchado beneficia? Aparentemente, a resposta não é a “sociedade indiana”. Infelizmente, o projeto ficou aquém do fornecimento de água potável e de irrigação à maioria das zonas propensas à seca. No entanto, o quadro parece ser diferente para as empresas multinacionais fortes. Coca-Cola, Ford Motors e Tata Motors, que parecem colher os benefícios (GONENC, 2017, p. 04).

Mesmo que o NBA não tenha obtido o êxito esperado em barrar a hidrelétrica, os louros podem ser contabilizados nos avanços das discussões em torno de barragens, como a constituição da Comissão Mundial de Barragens e o espalhamento de movimentos em áreas urbanas da Índia, nas denúncias do desastre ecológico, da expropriação das famílias, do solapamento do modo de vida e da corrupção endêmica. Conseguiram ressonância interna na sociedade indiana e reconhecimento externo. Seguramente aqueles que participaram tiveram um aprendizado do qual se valerão em outras circunstâncias adversas.

Referências

BASU, PRATYUSH. **Scala, placa and social movements: strategies of resistance along India's Narmada River.** *Nera*, Presidente Prudente, v. 13, n. 16, p. 96-113, 2010.

BOSE, Pablo. **Critics and Experts, Activists and Academics: Intellectuals in the Fight for Social and Ecological Justice in the Narmada Valley, India.** *International Review of Social History*, Cambridge, v. 49, Suppl., p. 133-157, 2004.



BUELLES, Anni Claudine. **Minority right and majority interests: an analysis of development-induced displacement in the Narmada Valley, India.** Ottawa: University of Ottawa, 2012.

DUFAUX, Lionel. **Le Canal de Suez: un chantier dans le desert.** Artefact, v. 9, p. 295-304, 2018.

DUMONT, Louis. **Hommo Hierarchicus e o sistema de castas na Índia.** São Paulo: EDUSP, 1997.

ESCOBAR, Arturo. **O lugar da natureza e a natureza do lugar ou o pós-desenvolvimento?** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, território y diferencia.** Medelin: ANAUL, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz da. **A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades nos processos de licenciamento ambiental em países emergentes.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

FRIENDS OF THE NARMADA. **Dams of the Narmada**, jan. 2010. Disponível em: . Acesso em: 15 jan 2024.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GOODLAND, Robert. Viewpoint – The World Bank Versus the World Commission on Dams. **Water Alternatives**, London, v. 3, n. 2, p. 384-398, 2010.

GONENC, Dafne. **The Sardar Sarovar Dam: Drowning out citizens but who benefits?** The London School of Economics and Political Science, LSE, London, v. 17, fev. 2017.

HALEY, Thomaz. **A luta pelo rio sagrado.** Público, 27 mar. 2000. Disponível em: . Acesso em: 1 jan 2024.



HANASZ, Paula. **Power Flows Hydro-hegemony and Water Conflicts in South Asia**. Institute for Regional Security, Kingston, v. 10, n. 3, p. 95-112, 2014.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **Ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2012.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 366 f. Tese (Doutorado em História) – Pós-Graduação em História, Universidade Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

PLANAS, O. **Energia nuclear na Índia**. Energia Nuclear, 12 nov. 2014. Acesso em: 10 jan 2024.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Índia: a estratégia de desenvolvimento – da independência aos dilemas da primeira década do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009.

RENK, Arlene Anélia; WINCKLER, Silvana. **De atingidos a vítimas do desenvolvimento: um estudo junto à população afetada direta ou indiretamente pela UHE Foz do Chapecó na região Oeste de Santa Catarina**. Revista **Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 7, n. 2, p. 187-201, 2017.


RIBEIRO, Gustavo Lins. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento**. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 80, p. 109-125, mar. 2008.

ROY, Arundahati. **Os deuses das pequenas coisas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**. 4. ed. São Paulo: USP, 2005.

THE RIGHT LIVELIHOOD FOUNDATION. Medha Patkar and Baba Amte/Narmada Bachao Andolan. Índia, 1991. Acesso em: 15 jan 2024.



WORLD BANK. India's Water Economy: bracing for a turbulent future. World Bank, 22 dez. 2005. Report. n. 34750-IN.

WORLD BANK. Project Completion Report India. Narmada River Development - Gujarat Sardar Sarovar Dam and Power Project (Credit 1552-IN/Loan 2497-IN). Environmental Impacts and Management I. 1995. Project Background and Environmental Context.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. Nuclear power of India. jul. 2020. Acesso em: 20 jan 2024.



CAPACITAÇÕES (CAPABILITES) E POBREZAS NA OBRA “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE” DE AMARTYA SEN.

Lucas Dalmora Bonissoni¹

Resumo: O objetivo do presente artigo é apresentar a teoria das capabilities, proposta por Amartya Sen, abordando o exercício das liberdades substantivas e instrumentais dos indivíduos e os impactos que as privações podem ocasionar, especialmente analisando diferentes questões de pobreza de renda e de capacidades. Os resultados obtidos através da pesquisa² estão relacionados na importância do desenvolvimento das capabilities para expansão das liberdades subjetivas com o intuito de atingir resultados que proporcionem os fins primordiais para as pessoas a saírem da penúria. O método utilizado foi o dedutivo através de estudo bibliográfico, tendo como referência a obra “Desenvolvimento como Liberdade”, em diálogos com comentadores.


1 INTRODUÇÃO

O artigo desenvolvido tem como referencial teórico a obra “Desenvolvimento como Liberdade”, elaborada por Amartya Sen em cinco conferências proferidas como membro da presidência do Banco Mundial, no ano de 1996.

Como resultado do estudo, Sen foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia, ano de 1998, dispondo como um de seus argumentos a análise

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Oeste Catarinense (UNOESC), com bolsa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - Programa PROSUC. Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF. E-mail: lucasdbonissoni@hotmail.com;

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.



do desenvolvimento através da expansão de liberdades e capacidades, não apenas por meio da renda per capita de cada país.


Os conceitos centrais envolvidos na abordagem de capacidade, também traduzidas como *capabilities* [capacidade + habilidade], tem como análise o estudo do exercício das liberdades substantivas e seu desenvolvimento (Sen, 2010).

O enfoque foi originalmente criado como uma alternativa às abordagens econômico-utilitaristas que influenciam as discussões sobre a qualidade de vida em círculos internacionais de desenvolvimento e política pública (Nussbaum, 2013). A abordagem das *capabilities* propõe a comparação da expansão de liberdade como um vetor de funcionamentos onde cada indivíduo pode ser e fazer aquilo que escolher dentre diversos cenários (Alkire, Qizilbash, Comim, 2008).

Tendo em vista a existência de uma relação complexa entre liberdades e privações, especialmente considerando as distinções teóricas entre liberdades instrumentais e substantivas, surge a seguinte questão para pesquisa: “A expansão das liberdades instrumentais (facilidades econômicas) pode ser considerada o melhor meio para evitar a privações ocasionadas pela da pobreza de renda e capacidades?”

O objetivo do presente estudo é explorar as diferenças entre liberdades instrumentais e substantivas em relação à pobreza de renda e à pobreza de capacidades. Na medida em que uma das liberdades instrumentais se referem à incentivos de facilidades econômicas e oportunidades necessárias para que as pessoas exerçam sua liberdade individual, enquanto liberdades substantivas dizem respeito à capacidade real das pessoas de exercerem suas liberdades de maneira significativa.

Para atingir os objetivos propostos e investigar o problema de pesquisa, a metodologia utilizada adotou-se o método dedutivo enquanto método



de abordagem, tendo como referencial teórico a obra Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya Sen, e fontes secundárias que discorrem e complementam com extrema importância os conceitos do Autor.

2 CAPACITAÇÕES (*CAPABILITIES*)

O conceito de “capacidade/*capacity*” é discutida pelos pesquisadores que estudam as teorias de Sen, entre eles Flávio Comim, que questiona sobre o uso individual dessa expressão, isso porque a capacidade traduzida de forma simplificada não permite diferenciar o conceito que Sen quer introduzir (Comim, 2021).

Comim expõe que a tradução correta de capacidade [*capability*] é a ligação entre duas palavras: *capacity* + *ability*, ou seja, capacidade somada com o termo habilidade. Isso significa dizer que *capability* é a habilidade que cada pessoa possui para desenvolver sua capacidade. Outra expressão utilizada por pesquisadores sobre os estudos de Sen é o uso do termo de “capacitações”³. (Comim, 2021).

Na obra Desenvolvimento como Liberdade, Sen conceitua *capabilities* como “combinações alternativas de funcionamentos” para realização de suas vontades (Sen, 2010, p. 105). Com base nessa afirmação, é imprescindível entender o significado da palavra funcionamentos para após prosseguir com os demais características do conjunto de *capabilities*.

Os funcionamentos podem ser entendidos como “vetores” ou meios alternativos dentre os quais cada pessoa pode escolher o que deseja realizar, “pode ser representada por um número real e, quando isso é feito, a realização efetiva da pessoa pode ser vista como um vetor de funcionamento” (Sen, 2010,

³ Comim tem preferência pelo termo “capacitações”, conforme destaca: “eu pessoalmente tenho favorecido ao longo dos anos, é o conceito de “capacitação”, pois é diferente e suficiente de capacidade, destaca o elemento Aristotélico de ação presente no conceito e tem um sabor único nosso, já que só em português temos palavras terminadas em “ão”.

p. 105). Zambam, no mesmo sentido, acrescenta que os funcionamentos representam os elementos segundo as necessidades, condições e objetivos de vida, que cada pessoa considera importante fazer ou ter (Zambam, 2014).


Comim, de forma simplificada e teórica, destaca que os funcionamentos são uma espécie de “listinha” de tarefas rotineiras que cada ser humano quer executar. Portanto, o vetor de funcionamento trata de uma realidade específica do que cada indivíduo pode ser e fazer aquilo que escolher dentre diversos cenários alternativos, como ir ao trabalho, dormir, estudar, fazer exercícios, praticar esportes etc. (Comim, 2021).

As *capabilities* de uma pessoa se referem às combinações alternativas de funcionamentos que são viáveis para ela alcançar: “Capacidade é, portanto, uma liberdade” (Mehrotra, 2008, p. 406).

Considerando que as alternativas de funcionamento estão relacionadas ao viés da “liberdade”, outro elemento importante para compreender as *capabilities* é através deste segundo elemento. Para Sen, as *capabilities* são “um tipo de liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos”, para que cada indivíduo possua uma autonomia de escolha para realização de suas vontades. (Sen, 2021, p. 105).

A liberdade, para Sen, representa um pilar central para o desenvolvimento, por duas razões. A primeira pela razão avaliatória, analisando se houve aumento das liberdades das pessoas, sendo as liberdades substantivas consideradas essenciais a vida digna. A segunda pela razão da eficácia, analisando a livre condição de agente das pessoas, ou seja, a condição de agente⁴ livre é um componente principal para o desenvolvimento das *capabilities* (Sen, 2010, p. 17-18).

⁴ A condição de agente vem da expressão “agência”. Agência, conforme menciona Comim, não se trata de “agência bancária”, essa expressão faz referência “às pessoas em sua condição de pessoas que agem”. (COMIM, 2021, p. 30). Explica Sen, que o termo agente é alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo (SEN, 2010, p. 34).



Verifica-se assim, que o pensamento de Sen tem enfoque na liberdade como mecanismo principal para o desenvolvimento das relações humanas. As *capabilities* representam as liberdades substantivas dos indivíduos que vão estar relacionadas as “dimensões indispensáveis para a sua realização individual e a sua inserção na dinâmica do ordenamento social” (Zambam, 2014, p. 50).


Cada um desses tipos elementos ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Nussbaum, acrescenta que as *capabilities* estão relacionadas as variabilidades de necessidade de recursos e habilidades, das quais cada pessoa consegue converter em funcionalidades (Nussbaum, 2013).

Sen e Nussbaum, são dois proeminentes pesquisadores que contribuem para o desenvolvimento desta abordagem. Por mais que ambos possuam entendimentos análogos sobre as *capabilities* eles divergem em alguns pontos.

Sen, entende que devem ser analisadas de forma aberta, flexível e adaptável, a depender dos contextos culturais e sociais que cada indivíduo está inserido (Sen, 2010). Já, Nussbaum, entende que devem ser baseadas em uma “lista” que contém dez capacidades humanas centrais como exigência para uma vida com dignidade⁵, das quais estão inseridas: a vida; saúde física; integridade física; sentidos; emoções; razão prática; afiliação; outras espécies; lazer; e controle sobre o próprio ambiente (Nussbaum, 2013). Trata-se de uma lista aberta e sujeita a contínua revisão e reconsideração.

O argumento baseia-se em projetar cada elemento de capacitação humana central em uma forma de vida, intuitiva e discursiva. Para Nussbaum “o enfoque das capacidades é completamente universal: as capacidades em questão são consideradas importantes para todo e qualquer cidadão, em toda e qualquer nação, e cada pessoa deve ser tratada como um fim” (2013, p. 94).

⁵ O objetivo deste artigo não é exemplificar cada critério adotado por Nussbaum, apenas de listar as dez capacidades humanas centrais abordadas pela Autora e distinguir a diferença de concepção *capabilities de cada filósofo*.



Por mais que Sen não possua uma lista de *capabilities* centrais ele entende que “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios (2010, p. 25), reconhecendo, assim, a importância avaliatória da liberdade. Comim, complementa o entendimento que os fins primordiais são atribuídos um papel constitutivo que trata das liberdades substantivas, e aos meios um papel instrumental, que trabalha das liberdades instrumentais (Comim, 2021). Nesse sentido, o Autor trabalha as liberdades em três dimensões, as liberdades individuais⁶, as liberdades substantivas e as liberdades instrumentais, que serão abordadas nos subtítulos 2.1 e 2.2.


Destaca-se que elas podem atuar complementando-se mutuamente umas as outras. Como por exemplo as políticas públicas buscando o aumento das liberdades instrumentais pode ser uma alavanca para promoção das liberdades substantivas. (Sen, 2010)

3 LIBERDADES SUBSTANTIVAS E INSTRUMENTAIS - OS FINS E OS MEIOS PRIMORDIAIS

Abordar a expansão de liberdades substantivas (*substantive freedoms*) dirige a atenção para os fins que as tornam importantes, com uma preocupação com a qualidade de vida de cada sujeito, que se concentram na maneira de escolhas de como as pessoas vivem, e não exclusivamente na renda que elas dispõem (Sen, 2010).

Isso não quer dizer que Sen não considera os recursos financeiros importantes, pelo contrário, apenas menciona que o fomento de políticas públicas para ações econômicas não é o único meio de atingir uma liberdade

⁶ Para Sen, “a liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre (1) disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes” (2010, p. 48-49).



substantiva, porque as liberdades podem estar sob influência de outros fatores. As “liberdades substantivas” incluem capacidades como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez evitável e da morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler, escrever e contar, ter participação política, liberdade de expressão etc. (Sen, 2010).


Para expansão e fortalecimento do exercício das liberdades substantivas, necessário se faz a presença de uma ampla e influente rede de organizações, com o propósito de incentivar, sedimentar e fortalecer o aprimoramento das *capabilities*. “Com a sua efetivação, as pessoas têm um variado panorama de opções, cujos funcionamentos tornam possível buscarem aquilo que consideram importante fazer ou ser” (Zambam, 2014, p. 53).

O poder de escolher é fundamental para exemplificar as promoções ou privações de liberdades substantivas. Sen, em sua obra utiliza o seguinte exemplo: Uma pessoa pode optar por fazer jejum, que é totalmente diferente de passar fome. Ter a opção e a autonomia de decidir acarreta a promoção de *capabilities*, por outro lado a privação de recursos essenciais para uma vida digna gera na privação de liberdades substantivas (Sen, 2010).

De maneira semelhante, Zambam e Kujawa dissertam que as liberdades substantivas estão relacionadas aos direitos com autonomia, mas para isso os cidadãos devem que ter acesso a bons níveis de educação para ter conhecimento de seus direitos e garantias, possibilitando a evolução no processo de integração na sociedade, conforme prevê a Constituição da República Federativa Brasileira (Kujawa, Zambam, 2018).

No mesmo sentido, Unterhalter dispõe que as avaliações devem ser feitas de acordo com a liberdade substantiva de cada indivíduo em particular, quando seu poder de autonomia é fortalecido sua vida é valorizada (2008).

Isso quer dizer que para que ocorra o desenvolvimento de uma sociedade é fundamental que se removam as fontes de privação de liberdades,



como “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância excessiva do Estado repressivo” (Sen, 2010, p. 16).


O papel substancial da educação, saúde, moradia e outros meios de expansão das *capabilities* formam uma ligação sólida, no qual o Estado deve desempenhar um papel bastante construtivo (Drèze, Sen, 2015).

O desenvolvimento de acordo com as liberdades substantivas deve de estar relacionados com a expansão na qualidade de vida e das liberdades usufruídas por cada indivíduo. Ampliar as liberdades é uma razão para que as pessoas se tornem seres sociais mais completos, pondo em prática os desejos perseguidos, para alcançar o seu objetivo fim, isto é, uma liberdade sem privações (Sen, 2010).

Por outro lado, as liberdades instrumentais contribuem para a capacitação geral de uma pessoa viver livremente, servindo como meios de propósito geral necessários para capacitar adequadamente as pessoas. Inúmeras são as diversidades de instrumentos que estão relacionados a esse tipo de liberdade, porém, Sen, identifica cinco “liberdades instrumentais” que podem ser vistas como “meios crucialmente eficazes” para a expansão de outras capacidades importantes: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. (Sen, 2010).

Entre as liberdades instrumentais destacadas por Sen, a pesquisa se limitará apenas ao item dois.

As facilidades econômicas estão conectas com as possibilidades de que cada indivíduo possui para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca, ao passo que os intitulamentos econômicos de uma pessoa estará relacionada aos seus recursos disponíveis, condições de trocas, preços relativos e funcionamento dos mercados. A perspectiva de



que o desenvolvimento econômico cresça conseqüentemente aumentará a renda e a riqueza de um país, porém o modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará a diferença (Sen, 2010).


O crescimento econômico pode contribuir para um país não somente proporcionando um ganho em rendas privadas complementares, como também criando oportunidade ao Estado em financiar seguridade social e intervenções pontualmente ativas.

A importância da disponibilidade de financiamentos e o acesso a esses recursos podem ser uma influência crucial sobre os intitamentos que as instituições financeiras são capazes de assegurar, podendo ser utilizada tanto em casos que envolvam grandes empresas como os estabelecimentos comerciais de pequenos créditos, impactando no crescimento econômico e no aumento de renda privadas (Sen, 2010).

A contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais e a expansão que o crescimento econômico pode propiciar, porém “o principal é que o impacto do crescimento econômico depende muito do modo como seus *frutos* serão aplicados” (Sen, 2010, p. 66).

O Brasil é um exemplo disso, um país que apresenta crescimentos econômicos de seu Produto Interno Bruto, porém a história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com serviços públicos, demonstra que o crescimento econômico não diz respeito a expansão de *capabilites*.

Verifica-se, assim, que as liberdades instrumentais têm o objetivo de contribuir para a expansão da capacidade geral de cada indivíduo, com a finalidade de se viver mais livremente. Outro fator importante dos da liberdade instrumental é que possui um efeito de complementar umas às outras, para se alcançar o



desenvolvimento das liberdades substantivas, vinculando e reforçando uma importância conjunta para o aumento de *capabilities* (Sen, 2010).

Dessa forma, o argumento de que as liberdades não são apenas fins primordiais do desenvolvimento, mas o seu principal meio, tendo em vista que “as liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (Sen, 2010, p. 25-26).

Essas interconexões de relações complementares de liberdades são de suma importância para a criação de políticas de desenvolvimento, até porque a utilização das liberdades instrumentais podem ser úteis para que as pessoas possam deliberar sobre determinadas prioridades dentro da sociedade, com a intenção de buscar a expansão de liberdades substantivas (Comim, 2021).

Nota-se que o objetivo está relacionado a um conceito importante para a criação e desenvolvimento de políticas públicas, posto que deixa em evidência as necessárias e possíveis intervenções que o Estado, ou qualquer outra entidade responsável, possa utilizar como meio para promoção de *capabilities* (Comim, 2021).

Entre o desenvolvimento de liberdades instrumentais, está uma das grandes dificuldades globais. A pobreza é entendida uma privação de liberdade substantiva, porém os sintomas da pobreza podem ser identificados através de liberdades instrumentais para desenvolver políticas públicas como meio destinado a reduzir a desigualdade ou pobreza (Sen, 2010).

Assim, pode-se se dizer que a renda privada é um meio importantíssimo para se obter *capabilities*, ou seja quanto maior forem as políticas para facilitações econômicas (liberdade instrumental), podem potencializar a pessoa a ter acesso à educação, moradia, energia elétrica (liberdades substantivas) de qualidade.


4 POBREZAS DE RENDA E POBREZA DE CAPACIDADES

As liberdades acima discutidas contrastam visões restritivas ou expansivas sobre o desenvolvimento, através de uma análise individual de cada indivíduo. Ocorre que, mundialmente o desenvolvimento é medido de forma diversa ao ponderado por Sen, através de uma análise ao Produto Interno Bruto (PIB), que basicamente verifica o crescimento econômico de acordo com as rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico entre outros (Sen, 2010). Esse critério bruto, literalmente, premiou nações com base no crescimento do PIB, ainda que contivessem grande pobreza e altos índices de desigualdade. (Nussbaum, 2013).

A pobreza deve ser investigada como privação de capacidades básicas substantivas, isto é, de uma forma multidimensional, ao invés de meramente verificada como um baixo nível de renda, que é o critério tradicional utilizado para identificação da pobreza. Entretanto, isso não quer dizer que a baixa renda de cada pessoa não seja uma das causas principais da pobreza, até porque a falta de renda acarreta a privação de liberdades substantivas, como na liberdade de saciar a fome ou de obter uma nutrição satisfatória (Sen, 2010).

A renda é um fator importante, sim. Porém, “parametricamente”, isto é, outros parâmetros devem ser verificados de acordo com subgrupos formados com características individuais de cada pessoa, como idade, gênero, raça etc. Esses elementos instrumentais de como cada pessoa usa a renda é o que converte no funcionamento ou privação das *capabilities* (Comim, 2021).

Isso quer dizer que não podemos analisar apenas os fatores instrumentalmente importantes, como é o caso das “facilidades econômicas”, mas para aqueles que substantivamente relevantes para a avaliação de cada pessoa, até porque além de uma renda baixa existem outros elementos, que podem ocasionar na pobreza (Comim, 2021).



Se comparar dois indivíduos que residem em locais onde o custo de vida é similar, e com políticas de desenvolvimento e facilitação de acesso a recursos econômicos, se uma dessas pessoas for idosa e enferma precisará de uma renda superior a um jovem com condição de saúde estável.


Por esse motivo, a problemática deste artigo é empreendida na discussão abordada por Sen, de que a visão de desenvolvimento baseada na promoção exclusiva de liberdades instrumentais é incompleta (Comim, 2021).

O Brasil e a Índia, no ano de 2023, ocupam a lista do TOP 15 países com maiores PIB no mundo, porém, ambos refletem situações de desigualdades sociais alarmantes. Isso ocorre porque o PIB é analisado sem inquirir elementos chaves da vida humana, como garantias cruciais de inclusão, que nem sempre estão relacionadas com a riqueza e a renda. Elementos como a expectativa de vida, mortalidade infantil, fome (Nussbaum, 2013).

Como fontes de privação de liberdades, por exemplo, a fome é um dos grandes problemas mundiais, que não serve de parâmetro para o PIB (Wordbank, 2023). Segundo pesquisa da ONU, publicada pela Folha de São Paulo, existem no Brasil mais de 10 milhões de pessoas em situação de fome, por mais que esse dado seja considerado uma redução aos anos anteriores, ao mesmo tempo, atingiu percentual de 70 milhões de pessoas que sofrem por insegurança alimentar moderada ou severa⁷, conforme relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (Folha de São de Paulo, 2023).

O setor elétrico, devido ao alto custo de oferta, mesmo com fornecimento gratuito ou cobrança de taxas mínimas em alguns casos, em locais como na Índia ocorrem furtos, inadimplência, corte de energia elétrica.

⁷ “A insegurança alimentar severa, segundo o relatório da ONU, é caracterizada pela falta de comida que gera a ocorrência de um ou mais dias sem comer, com riscos à saúde e ao bem-estar. A moderada, por sua vez, se verifica na redução da qualidade e da quantidade dos alimentos consumidos, além de uma incerteza sobre o acesso a comida” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023).




Tentativas de políticas públicas falhas acabaram reduzindo o investimento na geração de energia e capacidade de transmissão, além da ausência de ligações elétricas para milhares de pessoas. Estancar essa sangria e enfrentar a pressão de determinados grupos econômicos de peito aberto são tarefas políticas árduas, e ao menos que os políticos não modifiquem essa situação, ocorrerão subsídios apenas para quem menos precisa (Drèza, Sen, 2015).

Outro exemplo de privação é o acesso a moradia, que também é importante para o desenvolvimento, formação e atuação das pessoas, representando uma condição essencial para construção da identidade individual, familiar e social (Kujawa, Zambam, 2018).

Verifica-se, com base nas situações apresentadas que a justificativa para essa problemática é que com uma melhora em políticas com programas deve ser voltada para as liberdades substantivas, como na promoção de educação básica, moradia e saúde pública de qualidade, podem proporcionar as pessoas a expansão de suas *capabilities*.

Através de políticas públicas destinadas para os fins procedimentais, resultará no aumento potencial de cada pessoa auferir uma renda privada superior, e, conseqüentemente ter acesso a outros funcionamentos que podem tirar da pobreza, “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (Sen, 2010, p. 124).

É evidente que o aumento da renda através de liberdade instrumentais como meio de solucionar os problemas causados pela pobreza pode resolver momentaneamente problemas sociais. Porém, se os investimentos ou ações públicas forem mal aplicadas, seria como “tampar o sol com a peneira”, porque essa falta ou destinação equivocada de recursos em algum determinado momento pode novamente aparecer.



Conforme entrevistas de pessoas beneficiadas pela implementação de projetos sociais, no Loteamento Canãa, em Passo Fundo/RS, em pesquisa realizada por Kujawa e Zambam, demonstrou que a expansão de liberdades substantivas, neste caso a moradia, foi essencial para o desenvolvimento *capabilities* em diversas áreas, como a educação (maior frequência escolar por ter habitualidade e residência fixa), saúde física e mental, capacitações profissionais, desenvolvimento familiar e comunitário (2018).


O aumento de *capabilities* conduz a um maior poder de auferir renda, e não o inverso. (Sen, 2010). A importância de expandir as liberdades substantivas, que conseqüentemente resultará na possibilidade que cada indivíduo tem para dispor recursos financeiros e de outras *capabilities* indispensáveis para uma vida digna, especialmente através da educação, saúde e moradia.

Com efeito, a pobreza de renda e a pobreza de capacidade estão estreitamente relacionadas, uma vez que a falta de progresso na educação e em cuidados de saúde limita a liberdade das pessoas para entrar em crescer em empregos, como por exemplo na indústria em geral (Drèze, Sen, 2015).

Essa é justamente a resposta do problema deste artigo, no sentido de que somente o aumento de liberdades instrumentais como a renda, por mais que sejam meios importantes, não resolveriam exclusivamente as questões como a pobreza, pelo contrário o foco deve estar relacionado na expansão das liberdades substantivas. Contrário disso seria confundir os meios pelos fins.

Assim, uma das grandes missões empreendidas por Sen na obra Desenvolvimento como Liberdade é de demonstrar que uma visão de desenvolvimento voltada apenas para promoção de renda é incompleta, ou seja, nem sempre é suficiente (Comim, 2021).

Nussbaum complementa que existem boas razões para que seja analisada a pobreza como privações de *capabilities* elementares, daquelas da



qual a Autora apresenta um rol exemplificativo para que sejam alcançadas, e não apenas com base na baixa renda (Nussbaum, 2013).


A presença da pobreza, segundo a abordagem das *capabilities*, pode ter várias formas e sua erradicação exige que sejam retiradas as fontes de privação das liberdades. Para tanto, deve-se levar em consideração mais do que a renda monetária auferida, também a vida que cada indivíduo deseja. Ele deve ser livre de privações para obter o que almeja, ou seja, ter um conjunto capacitário que proporcione os funcionamentos desejados.

Portanto, em termos econômicos, a pior privação das *capabilities* não está relacionada apenas a riqueza ou a pobreza, mas pela dificuldade que as pessoas passam por não ter o mínimo para garantir uma vida digna com alimentação, habitação, vestuário, saneamento, saúde e educação etc. Para isso, a obra de Sen destacando a importância do papel do desenvolvimento das liberdades substantivas é uma forma inteligente de solucionar problemas, como aconteceu em Kerela na Índia, que a preocupação não estava no crescimento econômico do país, e sim na expansão das *capabilities* dos cidadãos, melhorando a educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativa de terras para atingir o êxito na redução da pobreza (Sen, 2010).

4 CONCLUSÃO

Atualmente, o mundo em que se vive é repleto de privações, destituição e opressão extraordinária. Como bem apontado por Sen, existem problemas novos convivendo com os antigos, e a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não estão sendo satisfeitas.

Diariamente, uma quantidade expressiva de pessoas são vítimas de várias formas de privação de liberdades, como as fomes coletivas que continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a liberdade básica



de sobreviver, carentes das oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social moradia, acesso à energia elétrica. Essas privações podem ser encontradas tanto em países ricos como em países pobres.


Nesse viés, o problema central do presente artigo, respondeu a problemática das privações de renda e de capacidades e seu impacto nas expansões das liberdades instrumentais e substantivas das pessoas em situações de pobreza.

No que diz respeito as liberdades instrumentais, verificou-se que somente com a promoção de facilidades econômicas, como por exemplo a criação de linhas de crédito de financiamento, podem possuir um impacto direto na expansão das *capabilites* e o aumento do PIB de cada país, considerando que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país.

Por outro lado, dependerá muito do êxito e da aplicação de cada oferta, haja vista que o modo como as rendas adicionais serão distribuídas farão toda a diferença, portanto, nem sempre o melhor modo de sair de situações de pobreza é através de incentivos à liberdades instrumentais, porque dependerá de fatores variáveis para se atingir o objetivo.

Em casos como no Brasil e na Índia, analisou que mesmo sendo dois países com PIB elevado, estando no top 15 mundial, ambos possuem situações similares de desigualdade social e fome extrema, tendo um impacto direto que limita o acesso a serviços básicos das pessoas. As implicações das privações oriundas pela privação de *capabilites* impedem que as pessoas tenham uma vida digna e com qualidade.

As relações instrumentais, por mais importante que sejam, conforme reiterado em todo artigo, não podem ser consideradas mais substituir a



necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza.

Em relação as liberdades substantivas, constatou-se que as privações de capacidades essenciais, como a educação de qualidade, saúde adequada, tem um efeito negativo no desenvolvimento das *capabilities* para que as pessoas desfrutem de uma essencialmente vida digna, restringindo os indivíduos a alcançarem o seu potencial humano. Dessa forma, por mais que a renda de cada pessoa seja de suma importância para as liberdades instrumentais, não se nega que insuficiência dela pode ser uma das causas mais importantes da pobreza. Assim, o Autor propõe em sua obra que seja analisada a pobreza não somente com base nas riquezas, mas como uma privação de *capabilities* **básicas**.

Para responder essa problemática, não deve ser analisada somente as melhorias de desenvolvimento econômico, mas especialmente a expansão das *capabilities* e oportunidades básicas das pessoas. Para isso, é imprescindível que o fortalecimento das liberdades substantivas proporcione resultados mais inclusivos, por exemplo em educação básica, serviços de saúde de cada pessoa, moradia, potenciando que as pessoas no nível de pobreza consigam uma chance de ter acesso a funcionamentos para uma vida digna.

Em vista disso, com base na perspectiva das *capabilities* a análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas de privações, desviando a atenção principal “dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda), para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente para as *liberdades* de poder alcançar esses fins” (Sen, 2010, p. 123).

Portanto, conclui-se que a melhora na educação básica, serviços de saúde, moradia, rede elétrica, elevam diretamente a qualidade de vida; esses fatores também aumentam o potencial de uma pessoa auferir renda e assim

livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto maior for a inclusão do alcance da das liberdades substantivas, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina; QIZILBASH, Mozaffar; COMIM, Flávio. Introduction. In: COMIM, Flávio; QIZILBASH, Mozaffar; ALKARIE, Sabina. **The capability approach: concepts, measures and applications**. Cambridge University Press, 2008.

COMIM, Flávio. **Além da liberdade: anotações críticas do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen**. [S. l.: s. n., 2021]. E-book.


DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil tem 10,1 milhões passando fome**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/brasil-tem-101-milhoes-passando-fome-diz-onu.shtml?pwgt=kre002y9pmddz2cpwemyo-7mo097smjwkic4tpacelz5tfw8y&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Visto em:

04. jul. 2023.

KUJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. Conquista da moradia no loteamento Canãa em Passo Fundo, Brasil. **Mercator. Fortaleza**. v. 17, 2018, p. 1-15.

MEHROTRA, Santosh. Democracy, decentralisation and access to basic services: an elaboration on Sen's capability approach. In: COMIM, Flávio; QIZILBASH, Mozaffar; ALKARIE, Sabina. **The capability approach: concepts, measures and applications**. Cambridge University Press, 2008.



NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.**

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta, revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.**

UNTERHALTER, Elaine. The capability approach and gendered education: some issues of operationalisation in the context of the HIV/AIDs epidemic in South Africa. In: COMIM, Flávio; QIZILBASH, Mozaffar; ALKARIE, Sabina. **The capability approach: concepts, measures and applications. Cambridge University Press, 2008.**

ZAMBAM, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: As capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **Episteme [online]. 2014, vol.34, n.2, p. 47-70. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200004&lng=es&tlng=. Acesso em: 04 jul. 2023.**

WORDBANK. **World Bank National accounts data, and OECD National Accounts data files. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR&most_recent_value_desc=true. Acesso em: 04 jul. 2023.**

URBANIZAÇÃO COMO UM DOS OBSTÁCULOS À DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E O BUEN VIVIR

Marlei Angela Ribeiro dos Santos¹

Resumo: A urbanização no Brasil gerou variadas concentrações populacionais em um número reduzido de cidades, o que evidenciou as desigualdades socioambientais existente entre as pessoas com base nos usos dos espaços urbanos ocupados por elas. As pressões ambientais urbanas – decorrentes da urbanização da pobreza e da produção do mercado econômico – manifestam-se em externalidades prejudiciais ao direito à demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas. A temática possui como eixo central o direito fundamental à demarcação de terras indígenas, urbanização, e *buen vivir*. Objetiva-se expor as consequências da urbanização no direito à demarcação das terras indígenas e refletir sobre uma possível alternativa ao desenvolvimento sustentável por meio da concepção de *buen-vivir*. O trabalho divide-se em duas partes, a primeira traz a urbanização como um dos obstáculos à demarcação das terras indígenas no Brasil; a segunda aborda o *buen vivir* como alternativa à concepção de desenvolvimento sustentável. Conclui-se pela necessidade de resgatar práticas e saberes indígenas, como o *buen vivir*, para resultados efetivos na crise ambiental e no cumprimento de direitos fundamentais, em especial dos direitos originários à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas.

Palavras-chave: Colonização; Brasil; Direitos Fundamentais; Direitos Originários.

¹ Doutoranda em Direitos Fundamentais – Universidade do Oeste de Santa Catarina; Mestra em Direitos Fundamentais-Universidade do Oeste de Santa Catarina; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Interculturalidade e Interjobjetividade: Gênero, Orientação Sexual, Raça e Etnia. Trata-se de versão de trabalho já apresentado/submetido a outra obra/evento anteriormente. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização e os espaços socioambientais envolvem diversificados arranjos políticos, econômicos, institucionais e sociais. Ligado a tais estruturas, tem as tentativas dos povos indígenas ao cumprimento do direito à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas no Brasil, entre meio a um cenário de articulação e processos de destruição ambiental, crescimento populacional e das áreas urbanas. Apesar das benesses da urbanização, as cidades são parte da origem das ameaças à manutenção dos espaços e recursos naturais, diante do vínculo à produção capitalista que atualmente rege a relação entre o humano e a natureza.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar a urbanização como um dos obstáculos à demarcação das Terras Indígenas - TIs no Brasil, além de analisar as dimensões do processo de colonização e do capitalismo que perduram a atualidade e resultam em danos ao ambiente natural no país. Outrossim, como alternativa a estrutura capitalista e extrativista, propõe-se como reestruturação espacial e social brasileira a utilização da concepção do *buen vivir* em contrapartida ao desenvolvimento sustentável e suas nuances eurocentradas.

O desenvolvimento sustentável, defendido globalmente como única via de saída às crises ambientais, a partir da emergência do Sul Global é visto como um termo utilizado no campo específico de ação e construção de agendas que objetivam a manutenção de um modo extrativista universal a beneficiar o mercado financeiro. Em virtude disso, narrativas e conceitos são retomados a partir das perspectivas indígenas da América Latina, para a redução dos impactos socioambientais.

A escrita possui argumentos analíticos selecionados de distintos autores, formando correntes teóricas de pretextos jurídicos sociais. Dividir-

se-á em duas partes. Inicialmente, é abordada a urbanização como um dos obstáculos à demarcação das terras indígenas no Brasil. Em seguida, propõe-se o *buen vivir* como alternativa à concepção de desenvolvimento sustentável.


Sobre o procedimento metodológico, a escrita foi realizada com pesquisa bibliográfica-investigativa, revisão de literatura prévia e seleção de trabalhos na temática. Foram associados textos e obras trabalhadas no componente curricular "Seminários Avançados sobre Cidades Sustentáveis, Desenvolvimento e Direitos Fundamentais" do Programa de Doutorado em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC.

2 URBANIZAÇÃO E O DESCUMPRIMENTO DO DIREITO À DEMARCAÇÃO DAS TIS

O território brasileiro ocupado pelos povos tradicionais, com a tomada europeia, passou por processos hegemônicos que formaram uma sociedade assentada na exploração e erradicação dos povos indígenas. Conseqüentemente, o colonialismo, através do poder, instituições de padrões e classificações raciais ilegitimou as práticas existentes nas comunidades encontradas no Brasil (QUIJANO, 2005).

No Brasil colônia muitas foram as violências pelo contexto colonial e a inserção de fronteiras criadas pela mão de obra escrava e o etnocídio². A exploração dos recursos naturais e do trabalho de corpos aprisionados e oprimidos favoreceu a divisão social e relações de poder, associados ao capitalismo. Desde a colonização, a hierarquização e autoridade, estas instituídas pela dominação, preserva nos dias de hoje o poder – por meio da colonialidade – do capital.

² Significa que a um grupo étnico, coletiva ou individualmente, é negado o direito de desfrutar, desenvolver e transmitir sua própria cultura e sua própria língua. Isso implica uma forma extrema de violação massiva de direitos (BONFIL; VARESE; TUMIRI, 1982, p. 23).



A reprodução pela colonialidade da estrutura territorial e política (propriedade de terras e corpos) é vislumbrada atualmente na violação de direitos fundamentais e humanos de coletividades indígenas, como no caso do descumprimento do direito à demarcação das terras tradicionais, estas reconhecidas no artigo 231³, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 de posse dos povos indígenas, dispondo a União da obrigação de demarcá-las (BRASIL, 1988).

O Decreto n. 1.775, de janeiro de 1996, prevê sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas (BRASIL, 1996), estas devendo ser demarcadas no prazo de cinco anos a partir da promulgação do texto constitucional, conforme disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988). Não obstante tais previsões, com o descumprimento do prazo de cinco anos, o estigma territorial permanece e mantém os povos originários em cenários nos quais são vistos como invasores e transgressores da ordem urbanística pelo motivo de não favoráveis ao desenvolvimento – este também caracterizado como sustentável, o que será tratado mais à frente – na organização do espaço urbano em prol das relações de mercado.

Indígenas permanecem nos territórios tradicionais em situação de transitoriedade e indeterminação, isto é, visto de forma legal ou ilegal diante da não demarcação de suas terras que são almejadas à captura de terceiros. A obtenção das terras indígenas não demarcadas é um dos meios mais difundidos na produção de assentamentos rurais e urbanos em várias regiões do Brasil⁴. Nas impressões de Rolnik, isso não é tão somente uma lógica econômica e de rentabilidade imobiliária, se trata também de um mecanismo

³ No mesmo artigo, especificadamente no parágrafo 5º, é prevista a vedação de remoção de grupos indígenas de suas terras, ressalvadas hipóteses de catástrofe ou epidemia. Inclusive, no texto constitucional é assegurada aos povos indígenas o direito de ingressar em juízo na defesa de direitos e interesses (artigo 232, CF/88) (BRASIL, 1988).

⁴ Isso porque, a densidade urbana facilita o comércio e a formação de mercados (GLAESER, 2018).

de discriminação étnico-cultural⁵, que “define como ‘proibidas’ formas de morar inscritas em certas práticas socioculturais” (ROLNIK, 2015, p. 187).

Através das engrenagens da natureza política, a permanência, expulsão, expansão ou consolidação estão em permanente disputa e o estigma territorial é fundamental na legitimação da expulsão de indígenas de suas terras tradicionalmente ocupadas. Nos procedimentos de desposseção, verifica-se a hegemonia da propriedade privada individual que se sobrepõe, nesses casos, à posse da coletividade originária.

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos tradicionais é um direito fundamental e obrigação constitucional do Estado, sob a responsabilidade do poder Executivo. Apesar disso, permanecem as denúncias de ocorrência de omissão na demarcação das TIs nos últimos anos. Conforme dados do Conselho Indigenista Missionário – CIMI atualizados até o mês de julho de 2023, da totalidade dos territórios tradicionais, há um vasto número ainda a ser demarcado, conforme estatísticas a seguir:

Tabela 1 – Situação geral das terras indígenas no Brasil

Situação geral das terras indígenas no Brasil	Quantidade	%
Registradas: demarcação concluída e registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca e/ou Serviço de Patrimônio da União (SPU)	429	30,8%
Homologadas: com Decreto da Presidência da República. Aguardando registro	14	1,0%
Declaradas: com Portaria Declaratória do Ministério da Justiça. Aguardando homologação	67	4,8%
Identificadas: reconhecidas como território tradicional por grupo de trabalho da Funai. Aguardando Portaria Declaratória do Ministério da Justiça	46	3,3%

⁵ A autora afirma que em locais onde um “grupo étnico domina um território multiétnico, as normas de planejamento – como parte dos regimes fundiários – podem se transformar em mecanismos poderosos para controlar – e, eventualmente, destituir – comunidades estabelecidas há muito tempo, em geral por minorias étnicas (ROLNIK, 2015, p. 187).

Situação geral das terras indígenas no Brasil	Quantidade	%
A identificar: incluídas na programação da Funai para futura identificação e delimitação, com Grupos de Trabalhos técnicos já constituídos	146	10,5%
Sem providências: terras reivindicadas pelas comunidades indígenas sem nenhuma providência administrativa para sua regularização	588	42,3%
Reservadas: demarcadas como “reservas indígenas” à época do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) ou adquiridas pela Funai, sem necessidade de estudo sobre ocupação tradicional	67	4,8%
Com portaria de restrição: terras que receberam portaria da Presidência da Funai restringindo o uso da área ao direito de ingresso, locomoção ou permanência de pessoas estranhas aos quadros da Funai	6	0,4%
Dominiais: de propriedade de comunidades indígenas	28	2%
Total	1.391	100%

Fonte: CIMI, 2023.

No ano de 2022 foram registrados 158 casos de conflitos relativos a direitos territoriais em 22 estados do Brasil (CIMI, 2023). Muitas comunidades, de distintas etnias, vivenciam o frear da demarcação de suas terras frente ao avanço dos interesses imobiliários ligados ao setor hoteleiro, do agronegócio e dos monocultivos, como é o caso da pressão da empresa Potássio do Brasil, controlada pelo banco canadense Forbes & Manhattan, para a instalação de um megaprojeto sobreposto ao território do povo Mura no Amazonas (CIMI, 2023).

Da totalidade de registros de conflitos relacionados às TIs constantes no Relatório de Violência contra os Povos Indígenas dados de 2022, verificam-se bastantes terras indígenas nas quais as comunidades ali inseridas vivenciam ataques e possuem seus direitos descumpridos em razão de conflitos relativos a urbanização, e interesses imobiliários:


Tabela 2 – Conflitos em TIs relativos aos interesses de urbanização/imobiliários⁶

Estado	Terra(s) Indígena(s)	Tipo de conflito
Alagoas	Karuazú	Obras do PAC
Amapá	Galibi	Execução de empreendimentos sem consulta prévia
Amazonas	Jacareúba, Katawixi	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Amazonas	Várias TIs	Construção de rodovia
Amazonas	Nove de Janeiro	Reconstrução da BR-319 sem consulta prévia
Amazonas	Apuriña do Igarapé Tawamirim; Apuriña Igarapé São João	Obras de pavimentação de rodovia sem consulta prévia
Goiás	Avá-Canoeiro	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Goiás	Carretão I, Carretão II	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Goiás	Karajá de Aruaña I	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Mato Grosso	Tadamarina, Teresa Cristina	Projeto de construção de ferrovia sem consulta prévia
Mato Grosso	Várias TIs	Instalação de terminal portuário sem consulta prévia
Mato Grosso	Maraiwatsédé	Obra de pavimentação de rodovia
Mato Grosso	Enawenê-Nawê, Erikbakta, Irantxe, Manoki, Tirecatinha	Projetos de construção de UHE e PCHs sem consulta prévia
Mato Grosso do Sul	Cachoeirinha	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Mato Grosso do Sul	Apyka'i	Duplicação de rodovia, omissão na demarcação da TI
Minas Gerais	Cinta Vermelha Jundiba	Empresa de energia instalada em área reservada
Minas Gerais	Retomada Setor Bragagá	Projeto de construção de usina hidrelétrica, reintegração de posse
Pará	Turé / Mariquita	Empresa de óleo de palma em conflito com indígenas
Pará	Várias TIs	Construção de hidrovía

⁶ Ressalta-se que são dispostos na tabela, apenas os conflitos com relação direta aos empreendimentos de urbanização e do setor imobiliário, não dispondo demais registros de conflitos relacionados ao agronegócio e outros setores. Para mais informações vide Relatório de Violências contra os Povos Indígenas – Dados 2022 (CIMI, 2023).

Estado	Terra(s) Indígena(s)	Tipo de conflito
Pará	Várias TIs	Construção de UHE
Pará	Várias TIs	Construções portuárias
Pará	Praia do Índio	Construção de porto próximo à terra indígena
Paraná	Tekohá Guasu Guavirá	Construção de ferrovia atravessando a terra indígena
Pernambuco	Várias TIs	Projeto de instalação de usina nuclear em terra indígena
Rio Grande do Sul	Guarania Mbya, Kaingang	Privatização de áreas ocupadas por indígenas
Rio Grande do Sul	Lami (Pindo Poty)	Loteamento para empreendimentos imobiliários em terra indígena
Rio Grande do Sul	Serrinha	Arrendamento
Rondônia	Igarapé Ribeirão	Construção de hidrelétrica sem consulta prévia
Rondônia	Igarapé Lourdes, Tenharim/ Marmelos, Jiahui	Projeto de UHE sem consulta prévia
Rondônia	Igarapé Lage	Projeto de UHE sem consulta prévia
Rondônia	Karipuna	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Apinayé	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Iñawébohona	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Kraolândia	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Mata Alagada	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Parque do Araguaia	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Xambioá	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Xerente	Sobreposição de imóveis em terra indígena
Tocantins	Taego Áwa	Sobreposição de imóveis em terra indígena

Fonte Dados: CIMI (2023). Fonte tabela: Autora (2023).




Além dos conflitos expostos, existem projetos de leis que prejudicam a demarcação das terras tradicionais, em benefício do mercado industrial e urbanização, cita-se como exemplo o Projeto de Lei 2.159/2021 – conhecido como o PL do Licenciamento Ambiental – que implode as regras do atual licenciamento no Brasil, sendo interesse dos lobbies ruralista e da indústria, que buscam aprimorar empreendimentos isentos da licença e estudo de impacto ambiental (ISA, 2023a), o que sem dúvidas, geraria grande taxa de desmatamento como já demonstram as estatísticas de que a maior parte da perda de vegetação nativa – de 85% - foi em áreas privadas (MAPBIOMAS, 2023).

O levantamento do MapBiomias (2023) evidencia a perda da vegetação nativa que acelerou entre os anos de 2013 a 2022. Ainda, a análise mostra que no período de 5 anos antes da aprovação do Código Florestal (2008-2012) houve perda de 5,8 milhões de hectares, já nos cinco anos seguintes a aprovação do código (2013-2018) a perda aumentou para 8 milhões de hectares. Por fim, entre 2018 a 2022 a perda da vegetação nativa alcançou 12,8 milhões de hectares (MAPBIOMAS, 2023).

A perda da vegetação nativa e o descumprimento do direito à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas são reflexos da inserção no território brasileiro da concepção de desenvolvimento – ou, progresso, civilização, crescimento, modernização – que é uma construção sociocultural ocidental. Tal desenvolvimento está imposto em parte das empresas, governos e organismos transnacionais que foram forjados em uma cultura eurocêntrica, colonialista e imperialista – como o Brasil (MACÍAS; GARCÍA, 2022).

O alcance do desenvolvimento consiste na consolidação do modelo Estado-Nação, incorporação do capitalismo, fomento empresarial e econômico, desfazimento de sistemas locais de produção e distribuição, abertura econômica, exploração e exportação de matérias primas, importação de bens industrializados e tecnologia massificada estas pautas por demais países considerados de primeiro mundo.




Há o vínculo entre a concepção de desenvolvimento com as relações de poder estabelecidas desde o Brasil colônia. Com as crises ambientais que muitos países vivenciam, a ideia de desenvolvimento foi atualizada, com a proposta do desenvolvimento sustentável e a visão de que o ambiente natural e o desenvolvimento não são contraditórios, mas sim complementares. Todavia, essa nova visão já demonstra consequências e contradições econômicas, sociais e na natureza, o que gera a indagação: existe uma alternativa para o desenvolvimento sustentável?

3 BUEN VIVIR COMO ALTERNATIVA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O colapso socioambiental entrou em discussão quando verificada a intensificação da escassez de recursos naturais durante a segunda metade da década de 1960. Os princípios do desenvolvimento e da proteção ambiental foram dispostos, em 1972, na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, a qual previu a necessidade da preservação dos recursos ambientais para as futuras gerações, necessidade de produção de recursos vitais renováveis, cuidado na utilização dos recursos não renováveis e a ainda o “planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos” (IPHAN, 1972).

Posteriormente, em 1983, a Organização das Nações Unidas criou a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também denominada de Comissão Brundtland. Com o relatório da citada Comissão – que previa a conexão entre o crescimento econômico e a necessidade de proteção ambiental – é que foi desenvolvido, após a Conferência Rio 92/ Eco 92, o paradigma do desenvolvimento sustentável (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). A partir disso, a




denominação desenvolvimento sustentável passou a ser visualizada pelos atores globais como uma forma de equilíbrio entre o âmbito econômico, social e ambiental.

Apesar do reconhecimento da necessidade de proteção ambiental e da efetivação de práticas sustentáveis, a concepção de desenvolvimento sustentável foi imposta por meio de uma cultura eurocêntrica identificada pelo princípio do evolucionismo social, para o qual o novo e avançado é o que resulta em benefícios alcançáveis. Sobre isso, Arturo Escobar (1996) afirma que é preciso desconstruir o conceito de desenvolvimento se o objetivo é decolonizar o pensamento eurocêntrico hegemônico.

No Brasil, a concepção de desenvolvimento sustentável tem fracassado diante da deterioração do ambiente natural, não recuperando uma relação equilibrada entre o ser humano e a natureza e recursos naturais. Inclusive, pode-se afirmar que o conceito de desenvolvimento sustentável se tornou, de certo modo, ecologicamente insustentável e quase uma ameaça à conservação da biodiversidade e ambiente natural, isso porque tal concepção está assentada no crescimento constante do consumo, na dinâmica da produção de capital, o que evidentemente leva ao uso intensivo da natureza (GARCÍA; MACÍAS, 2022).

Diante de tal crítica, surgem alternativas ao desenvolvimento sustentável ocidental, que são assentadas em múltiplas perspectivas como o do biocentrismo, crítica feminista, ética do cuidado, desmaterialização de economias, multiculturalismo, interculturalismo e *buen vivir*. Com a abertura democrática na América Latina, entre 1982 e 1989, ocorreu o amadurecimento de variados movimentos que reivindicavam direitos indígenas e sua relação com a natureza. Neste processo, cresceu o reconhecimento sobre os saberes dos povos tradicionais que eram ignorados, identificando a potencialidade das soluções para as crises ambientais ocorridas pelo desenvolvimento.



Assim surgiu a concepção de *buen vivir* – bem viver – nas nações andinas, amazônicas e demais dos países desde Abya Yala⁷.

Atualmente, existem pelo menos três concepções de *buen vivir*: *buen vivir* indigenista pachamamista; *buen vivir* socialista e estatista; *buen vivir* ecologista e pós-desenvolvimentista (CUBILLO-GUEVARA; HIDALGO-CAPITÁN, 2015). Diante do atual cenário indigenista brasileiro, aqui propõe-se a corrente de *buen vivir* indigenista pachamamista, a qual traz ensinamentos dos povos tradicionais a partir dos quais o *buen vivir* deriva diretamente do *sumak kawsay*. Nisso, o *buen vivir* é compreendido como a plenitude da vida, do tempo, da necessidade de recuperar as condições harmônicas da vida dos povos originários, resgatando a identidade ancestral e proporcionando um giro epistêmico.

Destaca-se que, no *buen vivir indigenista*, a proposta é diretamente ligada à autodeterminação dos povos originários, inclusive na configuração de um Estado Plurinacional. A concepção geral do *buen vivir* possui elementos constitutivos como por exemplo os saberes ancestrais, paradigma comunitário, complementariedade, agroecologia, economia comunitária-solidária, educação comunitária, entre outros (GARCÍA; MACÍAS, 2022).

Portanto, a proposta e inserção no âmbito socioambiental do *buen vivir* é decolonizadora e que estabelece uma cosmovisão distinta da ocidental por meio das raízes comunitárias não capitalistas. Além destas visões de *buen vivir* no contexto geral da América Latina, no Brasil verifica-se posições e ações relacionadas à busca e efetivação do *buen vivir*, como a reivindicação dos povos indígenas da retomada de políticas públicas que valorizem economias da sociobiodiversidade, frente à fundamentalidade do reconhecimento da

⁷ Catherine Walsh (2008, p. 139, tradução da autora) explica que o termo Abya Yala foi “cunhado pelo povo Kuna do Panamá para se referir aos povos indígenas das Américas, que se traduz como ‘terra em plena maturidade’. [...] esta forma de nomear tem um duplo sentido: um posicionamento político e um lugar de enunciação. Ou seja, uma forma de enfrentamento ao peso colonial presente na América Latina, cujo nome nada mais marca do que um projeto cultural de ocidentalização ideologicamente articulado na mestiçagem. Neste sentido, o ato político de renomear representa um passo em direção à descolonização, embora deixe os afrodescendentes fora da sua conceituação”.

contribuição desempenhada pelos indígenas nos serviços ambientais e ecossistêmicos, responsáveis pela conservação, manejo e proteção de mais de 36% do território e biodiversidade nacional (ISA, 2023b).

É mais do que constatado de que os povos indígenas são agentes essenciais para a proteção do ambiente natural e equilíbrio climático do Brasil e do planeta, isso se confirma pelo fato de que os territórios indígenas são os mais preservados do país (MAPBIOMAS, 2023). Sem dúvidas, as florestas garantem o bem-estar e saúde⁸ das pessoas e num Brasil onde a desigualdade socioambiental é gritante, o desenvolvimento sustentável beira ao discurso vago e, muitas vezes, sujeito à exploração e *greenwashing*⁹.


Os povos indígenas do Brasil, por meio de suas reivindicações e movimentos, auxiliam no fomento da crítica de que não é notável o uso de concepções clássicas de sustentabilidade, mas sim a utilização de uma fonte de força e inspiração que impulsiona a mudança de paradigma por meio de uma relação de interdependência e solidariedade entre o humano e a natureza, entre os saberes indígenas e os territórios, com práticas comunitárias que resultam em respostas urgentes contra efeitos devastadores das alterações climáticas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os seres humanos possuem necessidades básicas como moradia, alimentação, saúde, convívio social, lazer, entre outros, e sem dúvidas, as

⁸ Conforme pesquisa conduzida pela WRI e Pilot Projects, as florestas (sejam internas, próximas ou distantes) da área urbana beneficiam a vida da população que habita nas cidades, seja pela mudança do microclima e melhora na qualidade do ar, melhora na saúde física e mental, pelo oferecimento de novas bases para medicamentos, na produção de alimentos, redução de riscos de doenças zoonóticas e transmitidas por vetores, entre outros tantos benefícios (WRI BRASIL, 2022). Outrossim, o estudo da Fiocruz confirmou que o desmatamento favoreceu a disseminação de Covid-19 e malária no Brasil. E ainda, evidenciou que as formas de alterações causadas pelas ações humanas, além das técnicas agrícolas, criaram distintas relações de disseminação de doenças no país (FIOCRUZ, 2021).

⁹ Práticas de instituições, empresas e entidades de adotar discurso ambiental correto sem realmente atuarem, com o objetivo apenas de valorizar seus produtos no mercado.




idades possibilitam a concretização de tais necessidades. No entanto, na diferença socioambiental atual, a proteção dos direitos é atendida de forma diferenciada a depender da pessoa e os locais que ela transita nas áreas urbanas.

Além da dificuldade do cumprimento dos direitos, as áreas urbanas têm se tornando mais um dos obstáculos ao direito originário dos povos indígenas brasileiros à demarcação de suas terras tradicionalmente ocupadas. Sobre isso, na primeira parte do trabalho, verificou-se os conflitos envolvendo TIs e os interesses relativos à urbanização e ao setor imobiliário. Tais consequências somam-se aos danos e riscos ambientais que o Brasil tem enfrentado em razão da intensificação do uso dos recursos naturais e do desmatamento.

Como solução é aplicada no país a concepção do desenvolvimento sustentável, o qual tem certa imprecisão e remete a um falso equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do ambiente natural, podendo ser sujeito à manipulações políticas e institucionais. Por isso, é necessária a reconsideração da utilização de certos termos, a fim de repensar o modo de produtividade, plantio, mecanização e utilização do solo e terras.

Como uma resposta a esta crise socioambiental, apresenta-se o *buen vivir* como projeto de vida alternativo ao ocidental, a fim de se distanciar do desenvolvimento econômico e a exploração de corpos e terras. Para o êxito no equilíbrio entre humano e natureza, o *buen vivir* requer um giro estrutural na mentalidade individualista e consumista, para retomar as origens dos povos ancestrais, a uma vida em comunidade, respeito e solidariedade com todos os membros.

A crise ambiental e climática evidencia a importância de constituirmos propostas alternativas – como a do *buen vivir* – nas cidades e estados do Brasil que se encontram ameaçadas pelos danos ambientais e permanecem suas relações baseadas na atividade econômica e extrativista, que inclusive



mantém os povos indígenas do país em cenários desumanos. O *buen vivir* e as perspectivas e práticas indígenas já demonstraram no Brasil – principalmente pelas estatísticas – que são as que mais preservam o meio natural e equilibram a relação entre o homem e a natureza.

REFERÊNCIAS

BONFIL, Guillermo; TUMIRI, Julio; VARESE, Stefano. **America Latina: etnode-sarrollo y etnocidio**. Ediciones FLACSO a cargo de Francisco Rojas Aravena. San José, C. R.: EUNED, 1982. Disponível em: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=40148>. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 8 de janeiro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2022**. Publicado em julho de 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2022-cimi.pdf>. Acesso em 29 dez. 2023.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CUBILLO-GUEVARA, A. P.; HIDALGO-CAPITÁN, A. L. El sumak kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano. **OBETS. Revista de Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 301–333, 2015. DOI: 10.14198/OBETS2015.10.2.02. Disponível em: <https://revistaobets.ua.es/article/view/4352>. Acesso em: 31 dez. 2023.



ESCOBAR, Arturo. **La invención del tercer mundo. Construcción del desarrollo.** Norma, 1996.

FIOCRUZ. **Epidemiology, Biodiversity, and Technological Trajectories in the Brazilian Amazon: From Malaria to COVID-19.** CODEÇO, Claudia T. et al. Fiocruz, julho 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/50100>. Acesso em 30 dez. 2023.

GLAESER, Edward. **El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices.** Traducción de Federico Corrientes Basús. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U. Travessera de Gràcia, Taurus, 2018.


IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração de Estocolmo.** UNEP – Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em 30 dez. 2023.

ISA. Instituto Socioambiental. **Dez barbaridades do PL do licenciamento ambiental.** Publicado em 29 de agosto de 2023a. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/dez-barbaridades-do-pl-do-licenciamento-ambiental>. Acesso em 30 dez. 2023.

ISA. Instituto Socioambiental. **Povos das florestas reivindicam retomada de políticas públicas que valorizem economias da sociobiodiversidade.** Publicado em 13 de setembro de 2023b. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/povos-das-florestas-reivindicam-retomada-de-politicas-publicas-que>. Acesso em: 30 dez. 2023.

MACÍAS, Alejandro Macías; GARCÍA, Yolanda Lizeth Sevilla. **El fracasso del desarrollo y la opción por el buen vivir.** Colección Ciencia e Investigación. 1. Ed. Cidade de México: Comunicación Científica, 2022.

MAPBIOMAS. **Projeto MapBiomias – Mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2022.** Coleção 8. Publicado em 2023. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/09/FACT_port-versao-final.pdf. Acesso em 30 dez. 2023.



QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo** e América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 29 dez. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado**. Tabula Rasa, Bogotá: 2008.

WRI BRASIL. **Como florestas p´roximas e distantes beneficiam as pessoas que vivem nas cidades**. WRI Brasil, publicado em 08 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/florestas-proximas-e-distantes-beneficiam-pessoas-cidades>. Acesso em 30 dez. 2023.

REPENSANDO DIREITOS E DEVERES: DESAFIOS JURÍDICOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL E NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

Nairon César Diniz de Sousa¹


Resumo: Este estudo tem como objetivo avaliar os desafios jurídicos contemporâneos relacionados à Previdência Social e à construção de cidades sustentáveis, à luz das mudanças demográficas e sociais ocorridas nas últimas décadas. Busca-se compreender a necessidade de revisão das políticas previdenciárias para garantir equidade e sustentabilidade, assim como promover direitos urbanos e práticas sustentáveis, visando uma transição demográfica justa e equitativa. A pesquisa busca identificar os desafios enfrentados e propor soluções jurídicas inovadoras e sustentáveis para enfrentá-los, considerando a urgência em compreender e enfrentar os desafios emergentes ligados à Previdência Social e à construção de cidades sustentáveis. Utilizaram-se métodos diversos, incluindo revisão de literatura, análise de dados quantitativos e pesquisa exploratória. Os resultados esperados incluem a identificação de problemas de eficácia legislativa e a indicação de possíveis ajustes.

Palavras chave: Previdência Social. Cidades Sustentáveis. Envelhecimento Populacional. Direitos Humanos. Legislação Urbana

1 INTRODUÇÃO

Diversas foram as transformações demográficas e sociais testemunhadas nos últimos anos, o que, por certo, redefinem os contornos

¹ Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Mestre em Administração e Ciências Contábeis pela Fucape Business School. Advogado




da sociedade moderna. Questões como o envelhecimento acelerado da população, que é um fenômeno global (Lim, Ng, & Basha, 2019; Rafalski, Noone, O’Loughlin, & Andrade, 2017), bem assim a também rápida urbanização, acabam por remodelar a sociedade, não apenas em contextos sociais e econômicos, ao tempo em que exigem adequações, na medida em que desafiam as estruturas tradicionais, especialmente no que se referem a inovações tecnológicas, entre outras.

Neste contexto, a Previdência Social e a construção de cidades sustentáveis se destacam como protagonistas centrais de discussões jurídicas contemporâneas. Ambas desempenham papéis importantes na definição da qualidade de vida e na preservação do bem-estar coletivo. Contudo, os desafios que enfrentam são complexos também conexos, exigindo, em ambos os casos, uma avaliação mais aprofundada.

A Previdência Social, como sustentáculo da segurança financeira na maturidade, está sob a pressão do envelhecimento da população que, como já destacado, é um fenômeno mundial, valendo o registro de que o apoio a estudos sobre o envelhecimento é obrigação legal, conforme dispõe o artigo 4.º, IX, da Lei 8.842/1994. O aumento da longevidade, enquanto uma conquista notável da sociedade, desencadeia uma série de implicações legais, éticas e sociais, fatores esses que vêm se refletindo em discussões e aprovações de reformas previdenciárias, visando tornar sustentáveis os sistemas de pensão, com adoções de medidas como o aumento da idade e exclusão de incentivos para a aposentadoria precoce (Fisher, Chaffee, & Sonnega, 2016).

Ocorre, que essa realidade não é diferente no Brasil, onde o aumento da expectativa de vida também é realidade e a situação previdenciária vem se tornando difícil (Rafalski & Andrade 2016). A equidade no acesso aos benefícios, a sustentabilidade do sistema e a adaptação a uma realidade demográfica em mutação são indispensáveis e intransferíveis, especialmente no Brasil, que está prestes a acompanhar uma rápida evolução na proporção




de idosos nos próximos anos, o que implicará em maior pressão sobre a previdência oficial (Leandro-França et al., 2016), que já se mostra insustentável (Zuanazzi., Fochezatto, & Wink Júnior, 2018).

Ao mesmo tempo, as cidades enfrentam um processo acelerado de urbanização, com a ONU prevendo que até 2050, 70% da população mundial estará residindo em áreas urbanas. Esse fenômeno impõe a necessidade crítica de repensar os direitos e deveres no contexto urbano, já que a realidade que se impõe é de uma grande concentração populacional em um número reduzido de cidades, com eminente conflito entre pessoas de diferentes níveis de renda (Boareto, 2008). O direito a um ambiente saudável, acesso equitativo a serviços básicos e a responsabilidade coletiva na busca da sustentabilidade tornam-se elementos chave em um cenário onde as cidades são os epicentros da atividade humana e não se pode perder de vista que a própria Lei 10.257/2001, já em seu artigo 2.º, destaca a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, assim como ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Dessa maneira, ao tempo em que inovações tecnológicas desempenham um papel fundamental na busca por cidades mais sustentáveis e eficientes, soluções também são necessárias para a previdência social, especialmente em razão do envelhecimento da população e queda da natalidade. Ao mesmo tempo, enquanto se fala na necessidade de produção de energia limpa e atenção à mobilidade, esta, especialmente em razão da grande concentração de pessoas nas cidades, a previdência social lida com desafios também decorrentes do êxodo rural e conseqüente precarização do trabalho, onde muitos não são cobertos pelo regime geral da Previdência Social.

Portanto, este artigo propõe uma incursão nesse terreno jurídico desafiador, explorando a interseção entre a Previdência Social e as demandas por cidades sustentáveis. Ambas as áreas, embora distintas em suas



naturezas, são entrelaçadas por um denominador comum: a necessidade premente de adaptação e inovação das legislações que a regulamentam.


O artigo se propõe a avaliar as complexidades legais e éticas que cercam esses temas, bem assim examinar não apenas as lacunas existentes na legislação, diante desses desafios contemporâneos, mas também se propõe a apontar ajustes e inovações que refletem uma compreensão mais profunda das interconexões entre previdência social, urbanização e sustentabilidade.

Isso, porque o mundo está em constante evolução, e nosso entendimento do que constitui justiça e responsabilidade coletiva precisa evoluir em uníssono. Este artigo busca contribuir para esse diálogo evolutivo, lançando luz sobre questões cruciais que moldarão o futuro das sociedades em um mundo dinâmico e em constante transformação.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 NOVOS DIREITOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: EQUIDADE E ACESSO PARA TODOS


O atual cenário previdenciário demanda uma revisão atenta e progressiva, centrada na criação de novos direitos que garantam equidade e acesso universal. Com o desafio do envelhecimento populacional e transformações nas dinâmicas laborais, necessário se faz repensar a distribuição de benefícios, para garantir uma aposentadoria digna, independente de variáveis sociais ou ocupacionais, especialmente se considerado que a aposentadoria é considerada um evento importante na vida das pessoas, na medida em que representa início de uma nova fase da vida, onde, mudanças, sejam positivas, sejam negativas, tendem a ocorrer (Trambelini, 2023).



Outro ponto que merece atenção é que a literatura já tem apontado que o comportamento de planejar a aposentadoria é considerado difícil, também em razão da falta de motivação (Seay, Kim, & Heckman, 2016), embora esse comportamento tende a ser seguido por pessoas próximas (Tomar et. al). A equidade, nesse contexto, estende-se além da concessão de benefícios, abrangendo a inclusão de formas de trabalho emergentes, como freelancers e autônomos, assim como a própria inclusão desses trabalhadores, até para fins de cumprimento do que prevê o artigo 201, § 12, da Constituição Federal.

O assunto vem sendo comumente pautado, especialmente em decorrência do cenário, que sugere que o mundo vem passando por um estágio de envelhecimento populacional (Lim, Ng, & Basha, 2019), realidade esta que não está distante da brasileira, onde, inclusive, já se fala em uma rápida evolução na quantidade de idosos nos próximos anos (Leandro-França, Van Solinge, Henkes, e Murta, 2016), o que é grave, especialmente se considerado que os gastos com a previdência brasileiras já se aproximam ao de países onde a população já é predominantemente idosa (Leandro-França et al., 2016).

Além da inclusão, a acessibilidade surge como ponto-chave, exigindo a remoção de barreiras físicas e digitais que possam obstruir certos grupos de acessar seus direitos previdenciários, valendo destacar, inclusive, que a legislação brasileira não exigia contribuições do trabalhador rural e sim a comprovação de efetivo exercício da atividade, conforme preceitua o artigo 48, § 2.º, da Lei 8.213/91, o que não se estende para categorias originadas dessa urbanização, as quais, invariavelmente, acabam não podendo se socorrer de benefícios previdenciários, já que atrelados a contribuições. A capacitação por meio da educação previdenciária é fundamental, especialmente para comunidades marginalizadas, garantindo que todos possam compreender plenamente seus direitos, bem assim se filiar ao regime previdenciário.




O contexto previdenciário é objeto de diversos apontamentos legais, valendo registrar, entre eles, a própria Constituição Federal, que trata do assunto, por exemplo, nos artigos 201, 202 e 195, além de outras leis infraconstitucionais, entre as quais, a Lei 8.213/1991, que Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social; a Lei 8.212/1991, que Trata do custeio da Seguridade Social, estabelecendo as contribuições sociais; e a Lei 9.717/1998, que Define regras para organização e custeio da previdência social dos servidores públicos.

Apesar disso, a atualização normativa é essencial para fundamentar e proteger esses novos direitos, eliminando lacunas e ambiguidades existentes na legislação previdenciária. Em suma, este capítulo destaca a imperatividade de construir um sistema previdenciário que seja inclusivo e acessível a todos, assegurando que a equidade seja mais do que uma promessa, mas uma realidade palpável no cenário jurídico e social.

2.2 DIREITOS EM AMBIENTES URBANOS: GARANTINDO AMBIENTES SAUDÁVEIS E INCLUSIVOS

Este capítulo lança luz sobre os direitos emergentes no contexto urbano, enfocando a legislação destinada a garantir ambientes urbanos saudáveis e inclusivos. Uma análise é realizada sobre as interseções cruciais entre os direitos urbanos e a disponibilidade de serviços básicos, com ênfase na construção de um ambiente que promova segurança e bem-estar para todos os cidadãos, o que atrai a necessidade de se adotar medidas inovadoras, visando garantir sustentabilidade não apenas para a presente, mas também para as futuras gerações.

A inclusividade é fundamental, considerando a diversidade de grupos que coexistem nas cidades contemporâneas. Direitos relacionados ao acesso igualitário a serviços essenciais, como água potável e saneamento,



são examinados de perto. Além disso, são discutidos mecanismos jurídicos que garantem o direito a um ambiente saudável e seguro, ressaltando a importância de políticas públicas que busquem mitigar os impactos adversos das mudanças climáticas e desastres naturais.

É bem verdade que a legislação brasileira tem tratado do assunto em diversas leis, entre as quais, merecem destaque: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece diretrizes gerais da política urbana; na Lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana, que Aborda questões relacionadas ao transporte urbano sustentável; a Lei 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, que define princípios e diretrizes relacionados à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, na Lei 13.465/2017 - Regularização Fundiária Urbana, que trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, bem assim o próprio Código Civil (Lei 10.406/2002), que contempla diversos artigos que poderiam ser citados para tratar de propriedade, dos direitos reais e da responsabilidade civil, todos, aspectos importantes na construção de ambientes urbanos sustentáveis, conforme também abordado no já citado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).


Apesar disso, é certo que ajustes são necessários, considerando o contexto apresentado, especialmente com avanço da urbanização, que invariavelmente, acaba por acarretar problemas antes não percebidos e, por vezes, não contemplados nas respectivas legislações.

A análise abrange também o papel da tecnologia da informação e comunicação na promoção de cidades mais inclusivas, permitindo uma participação cidadã mais ativa na tomada de decisões, especialmente considerando que a tarefa de planejar a cidade consiste em função pública que deve ser compartilhada entre o Estado e a sociedade (Alfonsin, 2001). Em resumo, este capítulo destaca a evolução dos direitos no ambiente urbano, visando criar cidades que sejam não apenas sustentáveis, mas também inclusivas e acessíveis para todos.

2.3 DEVERES CORRESPONDENTES: CIDADANIA ATIVA E CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

Questões relacionadas à sustentabilidade da previdência social têm recebido atenção especial da literatura, notadamente no sentido de que a redução das desigualdades, diminuição do endividamento e melhoria dos custos do sistema previdenciário requerem intervenções pontuais (Vieira, Matheis e Rosemblum, 2023), o que também se evidencia quando o assunto e a construção de cidades sustentáveis, já que a literatura já pontuou que cidades onde há desigualdade social, bem assim exclusão social, não são capazes de produzir desenvolvimento sustentável (Alfonsin, 2001). Daí que esta subseção dedica-se à análise dos deveres inerentes à cidadania ativa, notadamente abordando a relevância da contribuição consciente dos cidadãos para a sustentabilidade do sistema previdenciário. Explorando além dessa faceta, a discussão se estende ao papel ativo que os cidadãos desempenham na promoção da sustentabilidade urbana, sendo certo que esta deve ser vista a partir de um conceito complexo, já que envolve dimensões ambiental, social, econômica e temporal (Alfonsin, 2001).

Também por isso, apontamentos literários também tem sugerido que o cenário de déficit do sistema previdenciário, acaba tornando ainda maior a responsabilidade dos indivíduos, que juntamente com o Estado, são co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos (Alfonsin, 2001), já que necessário maior acerto nas tomadas de decisões, além de exigir do Estado, como consequência, relevantes alterações de regras previdenciárias (Vieira, et. al.), fato que já se observa no Brasil, especialmente considerando a recente aprovação da Emenda Constitucional n.º 103, que altera o sistema de previdência social (Brasil, 2019).




Daí que a responsabilidade dos cidadãos vai além do cumprimento de obrigações legais; ela se manifesta na contribuição proativa para a manutenção da estabilidade do sistema previdenciário. Examina-se como práticas individuais, como o planejamento financeiro para a aposentadoria, desempenham um papel crucial na sustentabilidade a longo prazo, sendo certo que a própria conscientização, bem assim a educação cívica, surgem como mecanismos relevantes, especialmente no que se refere a capacitação dos cidadãos, bem assim a compreensão, por todos, a respeito de seus direitos e responsabilidades previdenciários, já que o caráter democrático também está estampado no texto constitucional (CF, Artigo 194, VII)

Além disso, o capítulo explora como os cidadãos podem adotar práticas diárias sustentáveis que reverberam na construção de comunidades urbanas sustentáveis, já destacada na literatura como um dos grandes desafios a serem enfrentados no século XXI (Adbada, Schreiner, Costa & Santos, 2014). A análise se estende ao engajamento em iniciativas comunitárias, enfatizando a importância da participação cívica para moldar ambientes urbanos que prosperem em sustentabilidade.

Ao abordar tanto os deveres ligados à previdência quanto à sustentabilidade urbana, este capítulo destaca a interconexão entre a responsabilidade individual e o bem coletivo, ressaltando que a cidadania ativa é fundamental para enfrentar os desafios complexos do cenário contemporâneo.

2.4 HARMONIZANDO DIREITOS E DEVERES: DESAFIOS ÉTICOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Este capítulo propõe uma análise, adentrando nos desafios éticos que permeiam a harmonização entre direitos e deveres. Uma consideração recai



sobre a eficácia das políticas públicas, questionando como elas podem ser moldadas para melhor atender às demandas contemporâneas.


No centro da discussão está a necessidade imperativa de uma distribuição equitativa de responsabilidades entre o Estado, que pode atuar por intermédio da implementação de políticas públicas (Carvalho, *et. al.*, 2020) e os cidadãos, que deve atuar em conjunto com o Estado (Carvalho, *et. al.*, 2020) . Examina-se como a participação ativa dos cidadãos pode ser um catalisador para uma construção mais eficiente e justa das políticas públicas.

A análise ética explora os dilemas inerentes à busca por um equilíbrio delicado entre garantir direitos individuais, como acesso igualitário aos benefícios previdenciários, e cumprir deveres coletivos, incluindo a preservação de ambientes urbanos sustentáveis.

Além disso, são delineadas perspectivas futuras que visam aprimorar essa harmonia entre direitos e deveres, reconhecendo que o panorama ético é dinâmico e exige adaptações contínuas. O capítulo conclui com uma reflexão sobre como a abordagem ética pode informar práticas políticas mais inclusivas, promovendo um equilíbrio mais justo e sustentável entre os elementos interconectados de direitos e deveres.

3 CONCLUSÃO

A conclusão deste trabalho consolida os principais pontos apresentados ao longo do texto, reiterando a essencialidade de pilares jurídicos robustos na construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva, equitativa e sustentável. O núcleo desta seção reside na importância crítica de uma base legal sólida para sustentar os desenvolvimentos nas esferas previdenciária e urbana.



O trabalho destaca a necessidade de uma abordagem quanto as complexidades emergentes dos desafios previdenciários e das transformações nas áreas urbanas. Enfatiza-se que a legislação deve ser adaptativa, capaz de responder a dinâmicas em constante mutação, refletindo as necessidades sempre evolutivas da sociedade.

Propõem-se recomendações tangíveis, destinadas a fortalecer a legislação existente. Essas recomendações não apenas buscam endereçar desafios imediatos, mas também a se antecipar a futuras mudanças. A coesão entre os domínios previdenciário e urbano é sublinhada como fundamental para alcançar uma sociedade inclusiva e sustentável.

Em última análise, a conclusão destaca a necessidade de aprimoramento contínuo das bases legais, reconhecendo que a interseção entre direitos e deveres é dinâmica e requer uma resposta legal ágil, que merece atenção por parte dos formuladores de políticas públicas, juristas e todos os interessados na construção de sociedades que valorizem, protejam e promovam tanto os direitos quanto os deveres de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Lucas Novelino; SCHREINER, Tatiana; COSTA, Eduardo Moreira da; SANTOS, Neri dos. **Como as cidades inteligentes contribuem para o desenvolvimento de cidades sustentáveis?: Uma revisão sistemática de literatura.** International Journal of Knowledge Engineering and Management (IJKEM), v. 3, n. 5, p. 98-120, 2014.

ALFONSIN, Betania. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas.** Direito e Democracia, v. 2, n. 2, 2001.

BOARETO, Renato. **A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis.** Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano, v. 30, p. 31-2008, 2008.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 1994.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, **estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991


DE CARVALHO, Francisco Toniolo; DO AMARAL, Claudia Tannus Gurgel. **A extrafiscalidade tributária como instrumento para a concretização de políticas públicas: a construção de cidades sustentáveis e o estudo de caso do IPTU Verde**. Revista de Direito da Cidade, v. 12, n. 1, p. 514-555, 2020.

EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

Fisher, G. G., Chaffee, D. S., & Sonnega, A. (2016). **Retirement timing: A review and recommendations for future research**. Work, Aging and Retirement, 2(2), 230-261.

LEANDRO-FRANÇA, Cristineide et al. **Effects of three types of retirement preparation program: A qualitative study of civil servants in Brazil**. Educational Gerontology, v. 42, n. 6, p. 388-400, 2016.

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991.



LIM, Xin Jean; NG, Siew Imm; BASHA, Norazlyn Kamal. **To retire or not to retire: Intention towards concept of retirement village in Malaysia.** Asian Journal of Business Research, v. 9, n. 1, p. 60-80, 2019.

Lim, X. J., Ng, S. I., & Basha, N. K. (2019). **To retire or not to retire: Intention towards concept of retirement village in Malaysia.** Asian Journal of Business Research, 9(1), 60-80.

Rafalski, J. C., Noone, J. H., O'Loughlin, K., & Andrade, A. L. (2017). **Assessing the process of retirement: a cross-cultural review of available measures.** Journal of Cross-Cultural Gerontology, 32(2), 255-279

Rafalski, J. C., & Andrade, A. L. D. (2016). **Planejamento da aposentadoria: Adaptação brasileira da PRePS e influência de estilos de tomada de decisão.** Revista Psicologia Organizações e Trabalho, 16(1), 36-45

SEAY, Martin; KIM, Kyoung Tae; HECKMAN, Stuart. **Exploring the demand for retirement planning advice: The role of financial literacy.** Financial Services Review, v. 25, n. 4, p. 331-350, 2016.

TOMAR, Sweta et al. **Psychological determinants of retirement financial planning behavior.** Journal of Business Research, v. 133, p. 432-449, 2021.

Zuanazzi, P. T., Fochezatto, A., & Wink Júnior, M. V. (2018). **Social security reform and personal saving: Evidence from Brazil.** International Journal of Economics and Finance, 10(9), 1-26.

PAPER DO LIVRO: “O DIREITO À CIDADE”, DE HENRI LEFEBVRE

Nanderton Barbosa Cavalcanti¹

Resumo: O presente paper visa analisar e resumir os principais pontos abordados por Henri Lefebvre em seu livro “O Direito à Cidade”. O objetivo é destacar a relevância do conceito de “direito à cidade” na compreensão das dinâmicas urbanas contemporâneas, explorando as implicações políticas, sociais e culturais dessa abordagem. O resumo baseia-se em uma leitura crítica e analítica do livro de Lefebvre, utilizando uma abordagem interdisciplinar que combina teorias urbanas, sociologia, geografia e filosofia. São examinadas as principais ideias e argumentos apresentados pelo autor, bem como os conceitos-chave que fundamentam sua análise do espaço urbano. Lefebvre argumenta que o direito à cidade não se resume apenas ao acesso físico aos recursos urbanos, mas engloba também o direito à participação política, à produção cultural e à construção coletiva do espaço urbano. O autor destaca a importância de uma abordagem crítica às formas dominantes de urbanização, ressaltando as desigualdades sociais e as injustiças espaciais que permeiam as cidades contemporâneas. Ao finalizar, conclui-se que “O Direito à Cidade” de Lefebvre oferece uma perspectiva provocativa e inovadora sobre o papel dos cidadãos na construção e transformação das cidades. Destaca-se a necessidade de políticas urbanas que promovam a justiça espacial, a democratização do espaço urbano e a participação ativa dos habitantes na gestão e no planejamento das cidades, contribuindo assim para a criação de ambientes urbanos mais inclusivos, equitativos e sustentáveis.

Palavras-chave: O Direito à Cidade. Henri Lefebvre. Dinâmicas Urbanas.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. nandertonbarbosa@gmail.com.




1 INTRODUÇÃO

No cenário urbano contemporâneo, o debate sobre o direito à cidade emerge como um tema central na discussão sobre as dinâmicas sociais, políticas e espaciais que caracterizam as metrópoles globais. Desde a publicação do livro seminal de Henri Lefebvre, “O Direito à Cidade”, no final da década de 1960, este conceito tem sido objeto de análise e reflexão por parte de estudiosos das ciências sociais, urbanistas e ativistas urbanos. Lefebvre provocou uma reavaliação fundamental da noção de cidade, argumentando que o acesso ao espaço urbano não deve ser apenas uma questão de necessidades materiais, mas também de direitos políticos e culturais.

Neste contexto, este paper se propõe a investigar mais a fundo o conceito de direito à cidade, delimitando-o dentro do contexto contemporâneo das transformações urbanas. O problema de pesquisa central deste paper é: de que maneira as teorias e práticas relacionadas ao direito à cidade podem contribuir para a promoção da justiça espacial e da inclusão social nas cidades do século XXI?

Para responder a esta questão, algumas hipóteses são levantadas. Primeiramente, argumenta-se que o reconhecimento e a garantia efetiva do direito à cidade podem promover uma maior participação democrática dos cidadãos na vida urbana, contribuindo para a construção de cidades mais igualitárias e sustentáveis. Além disso, sugere-se que abordagens baseadas no direito à cidade podem oferecer novas perspectivas para o planejamento urbano, incentivando práticas mais inclusivas e sensíveis às necessidades das comunidades locais.

O objetivo geral deste paper é, portanto, analisar criticamente o conceito de direito à cidade e suas implicações para a gestão urbana contemporânea. Como objetivos específicos, pretende-se examinar as origens históricas do conceito, analisar suas principais dimensões teóricas e empíricas, e avaliar



seu potencial como ferramenta para a promoção da justiça social e espacial nas cidades.


A relevância deste paper reside na sua contribuição para o avanço do conhecimento sobre as questões urbanas e sociais, fornecendo insights teóricos e práticos para estudiosos, planejadores urbanos, formuladores de políticas e ativistas interessados na construção de cidades mais justas e inclusivas. Ao investigar o direito à cidade, este paper visa não apenas compreender melhor as dinâmicas urbanas contemporâneas, mas também inspirar ações concretas para transformar as cidades em espaços mais democráticos e igualitários.

A metodologia utilizada neste estudo consiste em uma pesquisa bibliográfica ampla e sistemática, que abrange uma variedade de fontes acadêmicas, literárias e jornalísticas relacionadas ao tema do direito à cidade. Serão analisadas obras teóricas, estudos de caso e documentos políticos, a fim de fornecer uma visão abrangente e aprofundada do assunto.

2 DESENVOLVIMENTO

Curiosamente, a reivindicação pelo acesso à natureza (aos espaços rurais e à “natureza intocada”) tem sido uma parte integrante dos hábitos sociais por vários anos, principalmente no contexto do lazer. Este movimento surgiu em resposta à crescente aversão generalizada ao barulho, ao estresse e à sensação de confinamento nas cidades, especialmente quando estas se deterioram ou enfrentam crises sociais (LEFEBVRE, 2011).

O conceito de “direito à cidade” surgiu na obra homônima de Lefebvre. Nessa análise das transformações urbanas, o autor criticou a perda da totalidade orgânica da cidade com o avanço do capitalismo e da




industrialização. Essa ruptura com o tecido social resultou em consequências como a fragmentação morfológica, a segregação socioespacial e a adaptação da cidade aos ditames da lógica capitalista de produção e reprodução, levando à funcionalização da vida urbana (OLIVEIRA E NETO, 2020).

O conceito de direito à cidade, quando expresso em termos jurídicos, está vinculado à mais importante contribuição da racionalidade moral-prática da era moderna: os direitos humanos. Reconhecido como parte integrante dos direitos humanos no âmbito internacional e dos direitos fundamentais em nível interno, o direito à cidade é uma demanda inegável (MIGUEL, 2017).

É um caminho peculiar que esse desejo pela natureza percorreu: inicialmente visto como uma forma de escapismo, ele gradualmente se transformou em uma mercadoria, sujeita às leis do mercado. Agora, a natureza é frequentemente vista como um bem de consumo, disponível para compra e venda, uma realidade que pode parecer estranha e paradoxal quando consideramos sua suposta intangibilidade e valor intrínseco (LEFEBVRE, 2011).

Atualmente, as cidades representam não apenas a promessa, mas também o epicentro das aspirações por uma vida digna, atravessando um espectro amplo de tensões, conflitos e expectativas que se estendem desde a modernidade até os dias atuais. Apesar das divisões e das carências, as cidades encapsulam as promessas de uma modernidade ainda por completar, cujos ideais se manifestam de maneira proeminente nos apelos de ativistas e intelectuais urbanos: o direito à cidade. Este conceito adquiriu diversas formas dentro das lutas urbanas e está no centro das demandas e dos embates contemporâneos (OLIVEIRA E NETO, 2020).


A cidade, como produto da colaboração coletiva, é o palco das experiências humanas, do sentido de uma vida digna e para uma convivência harmoniosa. Sua compreensão, reflexão e reformulação devem ocorrer dentro de um contexto de direitos que se entrelaçam e estabelecem, transcendendo a esfera do indivíduo ou das políticas públicas isoladas. O



direito à cidade representa, portanto, uma dimensão coletiva, envolvendo todos os seus habitantes, e é também um direito difuso que abarca tanto as gerações atuais quanto as futuras, especialmente no que diz respeito à preservação do meio ambiente. É importante enfatizar que essa abordagem não negligencia os direitos individuais, mas visa evitar que sejam usados para privilegiar interesses particulares em detrimento do bem comum. Modelos urbanos contemporâneos que fragmentam discussões coletivas ou difusas em prol de interesses exclusivos devem ser rejeitados. Como afirmou Santos, a cidadania vai além de uma conquista individual, pois o cidadão é sempre parte de uma comunidade. Portanto, tanto a reivindicação quanto a prática do direito à cidade devem ser iniciadas por qualquer cidadão, não apenas para defender direitos individuais, mas para promover a formulação e o debate coletivo sobre o direito à cidade (MIGUEL, 2017).

O lazer comercializado, padronizado e institucionalizado, compromete a autenticidade da natureza que antes apreciávamos livremente. O que é vendido como “natureza” muitas vezes se reduz a espaços designados para entretenimento, onde a experiência natural é fabricada e controlada. Estes lugares, que são apresentados como representações da natureza, tornam-se áreas restritas destinadas ao lazer, onde as pessoas buscam relaxamento e suposta inspiração criativa. Mesmo quando os habitantes urbanos buscam escapar para o campo, eles levam consigo suas mentalidades urbanas, perdendo-se assim a verdadeira essência e o encanto da vida rural. O campo, antes um espaço de tranquilidade e autenticidade, torna-se colonizado pela cultura urbana, perdendo suas características únicas e seu apelo original (LEFEBVRE, 2011).

A expansão urbana resulta na degradação do ambiente rural: esse cenário de campos urbanizados contrasta com uma ruralidade despojada, evidenciando a extrema precariedade enfrentada pelos habitantes locais, assim como pelas condições de moradia e convivência (LEFEBVRE, 2011).




Diante desse conceito de direito, ou mesmo pseudo-direito, à natureza, surge o direito à cidade como uma resposta, uma demanda urgente. Embora muitos se sintam atraídos pela nostalgia, pelo turismo ou pelo retorno aos centros urbanos tradicionais, o direito à cidade avança gradualmente por caminhos inesperados. Enquanto a busca pela conexão com a natureza nos afasta, em certo sentido, do direito à cidade, é crucial reconhecer que este último é essencial para garantir o acesso equitativo aos recursos urbanos e promover a inclusão social em um mundo cada vez mais urbanizado (LEFEBVRE, 2011).

A demanda pelo direito à cidade se manifesta de forma indireta através da crescente tendência de escapar das cidades deterioradas e não revitalizadas, onde a vida urbana parece alienante mesmo antes de ser vivida plenamente. A busca por contato com a natureza, impulsionada pela necessidade percebida e pelo “direito” de desfrutá-la, contrasta com o direito à cidade, mas não consegue eliminá-lo por completo. Isso não significa, no entanto, que não devemos preservar extensas áreas “naturais” diante da expansão incontrolável das cidades (LEFEBVRE, 2011).

O direito à cidade não deve ser entendido apenas como o direito de visitar ou retornar às cidades tradicionais. Ele deve ser concebido como o direito a uma vida urbana renovada e transformada. Não importa se o desenvolvimento urbano sufoca o campo e o modo de vida rural remanescente, desde que o ambiente urbano, como local de encontro e valor prioritário em termos de utilidade, encontre sua expressão física e temporal. Isso requer uma compreensão abrangente da cidade e da sociedade urbana, utilizando tanto os recursos da ciência quanto da arte. Somente a classe trabalhadora pode se tornar o agente social desse processo, atuando como portadora e suporte social para sua realização (LEFEBVRE, 2011).


No entanto, assim como há um século, a classe trabalhadora continua a negar e desafiar, simplesmente por sua existência, qualquer estratégia



de classe organizada contra ela. Ainda hoje, em circunstâncias diferentes, ela representa os interesses de toda a sociedade, indo além das questões imediatas e superficiais, principalmente os interesses daqueles que habitam as cidades. Os poderosos e a nova elite burguesa, que hoje em dia não residem mais nos lugares onde comandam, preferindo palácios e castelos, ou dirigindo nações de iates, estão em toda parte e em lugar nenhum ao mesmo tempo. Esse fascínio que exercem sobre aqueles imersos na vida cotidiana reside em sua capacidade de transcender o comum, de dominar a natureza enquanto deixam que outros produzam a cultura (LEFEBVRE, 2011).

Utilizar a arte em prol do ambiente urbano não implica simplesmente adornar o espaço urbano com objetos artísticos. Essa abordagem, que caricaturiza o potencial da arte, revela-se como uma paródia do que poderia ser alcançado. Em vez disso, significa que os tempos e espaços se transformam em obras de arte e que a arte do passado é reavaliada como uma fonte e modelo para a apropriação do espaço e do tempo. A arte traz consigo exemplos de momentos e experiências apropriadas, incorporando qualidades temporais nos espaços urbanos. Por exemplo, a música exemplifica como a expressão artística utiliza a matemática, como a ordem e a medida transmitem o lirismo, demonstrando que o tempo pode absorver tanto o trágico quanto o feliz, transcendendo a mera racionalidade. O mesmo fenômeno ocorre com a escultura e a pintura, embora de forma menos marcante e mais precisa do que na música. Devemos lembrar que os jardins, parques e paisagens sempre fizeram parte da vida urbana, assim como as belas-artes. A paisagem ao redor das cidades muitas vezes foi moldada por elas, como é o caso da paisagem toscana em torno de Florença, inseparável da arquitetura, que desempenhou um papel fundamental nas artes clássicas (LEFEBVRE, 2011).


Para além de ser apenas uma representação estética ou mero ornamento, a arte tem o potencial de se tornar uma prática social significativa



e uma forma de criar poesia em escala coletiva: a arte de viver a cidade como se ela mesma fosse uma obra de arte. Ao retornar ao estilo e à substância da obra, ou seja, ao significado do monumento e do espaço apropriado para a celebração, a arte pode preparar os alicerces para o que poderíamos chamar de “estruturas de encantamento”. A arquitetura, quando vista isoladamente, não possui a capacidade de limitar as possibilidades ou induzir sua própria abertura. Em vez disso, é preferível e mais adequado que a arquitetura seja integrada a uma visão mais ampla. A arquitetura, enquanto arte e técnica, também necessita de orientação. Por mais essencial que seja, ela não pode se sustentar sozinha, nem o arquiteto pode definir seus objetivos e estratégias sem uma diretriz mais ampla. Em outras palavras, o futuro da arte não reside apenas no domínio artístico, mas sim no contexto urbano. Assim como a arte, a filosofia pode e deve ser repensada com base nessa perspectiva. A problemática urbana renova as questões filosóficas, suas categorias e métodos. Sem precisar ser aniquiladas ou rejeitadas, essas categorias recebem uma nova e diferente interpretação, adquirindo um novo sentido (LEFEBVRE, 2011).

O direito à cidade surge como uma expressão mais abrangente dos direitos fundamentais: o direito à liberdade, à individualização através da interação social, e o direito de habitar e morar nela. Dentro do direito à cidade, estão implicitamente incluídos o direito à participação ativa na construção da cidade (o direito à obra) e o direito de se apropriar do espaço urbano (diferente do direito de propriedade) (LEFEBVRE, 2011).

O conceito de direito à cidade, em sua concepção mais imediata como uma aspiração realizável, apresenta perspectivas distintas. Por um lado, alguns associam esse direito aos aspectos políticos, defendendo o poder decisório sobre os rumos das cidades. Por outro lado, há aqueles que relacionam o direito à cidade com a busca por melhorias na qualidade de vida




urbana. Essas abordagens estão interligadas por meio da discussão sobre o direito à cidade no contexto dos direitos humanos (OLIVEIRA E NETO, 2020).

Neste contexto, o direito à cidade é considerado um dos direitos humanos mais valiosos e implica no direito de transformar a nós mesmos por meio da transformação da cidade. Ele reconhece que é um direito mais voltado para o coletivo do que para o indivíduo, uma vez que a recriação da cidade inevitavelmente requer o exercício de poder coletivo sobre o processo de urbanização. Isso se deve ao fato de que o direito à cidade tem o potencial de proporcionar um maior controle sobre os meios de produção e reprodução nas áreas urbanas (HARVEY, 2014).

3 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos neste paper, foi adotada uma abordagem metodológica que combinou uma pesquisa bibliográfica extensiva e uma análise crítica dos conceitos e teorias relacionadas ao direito à cidade. Inicialmente, foi realizado um levantamento abrangente da literatura existente sobre o tema do direito à cidade, utilizando bases de dados acadêmicas, bibliotecas digitais e catálogos online.

A busca foi orientada por palavras-chave como “direito à cidade”, “Henri Lefebvre”, “teoria urbana”, “justiça espacial” e outras relacionadas. Uma vez identificadas as fontes relevantes, estas foram selecionadas com base em critérios de relevância, atualidade e qualidade acadêmica. Foram priorizadas obras que apresentavam uma abordagem teórica sólida e evidências empíricas substanciais relacionadas ao direito à cidade. As fontes selecionadas foram então analisadas criticamente, identificando os principais conceitos, argumentos e debates presentes na literatura.




Com base na revisão bibliográfica realizada, foram identificados os principais aspectos, tendências e debates que emergiram no campo do direito à cidade. Foi dada atenção especial às contribuições teóricas de Henri Lefebvre e sua relevância para as discussões contemporâneas sobre urbanismo e justiça social.

Os resultados foram discutidos de forma crítica, destacando as principais convergências e divergências entre os diferentes autores e abordagens. Com base na análise dos resultados, foram formuladas conclusões que sintetizaram as principais contribuições do paper para o entendimento do direito à cidade e suas implicações para a gestão urbana contemporânea. Além disso, foram apresentadas recomendações para futuras pesquisas e ações práticas no campo do planejamento urbano e políticas públicas.

Essa metodologia permitiu uma análise abrangente e aprofundada do conceito de direito à cidade, fornecendo insights teóricos e práticos importantes para estudiosos, profissionais e formuladores de políticas interessados na construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões revelam um panorama complexo e multifacetado sobre a interação entre o meio urbano e o rural, bem como as implicações do direito à cidade e o acesso à natureza. Inicialmente, destacou-se a presença constante da reivindicação pelo acesso à natureza, principalmente como uma forma de escapismo do barulho, estresse e confinamento das cidades em deterioração. No entanto, essa demanda gradualmente evoluiu para uma mercadoria, onde a natureza se tornou um bem de consumo sujeito às leis do mercado.



A comercialização do lazer comprometeu a autenticidade da natureza, transformando-a em espaços fabricados e controlados para entretenimento. Isso resultou na perda da essência e do encanto da vida rural, que foi gradualmente colonizada pela cultura urbana.

A expansão urbana também desempenhou um papel crucial na degradação do ambiente rural, exacerbando a precariedade enfrentada pelos habitantes locais e as condições de vida nas áreas rurais.


O direito à cidade emergiu como uma resposta essencial a essa dinâmica, defendendo não apenas o acesso equitativo aos recursos urbanos, mas também promovendo a inclusão social em um mundo cada vez mais urbanizado.

Além disso, destaca-se a importância de integrar a arte ao ambiente urbano de uma maneira que vá além do simples ornamento, transformando os espaços urbanos em obras de arte vivas. Isso envolve uma reavaliação da arte do passado como fonte e modelo para a apropriação do espaço e do tempo urbano, além de reconhecer a necessidade de orientação na prática da arquitetura.

Destarte, a análise reforçou a ideia de que o futuro da arte não reside apenas no domínio artístico, mas sim no contexto urbano, e que o direito à cidade representa uma expressão mais ampla dos direitos fundamentais, incluindo o direito à participação ativa na construção da cidade e o direito de se apropriar do espaço urbano.

5 CONCLUSÃO

Diante da complexidade das dinâmicas urbanas e das tensões sociais que permeiam o espaço urbano, torna-se evidente a importância do conceito de direito à cidade como uma ferramenta para promover a equidade, a



justiça e a qualidade de vida para todos os seus habitantes. Ao longo deste estudo, exploramos como o direito à cidade transcende a esfera individual, englobando uma dimensão coletiva que abraça não apenas as necessidades presentes, mas também as aspirações das futuras gerações.

A cidade, como uma construção coletiva, deve ser constantemente repensada e reformulada dentro de um quadro de direitos que reconheça e proteja os interesses difusos e comuns de seus habitantes. Isso implica não apenas garantir o acesso equitativo aos recursos urbanos, mas também promover práticas sustentáveis que preservem o meio ambiente e promovam o bem-estar de todos.

No entanto, para que o direito à cidade seja efetivamente realizado, é fundamental superar visões exclusivistas que priorizam interesses particulares em detrimento do bem comum. É necessário fomentar o diálogo e a participação ativa de todos os membros da comunidade na formulação e implementação de políticas urbanas que promovam a inclusão, a diversidade e a justiça social.

Dessa forma, o direito à cidade representa não apenas uma conquista individual, mas sim um compromisso coletivo com a construção de espaços urbanos mais humanos, sustentáveis e democráticos. É um convite para repensarmos não apenas o modo como habitamos as cidades, mas também como nos relacionamos com elas e com nossos concidadãos, vislumbrando um futuro urbano mais justo e igualitário para todos.

REFERÊNCIAS

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes. 2014.

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



MIGUEL, Luís Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea.**

São Paulo: Editora Unesp. 2017.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de; NETO, Manoel Lemes da Silva. **Do direito à cidade ao direito dos lugares.** Revista Brasileira de Gestão Urbana. [S.I.], 2020.

A CIDADE SUSTENTÁVEL BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A GARANTIA COMO DIREITO


Renan Eduardo da Silva¹

Resumo: O presente *paper* objetiva abordar o tema da cidade sustentável brasileira, analisando políticas públicas voltadas a sua garantia como direito. O problema de pesquisa visa compreender a delimitação do direito a cidade sustentável no Brasil, averiguando políticas públicas direcionadas à efetivação deste direito. O objetivo principal: estimular uma reflexão sobre o direito a cidade sustentável brasileira, o específico: analisar políticas públicas destinadas à concretização da cidade sustentável no Brasil. A justificativa se apoia na compreensão da extensão do direito a cidade sustentável no Brasil e das iniciativas governamentais voltadas a sua realização. O trabalho de pesquisa utiliza do procedimento metodológico da pesquisa bibliográfica-investigativa com matriz teórica fundacional nos seguintes autores: Crithian Magnus De Marco, Henri Lefebvre entre outros autores.

Palavras-chave: Cidade Sustentável; Direito; Políticas Públicas.

Abstract: *This paper aims to address the issue of the sustainable Brazilian city, analyzing public policies aimed at guaranteeing it as a right. The research problem aims to understand the delimitation of the right to a sustainable city in Brazil, looking at public policies aimed at making this right a reality. The main objective: to stimulate reflection on the right to a sustainable city in Brazil, and the specific objective: to analyze public policies aimed at making a sustainable city a reality in Brazil. The justification is based on understanding the extent of the right to a sustainable city in Brazil and the government initiatives aimed at realizing it. The*

¹ Graduado em Direito pela Universidade do Contestado – UNC Concórdia. Especialista em Direito Civil pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Advogado OAB-SC nº 46.971. Servidor Público Federal do Instituto Federal Catarinense-Campus Concórdia. Coordenador de Pessoal e Relações Jurídicas do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) - Seção de Concórdia-SC. Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Contato: renan.silva@ifc.edu.br.



research work uses the methodological procedure of bibliographical-investigative research with a foundational theoretical matrix in the following authors: Cristhian Magnus De Marco, Henri Lefebvre among others.

Keywords: *Sustainable City; Right; Public Policies.*

1 INTRODUÇÃO

Como produto do fenômeno da urbanização na contemporaneidade, ocorre a progressiva inversão do “habitat” da espécie humana, onde o homem deixa de residir no campo/rural para viver no urbano/cidade.

Nesse contexto, a cidade ganha importância, sendo já tratada como direito, a qual na versão sustentável contempla uma ampla gama de bens jurídicos a serem protegidos. Diante disso, surge à problemática deste *paper* com o estudo do direito a cidade sustentável brasileira por meio da averiguação das políticas públicas destinados a este fim.

Para isso, a presente investigação contempla três etapas: inicialmente, oportuniza-se um entendimento da cidade como objeto de estudo, em seguida, aborda-se um conhecimento sobre a regulamentação do direito a cidade no quadro normativo internacional e nacional.

Com a compreensão de todos estes aspectos, a etapa final expõe as iniciativas governamentais (políticas públicas) do Estado brasileiro com vistas à efetivação do direito a cidade sustentável.

Da elucidação de todos os tópicos, com base nos resultados da pesquisa investigativa dos programas governamentais, a hipótese é de que estas iniciativas governamentais são meios efetivos para a persecução do direito a cidade sustentável brasileira.

2 A CIDADE COMO OBJETO DE ESTUDO

A perspectiva de transformação do homem de um ser nômade para um indivíduo sedentário com fixação permanente possibilitaram o surgimento dos primeiros agrupamentos humanos de famílias.

A partir dos pilares da sociedade (família, propriedade e religião), as famílias puderam associar-se em várias famílias, formando as fratrias e posteriormente, tornando-se tribos, que se agruparam formando as cidades sob o manto do “fogo sagrado e da religião comum às tribos.” (Coulanges, 2002, p.136).

As cidades como objeto de análise vivem, morrem, prosperam, estagnam e mudam ao longo da história², no percurso da evolução do homem, cidades foram o cenário de guerras, revoluções, conflitos sociais, de desenvolvimento das artes, da política e da tecnologia, configurando-se como um objeto de representação da capacidade criativa dos homens (Dunda, 2020, p.27).

Logo, essas transformações tecnológicas gestaram até mesmo um novo modelo de cidade, a cidade inteligente (*smart city*), que são apresentadas como apogeu lógico da tecnologia das cidades - e da evolução guiada pela informação -, onde a tecnologia avançada é implementada em cidades com o objetivo de otimizar o uso de seus recursos, e até mesmo produzir novas riquezas (Bria; Morozov, 2020, p.10).

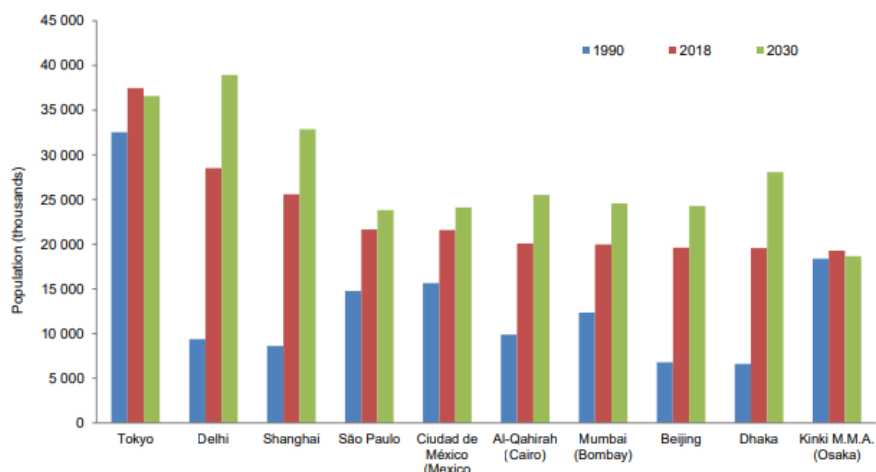
No século XXI, observa-se a inversão da dicotomia entre rural/campo para urbano/cidade, de maneira que a Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do Relatório Mundial das Cidades 2022 (ONU-Habitat 2022), estima

² Para um aprofundamento no tema do processo de transformação histórica das cidades: DUNDA, Maria Virginia Faro Eloy. **O Direito à Cidade em Construção Dentro do Ordenamento Urbanístico Brasileiro: Análise do debate acadêmico de 2001 a 2018.** 2020. Universidade Católica de Pernambuco, Recife.

que em 2022 as áreas urbanas já abrigam 55% da população global, devendo chegar a 68% até 2050 (Organização das Nações Unidas - ONU, 2022).

Quanto à categoria das cidades, constata-se o cenário de aumento de grandes aglomerações urbanas de 1990 a 2030, conforme figura 10 do Relatório Perspectivas Mundiais de Urbanização de 2018 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Figure 10. Population of the world's ten largest urban agglomerations in 2018, with estimates and projections for 1990 and 2030



Fonte: Relatório Perspectivas Mundiais de Urbanização de 2018 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Da figura 10, denota-se o fenômeno urbano onde as concentrações urbanas tornam-se gigantescas (implodem) e, de outro lado, pode ocorrer o fenômeno onde muitos núcleos se deterioram (explodem), e as pessoas se deslocam para periferias distantes, residenciais ou produtivas – centros são abandonados para os pobres, virando guetos, ou, pelo contrário, pessoas mais abastadas concentram-se no coração das cidades (Lefebvre, 2001, p. 77-78).

Mais do que isso, a atual era urbana impacta na cidade de forma jamais vista, de modo que a cidade passa a ser o centro de grandes contradições³⁴, onde aglomerações são criadas através de guetos⁵ e favelas⁶, pois a cidade vira centro de consumo (De Marco; Möller; Santos, 2020, p. 14).

No Brasil, este panorama não é diferente, no país em que a taxa de urbanização foi estimada em 90% em 2020⁷, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio dos dados do Censo Demográfico de 2022 estima a existência de 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas (Brasil, 2022).

Conseqüentemente, esta urbanização sem sustentabilidade gera inúmeros problemas, pois deteriora o ambiente urbano, provocando a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene, e ainda modifica a utilização do solo e transtorna a paisagem urbana (Duarte, 2003, p.30).

Diante da insustentabilidade do presente crescimento populacional urbano, presencia-se nas cidades uma progressiva quantidade de demandas e até conflitos⁸ sobre a terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos em face dos governos municipais.

Neste ponto, tanto os governos municipais, estaduais, nacionais, bem como organizações internacionais mobilizam esforços em prol de uma nova

³ De acordo com Sachs (2019, p.17), as cidades ocupam apenas 3% da superfície terrestre, mas representam 60% a 80% do consumo de energia e 75% das emissões de carbono de todo o mundo.


⁴ Para efeito de comparação, Tóquio é a maior cidade do Mundo em termos populacionais com 38 milhões de habitantes, enquanto Portugal tem 10 milhões de habitantes (Sachs, 2019, p.17).

⁵ Segundo Sachs (2019, p.17), 828 milhões de pessoas vivem em bairros de lata.

⁶ Atualmente, quase 1 bilhão de pessoas – um sexto da população mundial – vivem em favelas, e o mundo terá 3 bilhões de pessoas vivendo em favelas em 2050 caso não haja ideias para enfrentar a rápida urbanização (Organização das Nações Unidas - ONU, 2022).

⁷ Ver o documento ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. New York: United Nations, 2012.

⁸ Para saber mais dos conflitos no espaço urbano: SCHERER WARREN, Ilse. **Redes para a (re) territorialização de espaços de conflito: os casos do MST e MTST no Brasil**. Interface, v. 1, n. 1, p. 105-124, 2009.



questão urbana e de um novo processo de crescimento sustentável nas cidades atrelado a uma função socioambiental, por meio de um direito a cidade, o qual objetiva à garantia de um modelo de cidade sustentável.

2 O DIREITO A CIDADE NO PLANO NORMATIVO INTERNACIONAL E NACIONAL

Com o entendimento do panorama das cidades no século XXI, o próximo passo deste estudo volta-se ao entendimento da caracterização da cidade como direito. A partir disso, inicialmente é oportuno destacar que a cidade é uma projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano (Lefebvre, 2001, p. 58).

Partindo desse princípio, em 1968 na obra *Le Droit à la ville*, Henry Lefebvre é o primeiro postulante pelo reconhecimento de um direito a cidade como forma de exigência/apelo:

Ele só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada [...]. Em que “o urbano”, local de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido ao posto de bem supremo entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. Isto supõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana, usando os recursos da ciência e da arte (Lefebvre, 2001, p. 117).

Para David Harvey, o direito a cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: trata-se do direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade, remodelando os processos de urbanização (Harvey, 2008, p. 23).

Attoh (2011, p. 675) leciona que o direito à cidade expressa uma mudança não apenas em qualidade de vida e acesso a serviços, mas ao direito de modificar os rumos da cidade, de modo que esse direito deve ser conquistado por aqueles que “vivem nas cidades”.

Ante esta formulação conceitual, a presente pesquisa prossegue a compreensão do reconhecimento do direito a cidade no cenário normativo internacional e nacional.

Issoposto, visando entendimento mais claro sobre o painel normativo internacional do direito a cidade, o Quadro 1 traz um delineamento sobre os principais tratados e fóruns internacionais de debate e regulamentação do direito a cidade.

Quadro 1 – Regulamentação Internacional Direito a Cidade

Tratados e Fóruns Internacionais	Atribuição
Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades - 2000	Reconhecimento das liberdades públicas e os direitos fundamentais reconhecidos aos habitantes das cidades e o compromisso das autoridades municipais a garanti-los no respeito das competências e dos poderes legalmente retidos, segundo as finalidades de suas legislações nacionais respectivas.
Fórum Urbano Mundial - 2001/bianual	Análise da urbanização e o seu impacto nas comunidades, cidades, economias e alterações climáticas.
Carta Mundial pelo Direito à Cidade - 2006	Construir um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social. Um de seus fundamentos deve ser o respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.
Agenda 2030 – 2015	ODS 11- Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base nos dados de Amanajás; Klug (2018, p.30).

Pela análise de conjunto normativo do Quadro 1 é possível compreender que apesar da importância como local de “habitat” majoritário da espécie humana, a cidade carecia de um tratamento jurídico adequado⁹ no século XX,

⁹ No livro “O direito à cidade”, Lefebvre caracteriza o direito a cidade como um direito em formação, comparando-o aos “direitos mal reconhecidos” que se tornam pouco a pouco

sendo que este panorama começa a mudar no início do século XXI com o surgimento das primeiras normas que conferiam natureza jurídica de direito a cidade.

Deste modo, observa-se que o conteúdo do direito a cidade compreende tanto liberdades¹⁰ como direitos¹¹, de modo que sua fruição¹² como direito está atrelado a princípios que visam à gestão democrática da cidade, a função social da cidade e da propriedade, o exercício pleno da cidadania, a igualdade e não discriminação, a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis aliado ao compromisso social do setor privado com o impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas, conforme artigo 2º da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Prosseguindo, no que se refere ao Estado brasileiro, a preocupação com a questão de um direito a cidade também é um tema recente, de maneira que o sistema jurídico pátrio manifesta o reconhecimento deste direito por meio do seguinte conjunto normativo, conforme exposto no quadro abaixo.

Quadro 2 – Regulamentação Nacional Direito a Cidade

Conjunto Normativo	Reconhecimento/Descrição
Constituição Federal de 1988	Implícito
Lei n.º 10.257/2001	Estatuto da Cidade


Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base nos dados de Brasil (1988, 2001).

costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados (Fernandes, 2018, p. 270).

¹⁰ Artigo VII da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Todas as pessoas têm o direito à liberdade e à integridade, tanto física como espiritual. As cidades se comprometem a estabelecer garantias de proteção que assegurem que esses direitos não sejam violados por indivíduos ou instituições de qualquer natureza (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006).

¹¹ O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006).

¹² Júnior (2005, p.07) pontua que a Carta Mundial pelo Direito à Cidade estabelece as medidas para a implementação do direito à cidade, tais como: utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta carta, proporcionar capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade, estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social.



Pela apreciação das informações do Quadro 2, evidencia-se que o sistema jurídico brasileiro não traz a identificação implícita de um direito a cidade em sua Carta Constitucional. Contudo, o reconhecimento deste direito decorre da natureza complementar¹³ dos direitos fundamentais a ele vinculados, aparecendo por meio da denominação de direito a cidade sustentável.

Não está referido expressamente na Constituição Federal de 1988, mas decorre como síntese de outros direitos fundamentais (propriedade, cidade, democracia e meio ambiente), a positivação do direito fundamental à cidade sustentável decorre de lei ordinária, que densifica a sua fundamentalidade material (De Marco, 2012, p.48).

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras, compreende o direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis (Amanajás; Klug, 2018, p.29).

No âmbito da legislação infraconstitucional, o direito a cidade está esculpido na Lei n.º 10.257/2001, denominada como Estatuto da Cidade, a qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana brasileira.

Como marco normativo da política urbana nacional, o Estatuto da Cidade objetiva o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana por meio de um direito a cidade de caráter sustentável¹⁴,

¹³ Atualmente, a noção de integração de direitos fundamentais em redes e conexões inseparáveis, fez com que se chegasse ao entendimento de que a alocação de dimensões objetivas e subjetivas a várias gerações de direitos, não é adequada para bem classificar os direitos fundamentais. Fala-se, pois, na multidimensionalidade de qualquer das posições jurídicas ativas fundamentais enquanto sistema harmônico, coerente e indissociável (Iribure júnior; Xavier, 2018, p.91).

¹⁴ Para De Marco (2012, p.260), o direito à cidade sustentável é um direito fundamental, formado por um feixe de posições bastante distintas, apresentando-se como direito de defesa, direito de proteção, direito procedimental e direitos a prestações fáticas.

que agregue 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 (artigo 2º, I da Lei n.º 10.257/2001).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A GARANTIA DO DIREITO A CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Fixado o consenso da positivação da cidade como direito no plano normativo internacional e com uma delimitação das características do direito a cidade no ordenamento jurídico brasileiro, a etapa seguinte desta investigação segue com a compreensão das políticas públicas nacionais destinadas à concretização do direito a cidade sustentável no Brasil.

Partindo das diretrizes¹⁵ da política urbana brasileira e do pressuposto que o compromisso por cidades sustentáveis é um desafio complexo, percebe-se que o Estatuto da Cidade preconiza um modelo de cidade sustentável como direito.


Dessa premissa, extrai-se o fundamento em que cabe à sociedade¹⁶ e ao Estado brasileiro representado pelos poderes da República¹⁷ prover à formulação de políticas públicas adequadas¹⁸ a garantia de um direito a cidade sustentável, onde uso da propriedade urbana deve ocorrer em prol

¹⁵ Ver art. 2º da Lei n.º 10.257/2001.

¹⁶ A Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) por meio do artigo 48, parágrafo único, inciso I e III assegura a participação popular na gestão fiscal de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; assim como assegura a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (Brasil, 2019).

¹⁷ Nesse aspecto cabe destacar a proposição da PEC 26/2017 que acrescenta o artigo 75-A à Constituição. Art. 75-A. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, na forma da lei (Brasil, 2017).

¹⁸ Conforme leciona Da Silva (2012, p.66), o sucesso de uma política pública relaciona-se ao grau de conhecimento que se detém sobre o seu objeto, o que tende a maximizar a viabilidade de implantação de um programa de ação governamental, ao mesmo tempo em que sua eficácia está vinculada ao grau de articulação de seus atores (poderes e agentes públicos).



do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, atrelado ao equilíbrio ambiental (artigo 1º, parágrafo único da Lei n.º 10.257/2001).

Logo, ao adentrar ao estudo das políticas públicas, constata-se que estas são processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão (local, regional, nacional e transnacional), envolvendo diferentes atores (governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais) que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando à resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos (Araújo; Rodrigues, 2017, p.11).

Contudo, vale pontuar que a conceituação e caracterização de política pública não é uniforme, de modo que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública (Souza, 2006, p.24).

Segundo Arzabe (2006, p. 63) políticas públicas compreendem um conjunto de programas de ação governamental dirigidos à realização de direitos e de objetivo social que buscam concretizar oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos.

Para Bucci (2002, p. 241-243) políticas públicas são programas de ações governamentais, voltados ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas da sociedade.

Por outro lado, Souza (2007, p.69) leciona que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio que governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Pela compreensão de um significado para as políticas públicas, é possível se observar o caráter intervencionista do Estado, o qual procura agir não mais de forma pontual, mas sim de maneira organizada e planejada por

meio de programas governamentais capazes de assegurar a implementação de direitos¹⁹.

Seguido a compreensão desta característica, ao retornar a problemática que envolve a garantia do direito a cidade sustentável no Brasil, vemos que o conteúdo deste direito postula pelo compromisso intergeracional (pela garantia das presentes e das futuras gerações), com o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Com isso, para tentar firmar um entendimento sobre programas governamentais destinados à persecução dos direitos conexos ao direito a cidade sustentável brasileira, o Quadro 3 apresenta as principais iniciativas governamentais voltadas ao tema com os direitos a eles vinculados.


Quadro 3 – Programas Governamentais Direito a Cidade Sustentável

Direito Vinculado	Iniciativa Governamental
Terra urbana	Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional
Moradia	Programa Minha Casa, Minha Vida
Saneamento Ambiental	Programa Avançar Cidades - Saneamento
Infraestrutura Urbana	Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades)
Transporte	Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana
Serviços Públicos	Programa Cidades Digitais
Trabalho	Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana
Lazer	Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base nos dados de Brasil (1988, 2001).

Iniciando pelo direito a terra urbana, no ano de 2020 foi institucionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) por meio da Resolução nº **225/2020**, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional como parte do Programa Casa Verde e Amarela.

¹⁹ Grau (2001, p. 191) destaca que o direito –a norma jurídica –passa a ser dinamizada como instrumento do governo e deixa de ser única e exclusivamente, a de ordenação. Enquanto instrumento de governo, então, o direito passa a ser atuado tendo em vista a implementação de políticas públicas, políticas referidas a fins múltiplos e específicos.




O respectivo programa governamental com área de atuação em núcleos urbanos informais classificados como Reurb de Interesse Social (Reurb-S) objetiva promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda por meio da concessão de financiamento, em condições especiais de subsídio, para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária de núcleos urbanos informais e melhorias habitacionais, tendo como público-alvo famílias com renda mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para atendimento com melhoria habitacional, e famílias na situação prevista no inciso I do caput do art. 13 da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, para atendimento com regularização fundiária (Brasil, 2020).

Quanto a resultados do programa, este conta com a adesão de 1.390 municípios, dos quais 1.076 receberam a anuência dos municípios e encontram-se em análise pelo MDR, sendo que a previsão inicial é atender 44 mil famílias até 2023, das quais 20% também vão receber melhorias em suas habitações (Brasil, 2022).

No direito a moradia, de competência do Ministério das Cidades merece destaque o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) tratado inicialmente pela Lei nº 11.977/2009 e, posteriormente pela Lei nº 14.620/2023, o qual tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal, elegendo como atendimento habitacional prioritário às famílias de baixa renda compreendidas nas alíneas “a” dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023).

No tocante a resultados do programa, constata-se que no período de 10 anos de vigência (2009 a 2019) foram celebrados contratos para construção




de 5,7 milhões de unidades, com 4,3 milhões de unidades entregues e 222 mil unidades em construção (Brasil, 2020a).

Prosseguindo, no direito ao saneamento ambiental, como iniciativa de competência do Ministério das Cidades (MCID) apresenta-se o Programa Avançar Cidades – Saneamento, qual visa à contratação de operações de crédito para execução de ações de saneamento por meio de propostas de projetos de Municípios, Estados e concessionárias, nas modalidades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, redução e controle de perdas, estudos e projetos e planos de saneamento básico (Brasil, 2018).

O programa está sendo implementado por meio de processo de seleção pública conforme Instruções Normativas nº 29/2017, nº 07/2018, nº 22/2018, onde cerca de 300 propostas foram pré-selecionadas no período de dezembro de 2017 e início de 2018, contemplando os estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul com possíveis investimentos de cerca de 6 bilhões de reais (Brasil, 2018).

Em sequência, para o direito a infraestrutura urbana foi instituído pela Instrução Normativa Nº 28/2018, o Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades), de igual competência do Ministério das Cidades, o Pró-Cidades tem por objetivo proporcionar aos estados e aos municípios brasileiros condições para formulação e implantação de política de desenvolvimento urbano local a partir do financiamento de investimentos apresentados na forma de projetos integrados de melhoria de um perímetro urbano, previamente definido, e, assim, garantir maior efetividade da função social da cidade e da propriedade urbana, priorizando a ocupação democrática de áreas urbanas consolidadas nas seguintes modalidades: Reabilitação de área Urbana e/ou Modernização Tecnológica Urbana (Brasil, 2023a).




No que concerne a resultados do programa, verifica-se uma meta de 4 bilhões de reais em investimentos de 2020 a 2023, com a seleção e contratação de iniciativas de reabilitação de área urbana e modernização tecnológica urbana em 19 municípios selecionados do Brasil (Brasil, 2023a).

Para o direito ao transporte, a ser desenvolvido pelo Ministério das Cidades, recentemente a Instrução Normativa nº 12/2023 concebe o Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana que possui o objetivo de melhorar a qualidade dos deslocamentos da população nos ambientes urbanos pelo financiamento de ações de mobilidade urbana voltadas ao transporte público coletivo, ao transporte não motorizado (transporte ativo), à elaboração de planos de mobilidade urbana municipais e metropolitanos, estudos e projetos básicos e executivos (Brasil, 2023b).

Nos resultados do programa, prevê-se um aporte de 3,7 bilhões de reais em investimentos futuros em 348 propostas de estados e municípios brasileiros em sistemas e infraestruturas de mobilidade urbana, compatíveis com as características locais e regionais (Brasil, 2023b).


Em relação ao direito a serviços públicos, um interessante empreendimento está sendo desenvolvido no Ministério das Comunicações (MCOM), por intermédio da Portaria nº 376/2011 apresenta-se o Programa Cidades Digitais, o qual tem a finalidade de promover a inclusão dos órgãos públicos das prefeituras municipais no mundo das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), com os objetivos de modernizar a gestão, **ampliar o acesso aos serviços públicos** e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros por meio da tecnologia nas seguintes frentes: I. construção de redes de fibra óptica que interligam os órgãos públicos locais; II. disponibilização de aplicativos de governo eletrônico para as prefeituras; III. capacitação de servidores municipais para uso e gestão da rede; IV. oferta de Pontos de Acesso Público à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, tais como praças, parques e rodoviárias (Brasil, 2024, grifo nosso).



Referente a resultados, até junho de 2022, o Programa já implantou 198 Cidades Digitais em todas as regiões do Brasil (42% dos municípios contemplados estão localizados na região Nordeste), com 3.918 pontos de acesso fixo a internet e 504 pontos de wi-fi públicos (Brasil, 2024).

Quanto ao direito ao trabalho, a partir de 2003, dentro da política de combate a fome e promoção da segurança alimentar e nutricional do governo federal foi instituído pela Portaria nº 467/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana que aparece como alternativa de geração de formas de emprego e renda em um modelo sustentável, já que elenca como princípios do programa governamental: **I - o direito humano à alimentação adequada; II - o direito à saúde; III - o direito à cidade; IV - a participação popular e social; V - a economia popular e solidária; VI - o cooperativismo e o associativismo; VII - a agroecologia e a produção orgânica; VIII - os sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis; IX - os circuitos curtos de comercialização; X - o uso sustentável do solo, da água, dos ecossistemas e da agrossociobiodiversidade; XI - o respeito à diversidade socioambiental e cultural; XII - a alimentação como prática cultural e social; e XIII - a bioeconomia** (Art. 4º da Portaria nº 467/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social) (Brasil, 2018a, grifo nosso).

Desta forma, o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana tem o objetivo de promover: **I - a agricultura sustentável nas áreas urbanas e nas regiões periurbanas; II - o acesso à alimentação adequada e saudável e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população urbana; III - a inclusão socioeconômica e a geração de renda; IV - a conservação do meio ambiente e o manejo sustentável, de modo a garantir o apoio à transição agroecológica e à conservação das águas e do solo, e a restrição do uso de defensivos e insumos químicos de alta toxicidade em áreas urbanas e regiões periurbanas; V - a circularidade dos alimentos, por meio de ações de produção, distribuição, consumo e reciclagem de resíduos orgânicos, de modo a reduzir**



a perda e o desperdício alimentar; **VI - o desenvolvimento de cidades mais saudáveis, sustentáveis e resilientes às mudanças climáticas, de modo a combater o racismo ambiental e incentivar a adoção de práticas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; VII - a participação da juventude nas diversas atividades da agricultura urbana e periurbana; VIII - a comercialização e a oferta de alimentos saudáveis, principalmente por meio de circuitos curtos; IX - a atuação das mulheres na agricultura urbana e periurbana; e X - o combate à insegurança alimentar decorrente das desigualdades sociais relacionadas a raça, etnia e gênero (Brasil, 2018a, grifo nosso).**

Nos resultados do programa, as ações de Agricultura Urbana desenvolvidas pelo MDS junto aos parceiros locais até o presente momento beneficiaram 128.238 famílias em todo país, alcançando 309 municípios das 5 regiões, totalizando R\$96.033.433,84 com 221 feiras populares, 167 municípios atendidos por meio da implantação de hortas e agroindústrias, e 12 CAAUP'S – Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (Brasil, 2023c).

E vinculado ao direito ao lazer, tem-se pela Portaria nº 16/2023 do Ministério do Esporte, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) que intenciona desenvolver a partir da implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer, em regiões urbanas, rurais, comunidades e povos tradicionais e povos indígenas, de forma a garantir o direito ao acesso de qualidade a políticas públicas de lazer e de esporte, em sua dimensão recreativa, para diversas faixas etárias (Brasil, 2023d).

Em relação a resultados, durante a vigência do programa, o PELC celebrou 965 parcerias, beneficiando 1.939 municípios com a implantação de 5.248 núcleos de atividade, com a iniciativa proporcionando a capacitação de 287.314 pessoas na formação inicial e continuada contemplando um total de 844.279 pessoas, com um investimento de R\$ 312,5 milhões (Brasil, 2023d).

Finda a apresentação dos programas governamentais de direitos conexos ao direito à cidade sustentável, percebe-se que a cidade como bem jurídico possui um conteúdo que conjuga os direitos à terra urbana²⁰, ao saneamento ambiental²¹, à infraestrutura urbana²² e aos serviços públicos²³ junto aos direitos fundamentais sociais da moradia, do transporte e do lazer (artigo 6º da Constituição Federal de 1988).

Neste aspecto, tendo em conta que os direitos sociais são direitos marcados por uma ação positiva²⁴ por parte do Estado e de natureza prestacionária²⁵, esses direitos devem ser interpretados de forma conjunta como um direito integrado a cidade sustentável, tendo como exemplo, o direito à seguridade social brasileira (artigos 194 e 195 da CRFB/1988) que compreende os direitos à previdência social (artigos 194 e 195 da CRFB/1988), à saúde (artigos 196 e 200 da CRFB/1988) e à assistência social (artigos 203 e 204 da CRFB/1988).

Portanto, ao retornar a ideia da busca por um modelo de cidade sustentável no Brasil, o presente trabalho evidenciou que o direito a cidade sustentável brasileira demanda a articulação intersetorial²⁶ de políticas públicas, as quais são desenvolvidas em diferentes âmbitos de incidência (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer) por diferentes órgãos

²⁰ Ver artigo 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

²¹ Ver artigos 21, XX e 23, IX da Constituição Federal de 1988.

²² Ver artigo 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

²³ Art. 175 da Constituição Federal de 1988. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (Brasil, 1988).

²⁴ Novais (2016, p.34) salienta que ao lado dos direitos e liberdades clássicos, são agora também considerados como direitos fundamentais os direitos positivos de caráter social, ou seja, os direitos que se traduzem na exigência de prestações positivas materiais a realizar pelo Estado em favor dos indivíduos. Enquanto as liberdades negativas clássicas se realizavam tanto mais quanto menor fosse a intervenção do Estado, os novos direitos sociais requerem, não uma abstenção do Estado, mas antes uma intervenção positiva estatal destinada a conferir-lhes realidade existencial.

²⁵ Quanto à natureza prestacional de um direito fundamental, Alexy (2008, p. 433-434) traz o presente preceito: direito a prestação em sentido estrito, são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala em direitos fundamentais sociais, como por exemplo, direitos à assistência a saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primeiramente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito.

²⁶ O conceito de intersectorialidade se volta para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos, que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública. No imperativo da integração entre as políticas, a intersectorialidade na Seguridade Social procura responder à complexidade das demandas sociais contemporâneas (Monnerat; Souza, 2011, p.42).

governamentais (ministérios das cidades, das comunicações, do desenvolvimento regional, do desenvolvimento social e do esporte), as quais visam atingir um universo de 5.570 municípios²⁷²⁸ brasileiros.

4 CONCLUSÃO


Possibilitar uma reflexão sobre a cidade sustentável brasileira, verificando políticas públicas destinadas a sua garantia como direito foi o objetivo deste trabalho. Assim, chegando ao final deste *paper* é possível traçar importantes considerações relacionadas a esta temática.

Das considerações iniciais sobre a cidade como categoria de pesquisa, evidenciou-se a linha do tempo do surgimento dos primeiros agrupamentos humanos até a conformação das grandes aglomerações urbanas contemporâneas e seus problemas. Desse fator, adveio a necessidade de regulamentação de um direito a cidade, que postulasse por um modelo sustentável de urbano, que esteja condizente as demandas da condição da cidade como habitat preponderante da população humana.

Diante dessa abordagem, o processo de investigação dos parâmetros jurídicos do direito a cidade no plano normativo internacional e nacional, esclareceu que este ainda é um direito em construção, o que decorre de seu tratamento jurídico recente no século XXI, o qual carece de uma identificação adequada por meio de uma previsão tácita, que não atrele o direito a cidade a um reconhecimento por uma vinculação implícita a outros direitos.

²⁷ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio documento do Panorama Censo 2022 no Portal das Cidades, o Brasil conta com 5.570 municípios, 5568 municípios de fato e 2 municípios-equivalentes (Brasília, como cidade coextensiva ao Distrito Federal), e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE) (Brasil, 2022a).

²⁸ O termo “cidade” quanto a compreensão política e institucional e quanto a extensão territorial, deve ser compreendida como “Município”, englobando a totalidade do seu território (área urbana e rural) com base nas diretrizes da política de desenvolvimento urbano e do tratamento do plano diretor na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades (Júnior; Libório, 2021, p.1492).



Seguido a este entendimento, o trabalho de averiguação das políticas públicas nacionais direcionadas a realização do direito a cidade sustentável no Brasil, foi conduzido do fator de vinculação do direito a cidade a outros direitos, por meio da análise de programas governamentais voltados a persecução de cada direito que integra o conteúdo do direito a cidade sustentável brasileira.

Por fim, desta dinâmica foram apresentadas iniciativas governamentais que tem foco explícito a realização do direito a cidade sustentável (Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana, Avançar Cidades – Saneamento, de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades) e Programa Minha Casa, Minha Vida), os quais são de competência do ministério específico do tema (Ministério das Cidades).

Entretanto, no processo de investigação, constatou-se também a existência de iniciativas governamentais (Programa Cidades Digitais, de Esporte e Lazer da Cidade, de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional e Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana), que são concebidas por diferentes ministérios (das Comunicações, do Desenvolvimento Regional, do Desenvolvimento Social, e do Esporte), e que voltam-se indiretamente a efetivação do direito a cidade sustentável.

Em vista disso, pelos resultados da pesquisa dos programas governamentais que visam atender os oito direitos do conteúdo do direito integrado a cidade sustentável, evidencia-se que quatro políticas públicas são de competência do Ministério das Cidades (MCID), enquanto outras quatro políticas públicas estão sendo desenvolvidas por outros ministérios do governo federal.

Com isso, conclui-se que o modelo de cidade sustentável preconizado no Estatuto da Cidade, encontra-se concebido pela conexão intersetorial de políticas públicas do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. 2018. In: COSTA, Marco Aurélio (org.) A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios à sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Sociologia, problemas e práticas, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ATTOH, Kafui Abolde. **What kind of right is the right to the city?** Progress in Human Geography, v. 35, n. 5, p. 669-685, 2011.

_____. **Confederação Nacional de Municípios - CNM**. Programa Avançar Cidades Saneamento. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ministerio-das-cidades-divulga-resultado-da-primeira-fase-do-avancar-cidades-saneamento-poucos-municipios-foram-selecionados>. Acesso em: 24/01/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12/01/2024.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Panorama do Censo 2022**. Portal Cidades. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 21/01/2023.

_____. **Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em

tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 26/01/2024.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12/01/2024.

_____. **Ministério das Cidades.** Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/avancar-cidades-2013-mobilidade-urbana>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério das Cidades.** Programa Avançar Cidades - Saneamento. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/avancar-cidades-saneamento>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério das Cidades.** Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades). 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/programa-de-desenvolvimento-urbano-pro-cidades>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério das Cidades.** Programa Minha Casa, Minha Vida. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério das Cidades.** Resultados Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades). 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/programa-de-desenvolvimento-urbano-pro-cidades/2___resultados_pro_cidades.pdf/view. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério das Comunicações.** Programa Cidades Digitais. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/cidades-digitais>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social.** Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. 2018a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/Portaria%20n.%20467%20%20Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de%20AUP%20e%20suas%20retifica%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social.** Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/governo-federal-cria-o-programa-nacional-de-agricultura-urbana-e-periurbana>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério da Economia.** Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério do Esporte.** Programa Esporte e Lazer da Cidade. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.** Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/ultimas-noticias/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional-apresentacao-de-documentos-vai-ate-14-de-outubro>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.** Resolução nº 225, de 17 de dezembro de 2020. Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-225-de-17-de-dezembro-de-2020-294916943>. Acesso em: 24/01/2024.

_____. **Proposta de Emenda a Constituição 26/2017.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5377314&t-s=1562280109363&disposition=inline>. Acesso em: 27/01/2024.

BRIA, Francesca; MOROZOV, Evgeny. **A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia**. Ubu Editora, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

DA SILVA, Rogério Luiz Nery. **Políticas públicas e administração democrática**. Sequência (Florianópolis), p. 57-85, 2012.

DE MARCO, Cristhian Magnus, MOLLER, Gabriela Samrsla; DOS SANTOS, Paulo Junior Trindade. **Cidades como lugar de consumo e consumo do lugar: a cidade na visão da sociologia urbana de Henri Lefebvre**. In: Direito à cidade & democracia: sociedade de consumo e contexto de pandemia (os desafios decorrentes do processo de gentrificação e as urgências do livre desenvolvimento da personalidade). Cristhian Magnus De Marco, Gabriela Samrsla Möller, Paulo Junior Trindade dos Santos. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2020.

DE MARCO, Cristhian Magnus. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente Sadio: Direito Fundamental**. Curitiba: Juruá Editora, 2003. p. 30.

DUNDA, Maria Virginia Faro Eloy. **O Direito à Cidade em Construção Dentro do Ordenamento Urbanístico Brasileiro: Análise do debate acadêmico de 2001 a 2018**. 2020. Universidade Católica de Pernambuco, Recife.

FERNANDES, Pádua. **LUGARES DO DIREITO À CIDADE E A FILOSOFIA DO DIREITO**. Revista *Philósophos*, v. 23, n. 2, 2018.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Porto Alegre – Janeiro 2006. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 11/01/2024.



GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

HARVEY, David. **The Right to the City**. *New Left Review* 53 (September-October 2008): 23-40, 2008.

IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha; XAVIER, Gustavo Silva. **Multidimensionalidade dos direitos fundamentais e sua influência no processo**. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*, v. 13, n. 1, 2018, p. 91.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JÚNIOR, Nelson Saule. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis, mar. de, 2005.

JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade**. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. *Revista Katálysis*, v. 14, n. 1, p. 41-49, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. AAFDL Editora, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. New York: United Nations, 2012.

_____. **Relatório das Cidades Mundiais 2022**. 2022. New York: United Nations, 2022



_____. **Relatório Perspectivas Mundiais de Urbanização 2018**. 2018. New York: United Nations, 2018.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**. Editora Vozes, Petropolis, 2019. p. 17.

SCHERER WARREN, Ilse. **Redes para a (re) territorialização de espaços de conflito: os casos do MST e MTST no Brasil**. Interface, v. 1, n. 1, p. 105-124, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, p. 20-45, 2006.

_____. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

A INTEGRAÇÃO ESSENCIAL ENTRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

Rhamael Theodorus Yohannes Oliveira Shilva Gomes Villar¹

Resumo: O Short paper aborda a interconexão entre o direito humano à habitação adequada e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, reconhecidos internacionalmente pela Declaração de Direitos Humanos. No contexto brasileiro, o reconhecimento do direito à moradia adequada como fundamental ocorreu em 2000, questionando visões tradicionais sobre direitos civis e sociais. O livre desenvolvimento da personalidade, historicamente um direito civil, carece de compreensão mais profunda em sua relação com direitos sociais, como o direito à moradia adequada. A pesquisa, metodologicamente qualitativa, destaca a relevância de uma leitura integrada dos direitos fundamentais, desmistificando hierarquias prejudiciais entre direitos civis e sociais. Conclui-se que a moradia adequada é essencial para a construção de uma vida digna e plenamente realizada.

Palavras-chave: Direito à Moradia, Desenvolvimento da Personalidade, Direitos Fundamentais.

Abstract: *The article explores the interconnection between the human right to adequate housing and the right to free personality development, internationally recognized by the Declaration of Human Rights. In the Brazilian context, the recognition of the right to adequate housing as fundamental occurred in 2000, questioning traditional views on civil and social rights. The free development*

¹ Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Mestre em Direito, Sociedade e Tecnologias, da Escola de Direito das Faculdades Londrina, Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Fundação Escola Ministério Público-MT, FEMPMT, Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera – Uniderp, Especialista em Direito Civil e Processual Civil com ênfase em Empreendedorismo pela Faculdade Arnaldo Janssen, IPROJUDE, e Especialista em Direito Empresarial com ênfase em Reestruturação e Recuperação Judicial pela Universidade de Cuiabá, UNIC. Advogado. E-mail: rhamael@gmail.com


of personality, historically a civil right, lacks a deeper understanding in its relationship with social rights, such as the right to adequate housing. The qualitatively methodological research highlights the relevance of an integrated reading of fundamental rights, demystifying harmful hierarchies between civil and social rights. It is concluded that adequate housing is essential for the construction of a dignified and fully realized life.

Keywords: Right to Housing, Personality Development, Fundamental Rights.

1 INTRODUÇÃO

O direito humano à habitação adequada e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade foram incorporados à ordem jurídica internacional pela Declaração de Direitos Humanos (ONU, 1948), nos artigos XXV e XXI, respectivamente. A perspectiva da “habitação” na DUDH inicialmente abordou o direito à moradia adequada, sendo posteriormente aprofundado pelo Pidesc em 1966 (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), momento em que o conceito de moradia adequada foi explicitamente delineado. No contexto brasileiro, entretanto, o reconhecimento do direito à moradia adequada como fundamental ocorreu apenas em 2000.

No que diz respeito ao livre desenvolvimento da personalidade, um desafio significativo é abordá-lo além de uma perspectiva civilista, ainda presente nos direitos fundamentais civis, e integrá-lo ao movimento de Constitucionalização do Direito. Outros desafios incluem a compreensão abrangente desse direito e sua possível relação com o direito fundamental à moradia adequada. Ao contrário deste último, o livre desenvolvimento da personalidade é historicamente reconhecido como um direito fundamental civil, com maior efetivação, universalidade e judicialização. Apesar desse nível mais abrangente e defendido de proteção em comparação aos direitos sociais, a literatura ainda carece de uma compreensão mais profunda do que




o livre desenvolvimento da personalidade representa efetivamente e por que hoje não pode ser entendido sem uma conexão com os direitos sociais, como o direito à moradia adequada.

Portanto, o estudo busca destacar sua relevância ao desmistificar duas visões tradicionais sobre direitos civis e sociais, questionando a ideia de que os direitos civis são mais importantes e “fundamentais” do que os sociais, que os direitos civis são universais e os sociais não, que os direitos sociais carecem de aplicabilidade imediata e que são apenas normas programáticas. Essas críticas são direcionadas à construção prejudicial dos direitos fundamentais que os divide em dois grupos distintos.

No aspecto metodológico tem-se uma pesquisa bibliográfica com a aplicação de método qualitativo-dedutivo.

Enquadra-se como uma pesquisa qualitativa vez que faz uma abordagem interpretativa e, desta forma, funda-se em caráter subjetivo em que se tem como escopo identificar a relação existente entre a realidade e o objeto de estudo (relação entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível), embasando-se para tanto em um aprofundamento teórico de determinado campo do conhecimento. Registre-se que o método qualitativo se diferencia do quantitativo por não se basear em meios estatísticos para se responder a uma pergunta problema e, por conseguinte, não se mede e nem se numeram categorias. No que se refere ao método dedutivo consiste em uma “[..] operação típica de Lógica em que a partir de uma premissa maior e mais genérica e uma menor e mais específica, pode-se chegar a um resultado necessário que é a conclusão” (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017, p. 94).

A presente pesquisa tem cunho bibliográfico visto o pesquisador está em contato direto com material que foi escrito sobre determinados temas.




O resultado/conclusão é que a moradia adequada não pode ser dissociada da busca pelo livre desenvolvimento da personalidade, sendo essencial para a construção de uma vida digna e plenamente realizada.

2 DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

No contexto brasileiro, o direito à moradia adequada tem suas raízes no conceito do direito à propriedade, inicialmente associado à primeira dimensão dos direitos fundamentais, que consiste no dever do Estado de não interferir na propriedade. Com a evolução jurídica, especialmente com o surgimento da segunda dimensão dos direitos fundamentais e a concepção da dignidade humana, elementos de socialidade foram incorporados aos direitos fundamentais, incluindo a propriedade (Ortiz, 2009).

Devido à sua importância para a preservação da vida, saúde e segurança, o direito à moradia foi reconhecido como um direito humano em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948) e posteriormente, em 1966, pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1992). No Brasil, a Constituição Federal de 1934 foi a primeira a reconhecer o direito à propriedade associado à função social. Contudo, foi a Constituição de 1988 que conferiu maior importância à função social da propriedade e consagrou o princípio da dignidade humana, possibilitando falar em moradia adequada como um direito implícito desde sua promulgação. O Brasil tornou-se signatário do PIDESC (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) em 1992, e somente em 2000, por meio da emenda nº 26, o direito à moradia foi oficialmente reconhecido como direito fundamental.

A leitura do artigo 11 do PIDESC (Brasil, 1992) destaca que o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira restrita, mas sim como o




direito de viver com paz, segurança e dignidade. O Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define critérios para uma moradia adequada, incluindo segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. Além disso, o documento esclarece o que não constitui o direito à moradia adequada, respondendo às objeções à sua efetivação.

Apesar do reconhecimento amplo do direito à moradia adequada nos âmbitos internacional e nacional, há uma resistência ideológica em considerá-lo como um verdadeiro direito fundamental. Essa resistência, que persiste atualmente, parte da concepção de que os direitos sociais, incluindo o direito à moradia, são de natureza inferior aos direitos civis. A principal problemática enfrentada hoje pelo direito à moradia é o reconhecimento efetivo como um direito fundamental, dissociando-o de uma abordagem puramente patrimonial. Isso se deve, em parte, à sua não consideração como um bem de proteção prioritária no âmbito político e jurídico, sendo muitas vezes relegado a um bem de consumo na esfera privada dos indivíduos.

Apesar dos esforços internacionais e nacionais, o direito à moradia adequada ainda não é abordado de maneira a ser visto como um direito garantido a todos, independentemente de renda e acesso a recursos econômicos. Isso é evidenciado pelos números alarmantes do déficit habitacional no Brasil, tanto quantitativo quanto qualitativo, indicando a necessidade de medidas mais eficazes para garantir esse direito fundamental a todos os cidadãos.

3 DO DIREITO FUNDAMENTAL À PERSONALIDADE

As primeiras formulações jurídicas referentes ao direito da personalidade surgem no século XIX, associadas a uma perspectiva patrimonialista do direito, que se concentra principalmente em conter o poder




estatal e favorecer a autonomia privada (De Marco, 2013). O reconhecimento da natureza espiritual do ser humano foi crucial para o desenvolvimento de uma teoria dos direitos da personalidade, tendo sua base na filosofia jusnaturalista dos pensadores iluministas entre os séculos XVI e XVIII. No contexto dessa filosofia jurídica, os direitos da personalidade emergem como direitos subjetivos conectados a uma teoria patrimonialista, que vincula a categoria da personalidade ao instituto da propriedade (Andrade, 2013).

Posteriormente, a preocupação central em torno dos direitos da personalidade é a contenção dos abusos da autonomia privada, especialmente em um contexto de desigualdade social e econômica, influenciado pelos efeitos do capitalismo na sociedade e pela ascensão da burguesia após o século XVII (De Marco, 2013).

É crucial ressaltar que a compreensão dos contextos sociais é fundamental para entender a evolução dos direitos da personalidade, e dos direitos fundamentais em geral. Conforme discutido por Norberto Bobbio (2004), esses direitos são principalmente “nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual.” Inicialmente, a proteção dos direitos da personalidade está voltada apenas para a questão do arbítrio estatal e da autonomia privada, e posteriormente, diante de novas complexidades como a desigualdade, sua tutela é resignificada, ocorrendo durante o processo de constitucionalização do direito.

A natureza jurídica dos direitos da personalidade, como mencionado anteriormente, apresenta desafios, pois a tutela da pessoa, baseada em direitos subjetivos e com um conteúdo patrimonialista e individualista, revela-se insuficiente para garantir uma proteção adequada ao ser humano (Andrade, 2013).

A regulamentação específica dos direitos de personalidade ocorreu apenas no século XX, por meio das codificações civis (1942, no Código




Italiano, e no Brasil apenas em 2002). Apesar de delineada a natureza jurídica, os contornos dogmáticos continuaram sendo objeto de discussão. Nesse contexto, o direito público passou por diversas transformações, incluindo a constitucionalização de temas relacionados ao direito privado (Andrade, 2013). A crítica à categoria de direitos subjetivos surge, associada a uma visão individualista e patrimonialista, e à insuficiência da perspectiva civilista e totalitarista do direito.

Contudo, a questão central para a compreensão dos direitos da personalidade não reside na discussão sobre se sua natureza jurídica se enquadra no âmbito privado ou público, se são patrimonialistas ou não. O aspecto fundamental é enquadrá-los na perspectiva da constitucionalização do direito civil, principalmente a partir da Constituição de 1988 (De Marco, 2013). Assim, os direitos da personalidade, anteriormente relegados ao domínio do direito civil, passam a ser permeados por uma nova hermenêutica jurídica constitucional do sistema jurídico.

4 O DIREITO À MORADIA E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA PERSPECTIVA INTEGRADA

Assim como os demais direitos humanos, o direito à moradia deve ser compreendido no contexto da indivisibilidade e na necessidade de inter-relação de direitos, abarcando tanto o aspecto físico e material do espaço como as dimensões emocional, mental e espiritual. O direito humano à moradia adequada não pode ser analisado de forma isolada, uma vez que para seu pleno gozo, outros direitos também devem ser assegurados, incluindo o direito à personalidade.

Nesse sentido, é imperativo garantir às pessoas o direito de não serem sujeitas a interferências arbitrárias ou ilegais na privacidade, na família, no lar



ou na correspondência, bem como proporcionar a oportunidade de participar e colaborar em decisões relevantes.


Os direitos da personalidade, após a constitucionalização do direito, encontram-se dispostos em um rol ampliativo, no chamado direito geral da personalidade. Dessa perspectiva, emerge o direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade, que, embora não seja positivado expressamente na Constituição, é garantido pela leitura conjunta do direito geral da personalidade com a dignidade humana, assegurada pela abertura material do § 2º do art. 5º.

Contudo, para alcançar o pleno desenvolvimento da personalidade, é necessário incluir em seu conteúdo a ampliação da personalidade por meio das capacidades substantivas, ou seja, pelas liberdades fáticas garantidas especialmente pelos direitos sociais, como o direito à moradia. A personalidade em desenvolvimento é limitada pela pobreza, não apenas relacionada à renda, mas também por uma pobreza multidimensional, que inclui a ausência de moradia adequada e digna.

Por fim, é importante destacar que este estudo buscou ampliar a compreensão e a informação sobre os direitos, especificamente os direitos de personalidade e moradia adequada, com o objetivo de fornecer uma breve explicação sobre a importância de uma leitura integrada dos direitos fundamentais.

4.1. O CONCEITO DE CIDADE SUSTENTÁVEL

Não existe um consenso sobre o que significa cidade sustentável. No entanto, de forma geral, pode-se dizer que uma cidade sustentável é aquela que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer as possibilidades das gerações futuras. Isso significa que as cidades



sustentáveis devem ser equitativas, justas e inclusivas, garantindo o bem-estar de todos os seus habitantes, sem descuidar da preservação do meio ambiente.

4.2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

Os direitos fundamentais são direitos inerentes à pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, religião, sexo, orientação sexual, condição social ou qualquer outra condição. Eles são fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana e para a construção de uma sociedade justa e igualitária.


Nas cidades sustentáveis, os direitos fundamentais devem ser plenamente respeitados e promovidos. Isso significa que as políticas públicas urbanas devem ser orientadas pelo objetivo de garantir a realização dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Alguns exemplos de direitos fundamentais que são particularmente relevantes para o desenvolvimento sustentável das cidades incluem:

O direito à moradia digna: as pessoas têm o direito de viver em um local seguro, saudável e acessível. Isso é essencial para garantir a qualidade de vida e o bem-estar da população urbana.

O direito à saúde: as pessoas têm o direito de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível. Isso requer a garantia de acesso a serviços de saúde de qualidade, incluindo atenção primária, atenção especializada e atenção hospitalar.

O direito à educação: as pessoas têm o direito de ter acesso à educação de qualidade, independentemente de sua condição social ou econômica. Isso



é essencial para a promoção do desenvolvimento humano e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O direito ao trabalho: as pessoas têm o direito de trabalhar e de receber um salário justo. Isso é essencial para garantir a subsistência e a dignidade da pessoa humana.

O direito à mobilidade urbana: as pessoas têm o direito de se deslocar livremente pela cidade de forma segura e acessível. Isso é essencial para garantir a inclusão social e a participação das pessoas na vida urbana.


O direito ao meio ambiente equilibrado: as pessoas têm o direito de viver em um ambiente saudável e equilibrado. Isso requer a adoção de medidas para a proteção do meio ambiente, como a redução da poluição, a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais.

4.3. A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

A concretização dos direitos fundamentais nas cidades sustentáveis é um desafio complexo que requer a adoção de políticas públicas integradas e eficazes. Algumas medidas que podem contribuir para essa concretização incluem:

A adoção de um planejamento urbano integrado: o planejamento urbano é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável das cidades. Ele deve ser baseado em princípios de equidade, justiça e inclusão, e deve considerar as dimensões social, econômica, ambiental e cultural do desenvolvimento urbano.

A promoção da participação social: a participação social é essencial para garantir a legitimidade das políticas públicas urbanas. As pessoas que vivem nas cidades devem ter a oportunidade de participar da formulação,



implementação e monitoramento das políticas públicas que afetam suas vidas.


O investimento em infraestrutura e serviços públicos: o investimento em infraestrutura e serviços públicos é essencial para garantir a qualidade de vida da população urbana. Isso inclui investimentos em moradia, saúde, educação, transporte, saneamento básico e meio ambiente.

5 CONCLUSÃO

Ao percorrer as diversas perspectivas relacionadas aos direitos fundamentais, com foco especial no direito à moradia e nos direitos da personalidade, este estudo revelou a complexidade das interações entre o espaço habitacional, a autonomia individual e o pleno desenvolvimento da personalidade. A análise aprofundada desses temas destaca a interconexão intrínseca entre esses direitos, desafiando concepções prévias sobre a hierarquia entre direitos civis e sociais.

A compreensão dos direitos da personalidade, inicialmente ancorada em uma visão patrimonialista e individualista, evoluiu ao longo do tempo, incorporando novas nuances e desafios trazidos por contextos sociais diversos. A constitucionalização do direito civil, especialmente a partir da Constituição de 1988, proporcionou uma nova hermenêutica jurídica que transcendeu a esfera puramente civilista, conferindo aos direitos da personalidade uma perspectiva mais abrangente e integrada aos direitos fundamentais.

No que diz respeito ao direito à moradia, destaca-se não apenas a dimensão física e material do espaço habitacional, mas também as complexas interações entre essa garantia e os demais direitos, especialmente os direitos da personalidade. A moradia adequada revela-se como um



componente essencial para a construção de uma vida digna e plenamente realizada, demonstrando sua interdependência com o livre desenvolvimento da personalidade.

A inter-relação entre o direito à moradia adequada e os direitos da personalidade emerge como um campo fértil para reflexões sobre a efetivação dos direitos fundamentais em contextos diversos. Superar desafios contemporâneos, como o déficit habitacional e a pobreza multidimensional, exige abordagens integradas que reconheçam a complexidade dessas questões e busquem soluções abrangentes.

Num panorama dinâmico das áreas urbanas contemporâneas, a reflexão sobre cidades sustentáveis e direitos fundamentais assume uma relevância crucial. O entendimento de uma cidade sustentável como aquela que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer as futuras gerações destaca a necessidade premente de políticas urbanas fundamentadas na equidade, justiça e inclusão.

Os direitos fundamentais, intrinsecamente ligados à dignidade humana, emergem como elementos fundamentais para a construção de cidades sustentáveis. O desenvolvimento sustentável demanda a implementação de políticas públicas integradas e eficazes, onde o planejamento urbano, a participação social ativa e o investimento em infraestrutura e serviços públicos são peças-chave para atingir uma qualidade de vida desejada em cidades mais justas, igualitárias e resilientes.

Assim, ao integrar os conceitos de cidade sustentável e direitos fundamentais, delineia-se um horizonte promissor para o desenvolvimento de espaços urbanos mais justos, saudáveis e equitativos, onde todos os cidadãos possam usufruir plenamente de seus direitos fundamentais, no presente e no futuro.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ANDRADE, F. S. **A Tutela dos direitos da personalidade no direito brasileiro em perspectiva atual**. Revista de derecho privado, n. 24, p. 81-111, ene./jun. 2013.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.


BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Pidesc. Pro-mulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 25 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos do Brasil. **Direito à moradia adequada**. 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 25 dez. 2023.

DE MARCO, C. As dimensões e perspectivas do direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-49, jan./jun. 2013.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ONU HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2023.



ONU. **Declaração de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2023.

ONU. **Resolution adopted by the Human Rights Council on 26 September 2019**. 9-27 set. 2019. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3837297/files/A_HRC_RES_42_15-EN.pdf. Acesso em: 25 dez. 2023.

ONU. **Vienna Declaration and Programme of Action**. 25 jun. 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/viena-declaration-and-programme-action>. Acesso em: 25 dez. 2023.

ORTIZ, V. P. **El derecho a una vivienda digna y adecuada**. En la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales de derechos humanos. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2009.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RUÍDO E PLANEJAMENTO URBANO: LIMITAÇÕES E DESAFIOS

Tiago Olympio Spezzatto¹


Resumo: O texto investiga a eficiência dos planos de zoneamento e ocupação urbana como estratégia para melhorar a qualidade sonora das cidades. O ponto de partida é o problema: as propostas de mudança legislativa de zoneamento urbano são um caminho hábil para o controle dos ruídos nas cidades? O trabalho utiliza o método indutivo e tem como fonte tanto textos de referência teórica na área, quanto pesquisas empíricas, que dão base fática aos argumentos. A tese defendida é de que as políticas que meramente afastam as atividades ruidosas são insustentáveis para o desenvolvimento das cidades. A pesquisa ainda apresenta e discute a aplicabilidade, no contexto brasileiro, de uma proposta estrangeira inovadora, a “*noise easement agreement*” – ou “acordo de servidão de ruído”, instrumento jurídico criado para compatibilizar investimentos imobiliários com a existência de espaços culturais de música.

Palavras-chave: ruído; planejamento urbano; cidades sustentáveis; poluição sonora.

1 INTRODUÇÃO

A gestão da coisa pública e do planejamento urbano têm sido tão ineficientes que muitos problemas urbanísticos são vistos como “inerentes” ao crescimento. Já faz parte do imaginário que uma cidade, ao tornar-se grande, será agraciada com a desordem, a violência, a sujeira, o engarrafamento e o barulho... muito barulho.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Mestre e Bacharel em Direito pela Unoesc. Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista CAPES/PROSUC. E-mail: tiagospezzatto@gmail.com




Quando o crescimento – populacional e financeiro – se sobressai ao desenvolvimento, as cidades perdem uma de suas principais aptidões: aproximar as pessoas e estimular sua prosperidade. Ao negligenciarem elementos essenciais do cotidiano, os centros urbanos agravam a já combalida qualidade de vida de seus habitantes.

O texto discute e problematiza a eficiência dos planos de zoneamento e ocupação do solo como estratégia de combate à poluição sonora. Procura situar o debate no plano do desenvolvimento ambiental e dos desafios para as cidades sustentáveis. A discussão desenrola-se em torno do seguinte problema: as propostas de mudança legislativa de zoneamento urbano são um caminho hábil para o controle dos ruídos nas cidades?

O método utilizado é indutivo, pois a partir da análise de casos particulares são oferecidas conclusões abrangentes. Além do aporte teórico de fontes consagradas na área, servem como referência diversas pesquisas empíricas sobre o tema, que dão importante fundamentação fática para a construção dos argumentos.

A ideia central é de que as políticas de zoneamento que pretendem separar os segmentos da vida urbana em razão dos ruídos que produzem são prejudicadas por uma série de fatores que limitam sua eficácia. Cidades sustentáveis tendem à criação de zonas mistas, que conciliam moradia, trabalho, serviços e lazer. Isso coloca lado a lado varejos, igrejas, bares, parques, residências e escritórios. O ponto principal é fazer com que cada um cumpra os limites sonoros e tenha consciência ambiental sobre a emissão de ruídos. A condução que se tem dado ao assunto, com a simples expulsão dos ruidosos, resolve, no máximo, apenas o problema daquela vizinhança, mas o não da cidade. Empurrar o barulho de um lado para o outro é uma medida insustentável.

No primeiro tópico são apresentados alguns conceitos e categorias essenciais para a discussão seguinte. Também são propostas classificações



para o ruído. No segundo, desdobra-se a construção do principal argumento do texto, com a apresentação e crítica de fatores que obstam a eficiência dos planos de zonamento. No terceiro, é exposta uma sugestão inovadora, já aplicada no exterior, que oferece uma solução para a preservação do patrimônio cultural, especialmente dos espaços de música, em face das mudanças legislativas referentes à ocupação do solo e à emissão de ruídos. Seu tratamento jurídico e sua possível aplicabilidade no contexto brasileiro são avaliados. Além disso, propõe-se a ideia de “gentrificação em razão do ruído”.


2 OVERVIEW: OS PÁSSAROS CANTAM MAIS CEDO

A sinfonia da natureza vaga sozinha na madrugada de São Paulo. Os sabiás começaram a cantar mais cedo. Essa foi a solução que o símbolo nacional encontrou para contornar o barulho da cidade e fazer sua melodia ser ouvida por uma parceira. O coral, no fundo, é uma polifonia de desesperados. A poluição sonora está atrapalhando o namoro dos pássaros². Esse é um sinal. Algo de errado está acontecendo, e também afeta os ouvidos humanos.

As cidades são um triunfo da civilização: ao aproximar pessoas e facilitar o fluxo de ideias, elas multiplicam o conhecimento, facilitam o entendimento entre culturas, fomentam o crescimento econômico e o desenvolvimento humano (Glaeser, 2011). Mas, no mundo globalizado, a proximidade física entre pessoas com diferentes necessidades de trabalho e descanso também faz surgir conflitos.

O barulho é um problema que se apresenta sob diferentes formas para o Direito. Poluição ambiental, direito de vizinhança, crime ambiental, contravenção penal, infração de trânsito e tantas outras. Como são categorias

² Com informações de notícias: Bischoff (2023) e G1 (2015).




específicas, nem sempre é fácil classificar. A soma de todas elas, entretanto, afeta um direito importante e um tema contemporâneo que merece destaque: a cidade sustentável.

Esse é um debate que frequentemente coloca em colisão temas como saúde, desenvolvimento econômico, preservação ambiental, proteção de patrimônio cultural, emprego, investimentos e livre iniciativa. Pode representar um conflito entre idosos e jovens, diurnos e noturnos, construtoras e vizinhos, empresas e adjacências, entre o *status quo* e as mudanças.

Não deixa de ser um assunto contraditório, sujeito a paradoxos. Afinal, aquele que fez barulho durante o dia reivindica seu direito de descansar à noite. Alguns trabalhos precisam de silêncio. Outros, de barulho. E sobre isso paira a subjetividade: o que incomoda a um não abala a outro. A cidade precisa acomodar todas essas reivindicações.

Para além das subjetividades, contudo, situa-se o problema da poluição sonora. Os níveis de ruídos a que a população urbana tem sido submetida aumenta paulatinamente. São diversos os danos à saúde causados por esse fenômeno, dentre os quais a perda auditiva, o estresse, a dificuldade de concentração e as dores de cabeça. Embora seja importante a menção à saúde, não é necessário alongar no assunto, pois já está amplamente abordado na publicística (COLUMBIA, 1968) (ONU, 2022).

Yamada (1975) aponta que, ao contrário de outros poluentes, o ruído é ignorado como danoso à saúde e ao bem-estar. Segundo ele, isso se deve a quatro motivos principais: o ruído tem aspecto subjetivo – o que é ruído para um, é música para outro; o ruído desaparece rapidamente do meio ambiente, diferentemente do que ocorre com os demais poluentes; seus efeitos psicológicos e fisiológicos são sutis; o barulho é considerado uma mal necessário para o progresso.



Uma distinção que está entre meio a subjetividade e a objetividade diz respeito às categorias som e ruído. Para Gerges (1992), a categoria som, apesar de em sentido amplo englobar o ruído, é considerada como os sons que queremos ou gostamos de ouvir, enquanto os ruídos são aqueles indesejados, inconvenientes, desagradáveis. Portanto, são diferentes não só por suas características físicas, mas também pela atitude do indivíduo frente a eles.

O texto propõe uma classificação dos ruídos quanto ao tempo, a intensidade e a finalidade. Seu tempo pode ser contínuo – indeterminável e determinável –, periódico ou eventual. Ruído contínuo é aquele que ocupa um extenso período do dia, na maior parte dos dias. São constantes e se repetem. Pode ser desdobrado em contínuos com duração *indeterminável*, que são estáveis e tendem a permanecer, como o trânsito ou as fábricas; e os contínuos *determináveis*, que apesar regulares, tem uma data para acabar, como a construção civil em relação aos vizinhos. Os contínuos de duração indeterminável apresentam mais riscos e demandam atenção especial. Em seguida, os ruídos periódicos. Acontecem em um momento determinável do dia, uma ou duas vezes por semana, ou em lapsos mais amplos. São exemplos: casas de shows e celebrações religiosas. Seu potencial nocivo depende da frequência, do dia da semana, do horário e da duração. Depois, os ruídos eventuais. São aqueles decorrentes de situações atípicas, como eventos públicos, festas privadas, ou comemorações populares. Como tendem a acontecer menos vezes e de forma esporádica, são menos prejudiciais.

É comum que os ruídos sejam tratados pelo aspecto quantitativo, segundo sua unidade de medida, o decibel. Sem dúvida, este é um parâmetro importante, pois serve como norte para a pesquisa científica e orienta a legislação da matéria, além de ser uma fonte objetiva para mensuração. Todavia, não menos relevante é a abordagem qualitativa. Mesmo ruídos que não atingem muitos decibéis têm efeitos perniciosos sobre a sociedade,

uma vez que perturbam não pelo volume, mas pelo conteúdo, pelo momento e pelo local em que são produzidos. Por isso, seus efeitos não devem ser medidos apenas por parâmetros físicos (CIRINO, 2012). O dano é provocado em decorrência do incômodo que causam, como, por exemplo, alertas de *smartphones* em um teatro³.


Uma outra classificação que pode ser proposta diz respeito à finalidade com que são produzidos os ruídos. Ruídos necessários são aqueles sem os quais uma atividade não pode ser exercida. É uma condição inevitável, pois envolve máquinas, motores ou ferramentas ruidosas. Acontece, e. g., em indústrias, na construção civil ou na aviação. Em seguida, os barulhos evitáveis. São aqueles que, embora de algum modo pertençam ao funcionamento da tarefa, poderiam ser substituídos por meios menos ruidosos, como máquinas mais eficientes, ou serem amenizados por técnicas proteção acústica. É o caso de boates ou de setores de fábricas que podem ser tratados acusticamente. Por fim, os ruídos desnecessários. Não pertencem intrinsecamente à operação em que são produzidos, ou seja, a essência da coisa realizada não é afetada pela retirada do ruído. São típicos dessa categoria as caixas de som em frente a comércios, em carrinhos de vendedores ambulantes, ou “caixinhas”⁴ de som em locais públicos ou de uso coletivo, como praças, parques e praias. A música em acadêmicas de ginástica também se insere nesse contexto.⁵

Os diversos sons que compõem determinada área geográfica ou outra “porção do ambiente sonoro” são definidos por Schafer (2011, p. 366) como *soundscape* – paisagem sonora. Para o autor, esse é o estudo do campo acústico, formado por *eventos ouvidos*. Conforme aponta, embora em uma sociedade democrática o *soundscape* deva ser planejado pelos seus

³ Esse caso tem objetivo de sinteticamente demonstrar como ruídos pouco audíveis podem ser perturbadores.

⁴ Nos últimos anos tornaram-se populares caixas de som portáteis, com baterias de longa duração.

⁵ É evidente que essas categorizações tem relação entre si.



habitantes, a maior parte dos sons que ouvimos pertence a alguém e serve para atrair nossa atenção com intuito de vender algo.

Para situar os ruídos na área do Direito, é preciso apontar que o Brasil possui vasta regulamentação sobre o tema. Considerada por Horta (1995) ampla e vanguardista em matéria ambiental, a Constituição Federal trata da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a sadia qualidade vida no artigo 225. O artigo. 23, inciso VI, trata da competência legislativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição. Já o artigo 30, nos incisos I e II, determina que compete aos dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar legislação federal e estadual, e, no inciso VIII, “promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle” de parcelamento e ocupação do solo. O artigo 182 aborda a política de desenvolvimento urbano, cujos objetivos são “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, e, no inciso I, determina a obrigatoriedade do plano diretor.


No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 2001 – , no seu artigo 2º, define as diretrizes gerais dos objetivos da política urbana, como, inciso I, a garantia do direito à cidades sustentáveis; no inciso IV, o planejamento das cidades de “modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”; no inciso VI impõe a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar” a “proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes” (alínea b) e a poluição e degradação ambiental (alínea g); e, por fim, no inciso XII, assenta a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído”. Já em seu artigo 40 aponta que o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e no artigo seguinte amplia o rol de exigibilidades para a sua elaboração, além do número de habitantes. O

Código Civil, no artigo 1.277 e seguintes, trata dos ruídos no âmbito do direito de vizinhança.

A partir das definições estabelecidas na Lei 6.938 de 1981, a poluição sonora tecnicamente está situada no artigo 3º, inciso III, alínea “e”, porém também afeta o “a”, e, no limite, a alínea “b”. Já a Lei 9.605, de 1998, que trata dos crimes ambientais, no artigo 54, tipifica o crime de poluição. Por sua vez, o Decreto 6.514, de 2008, define no artigo 61, “causar poluição de qualquer natureza”, na qual obviamente se inclui a sonora. O artigo 42 da Lei das Contravenções Penais⁶ – Decreto-lei 3.688, de 1941 – dispõe sobre a perturbação do trabalho ou do sossego por meio de diferentes tipos ruídos, desde algazarra até a responsabilização dos humanos pelos ruídos de seus *pets*. A preocupação com o ruído no ambiente laboral é tema da Norma regulamentadora 15 – NR-15 – Do Ministério do Trabalho e Emprego.

A NBR 10151, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, estabelece o Nível de Critério de Avaliação para ambiente externos, e a NBR 10152 define os valores de referência para ambientes internos e de edificações de acordo com as suas finalidades de uso. As Resoluções 001 e 002, de 1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA –, tratam da emissão de ruídos e da criação do Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora, o “Programa Silêncio”, com finalidade de promover a educação sobre a poluição sonora e incentivar a produção e utilização de máquinas e equipamentos com menor intensidade de ruídos, além de incentivar a capacitação das polícias civil e militar para tomarem providências a partir do recebimento de denúncias de poluição sonora. Ainda, a Resolução n. 2, de 1993, estabelece limites de ruídos para veículos, e a Resolução n. 20, de 1994 institui o “selo ruído” para eletrodomésticos. O Código Brasileiro de Trânsito, nos artigos 227, 228 e 229, define como infração várias atitudes ruidosas, envolvendo o uso da buzina, de equipamento de som e de alarmes. O Decreto

⁶ Capítulo IV, Das contravenções referentes à paz pública.



6.514, de 2008 define como infração o fabricante de veículos que deixar de cumprir os limites de ruído e poluentes.

Mas, como se sabe, não basta haver legislação, pois ela, por si, não resolve os problemas. Oliveira de Carvalho⁷ (2001) aponta que embora a lei demonstre elevada exigência de conforto ambiental, acaba perdendo valor por ser de difícil aplicação, e qualquer legislação só pode ser útil e eficaz na medida em que for exequível. Assim, diz ele, mais parecem normas destinadas a demonstrar a preocupação e o quanto se está avançado no combate ao ruído do que para aplicação efetiva.


Portanto, considerando a abrangência normativa brasileira, a questão parece deslocar-se para políticas que realmente deem efetividade a elas. E uma das mais debatidas no âmbito das cidades sustentáveis é a política de zoneamento e ocupação do solo, tema tratado no tópico a seguir.

3 DE CÁ PARA LÁ: MOVENDO O RUÍDO

Como visto acima, a legislação brasileira determina que a política urbana estabeleça normas de ocupação e zoneamento do solo. Esse planejamento é muito importante, pois considera inúmeros fatores da cidade que interferem no seu uso, como a projeção de crescimento, o posicionamento geográfico, a relação entre uma zona e outra, as demandas de infraestrutura e logística, saneamento básico, e, claro, a poluição ambiental, dentre as quais, a sonora. O objetivo, evidentemente, é melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O mapeamento e as normas de zoneamento urbano são essenciais para a definição mínima de parâmetros de emissão de ruídos em uma cidade. O mapeamento urbano permite a elaboração de relatórios que auxiliam os gestores a desenvolver políticas coerentes com as emissões sonoras de

⁷ O autor comenta a legislação de Portugal, em caso comparável à situação brasileira.




cada região (Cruz; Mazivieiro; Castro; 2019, p. 12). E “em conjunto com o mapeamento para diagnóstico da condição sonora existente, o zoneamento acústico possibilita avaliar a conformidade, identificar conflitos e situações críticas, favorecendo planos e metas para o gerenciamento do ruído no meio urbano” (Bressane *et al*, 2015, p 162).

É óbvio que algumas atividades são muito mais ruidosas que outras. Certa distância entre elas facilita o equilíbrio urbano, sobretudo nos casos em que as diferenças são mais salientes, como a industrial pesada e a residencial. A criação de zonas com diferentes sensibilidades ao ruído é um fator relevante para acomodar diferentes interesses e singularidades na sociedade, inclusive com as chamadas “zonas de amortecimento”, propostas por Bressane *et al*, (2015), compondo a transição entre um área e outra. Por isso, o estudo e o planejamento são fundamentais para a preservação do meio ambiente. Além das medidas emergenciais, é preciso um gerenciamento voltado para o futuro, pois como aponta Gobbi (2009, p. 12) o “desordenamento urbano é uma das principais causas da poluição sonora”.

Todavia, parece que há uma crença excessiva depositada na capacidade de o zoneamento resolver a poluição sonora – perceptível pela recorrência normativa voltada para esse fim e pelo apregoamento de que o problema do barulho na cidade será resolvido por meio da aprovação de um novo plano de zoneamento. O argumento aqui desenvolvido considera que esse procedimento é apenas a etapa inicial das medidas a serem tomadas. E, anda assim, com cautela, pois há diversas fontes que limitam sua aplicabilidade. Partindo da premissa de que o zoneamento é fundamental, serão problematizados alguns pontos em relação ao seu potencial de contribuição para melhoria da qualidade acústica dos centros urbanos.

Um dos maiores causadores de poluição sonora é o trânsito (CIRINO, 2012). Esse é um problema estrutural de mobilidade que o zoneamento acústico tem muita dificuldade para enfrentar. Ações que visem a diminuir as



distâncias entre os pontos de interesse na cidades e medidas que favoreçam o transporte coletivo⁸ são mais eficientes para combater os ruídos do tráfego do que a política de zoneamento⁹.

Às vezes se pretende reduzir os ruídos pela segmentação de áreas de interesse, como trabalho, moradia e lazer. É a ideia de deslocar o barulho para outro recanto. Tal plano exige maior deslocamento urbano. Se não houver transporte público eficiente, como é o caso do Brasil, ao final, contraditoriamente, será estimulada a locomoção de veículos. Quer dizer, além de não reduzir o ruído, pois ele só removido para outro local, estar-se-ia potencializando outro, o do trânsito. Ou seja, a separação, embora possa parecer útil para alguns fins, é uma solução insustentável.


Presente em muitos planos diretores, a divisão urbana em setores estritamente definidos é complicada, para não dizer impraticável – exceto, como dito, nos casos mais notórios. O agrupamento pelo potencial de emissão de ruídos desconsidera a função social de cada atividade e sua interconexão com outros setores da vida. Afinal, bares, igrejas e indústrias são casos clássicos de emissão ruídos¹⁰. Como compatibilizar? Além disso, a segmentação contraria a tendência natural de aproximação que move a urbe. A cidade deve favorecer o contato pessoal e a interação entre conhecidos e desconhecidos, que são fundamentais para a civilidade e “insubstituíveis como estímulo à criatividade” (Resende, 2015, p. 123). Mesmo atividades que se inserem no mesmo zoneamento poderiam criar atrito de entre si, como, por exemplo, um varejo ruidoso e uma clínica psicológica¹¹.

⁸ Com fontes renováveis, que geralmente são mais silenciosas do que a combustão.

⁹ O zoneamento contribui para a redução quando estimula que as pessoas residam próximas ao seu trabalho, por exemplo. Porém, há que verificar se o meio de transporte permanecerá o mesmo. Caso contrário só se altera a distância de locomoção, mas mantém-se o tráfego e o ruído.

¹⁰ O ruídos provocados por igrejas são objeto da pesquisa de Rez (2022).

¹¹ Liberais dirão que as incorporadoras farão a divisão, promovendo a compatibilidade de atividades de acordo com a demandas do mercado imobiliário. Mas, como se sabe, o Brasil é relativamente liberal nesse segmento e os resultados não são satisfatórios.




Essa questão é bastante perceptível nas grandes cidades, onde parte do centro acabou dedicada apenas ao comércio varejista. É o que a mídia convencionou chamar de “ruas de comércio popular”¹². Em geral, são lugares barulhentos e sujos. Isso os faz pouco atrativos para morar, o que desestimula novas construções e leva à desvalorização das existentes. Com a falta de moradores, a região fica desabitada durante a noite, servindo como ponto para a prática de crimes, o que, além de tudo, a torna insegura. Os traços desse cenário tendem a se reforçar mutuamente num círculo vicioso.

Pesquisa realizada em Londrina, no Paraná, demonstrou que uma das áreas que mais gera reclamações por emissão ruídos é o centro da cidade, na maioria causada pelo comércio (Marchetti; Carvalho; 2011). Nos centros comerciais, o ruído é parte da disputa pela atração dos possíveis consumidores, o que afeta a eficiência das políticas públicas de redução de ruído (Cruz; Mazivieiro; Castro; 2019). Assim como Marchetti e Carvalho (2011), Cirino (2012) observou que em Recife, Pernambuco, diversos comércios utilizam caixas de som como estratégia de mercado para atrair mais consumidores. Elas ficam dentro do estabelecimento, voltadas para fora, ou em carrinhos de vendedores ambulantes (CIRINO, 2012). O elevado nível sonoro nos centros comerciais também afeta as pequenas cidades, como demonstra pesquisa realizada em Frederico Westphalen, interior do Rio Grande do Sul (Baggiotto *et al*, 2017).

É importante verificar como a poluição sonora é um elemento que tem contribuído para a degradação de toda a região central das cidades. Em muitos casos, a reiteração de práticas ruidosa faz com que a população a perceba “normal”. Vira senso comum que quem deseja ou precisa habitar aquela região deve tolerar as suas circunstâncias. Como quase ninguém

¹² Por exemplo: Granconato (2018). Jornalismo TV Cultura (2014).



está disposto a isso, ocorre o afastamento da população, e todos os efeitos nocivos daí decorrentes¹³.


As ruas que abrigam bares e casas noturnas também são um calcanhar de Aquiles para as regras de zoneamento. Isso, porque pluralidade de estabelecimento promove a circulação e aglomeração de pessoas nas ruas, calçadas e praças públicas. Castro da Silva (2010) estudou uma das principais ruas de Pelotas¹⁴, Rio Grande do Sul, e notou que ela concentrava intensa movimentação de pessoas, venda de bebida, carros com som, bares e até tráfico de drogas.

Ao analisar os inquéritos sobre os ruídos naquela localidade, o pesquisador notou que os bares e restaurantes atuavam legalmente, mas a movimentação da rua acabava atraindo a fiscalização para eles. Também mostrou que as pessoas eram mais tolerantes em relação aos ruídos dos bares, sob a justificativa de que geram lucro e são atividades legais, mostrando-se, todavia, mais impacientes com os ruídos de carros de som e da algazarra. É algo semelhante ao que foi verificado em Londrina “mesmo com o obrigatório isolamento acústico [nos estabelecimentos], não há controle sobre a concentração de pessoas conversando, gritando e o tráfego de carros e motocicletas nos arredores” (Marchetti; Carvalho 2011). Há cidades em que toda uma região se torna referência para a vida noturna. É o caso da Vila Madalena, em São Paulo, onde Saes (2014) constatou que a atividade provoca muitos incômodos aos moradores, pelos ruídos do trânsito, de bares, casas de entretenimento e de automóveis com sistemas de som.

Existem duas questões. Uma diz respeito aos ruídos provocados diretamente pelos empreendimentos – bares, lanchonetes e afins. Outra, concerne ao barulho da circulação de pessoas, vendedores ambulantes,

¹³ Um dos prejuízos é que normalmente essas regiões dispõem de infraestrutura urbana, como saneamento, coleta de lixo, acesso a transporte público, que ficam subaproveitados em razão da falta de moradores.

¹⁴ Rua Gonçalves Chagas.




carros de som etc. Elas têm ligação entre si, pois uma coisa atrai a outra. Cada uma, contudo, demanda um tipo de atitude do poder público. Em relação aos bares e casas, deve-se exigir a adequação aos limites de emissão de ruídos¹⁵. Já para os ruídos das ruas, o poder público deve agir por meio da fiscalização, notificando os veículos, estabelecendo limites aos ambulantes, criando medidas que impeçam a aglomeração de pessoas fora dos estabelecimentos.

Porém, devido a incapacidade de manter o controle nas ruas, opta-se por uma solução mais simplista. Desse modo, ainda que os estabelecimentos estejam de acordo com as normas urbanísticas, como o poder público não consegue resolver a “sua parte do problema”, acaba adotando outras medidas, como o encerramento precoce do expediente, a fim de que as pessoas saiam daquele local. Ou ainda, quando a perturbação é muito frequente e as reclamações são excessivas, podem ser impostas soluções drásticas, como a proibição de estabelecimentos noturnos nas cercanias. Isso resolverá o problema? Naquele bairro, em alguma medida, sim. Mas na cidade, não. Pois, com as limitações em uma região, é esperado que o fluxo se desloque para outra. Ou seja, a medida não promove uma cidade sustentável. Ela empurra o problema para outro lado.

De outra sorte, o problema do barulho e de sua percepção também pode variar de acordo com a atividade de cada pessoa. As reclamações surgem do contraste: quando uma precisa repousar e outras estão em festa; quando uma trabalha na construção civil e outra na contabilidade¹⁶. Se todos estão fazendo barulho, é provável que ele não incomode. Se todas as atividades são ruidosas, uma não impede ou dificulta a outra. Quando o ruído é parte do *soundscape* do lugar, é possível que seja menos percebido pelos agentes,

¹⁵ No caso de bares abertos é mais complicado e a restrição de horário pode ser uma medida eficiente.

¹⁶ Sem recair em estereótipos, o exemplo traz uma tarefa reconhecidamente mais ruidosa, como a construção civil, que tem causado inúmeros problemas de ruído nas cidades, sobretudo pela expansão imobiliária dos últimos anos; a contabilidade, por outro lado, é caracterizada pelo manejo de números e outras atividades que são praticadas com mais eficiência em locais silenciosos.




que podem “se acostumar” a ele, pois, conforme Cirino (2010), na medida em que o ruído das cidades aumenta, também cresce a insensibilidade auditiva da população. Um benefício da aproximação das atividades ruidosas seria o uso de equipamentos de proteção por todos¹⁷.

No entanto, uma ideia perniciosa subjacente na proposta de agrupar essas atividades é a de meramente atenuar as *reclamações* a respeito do ruído, mas não de reduzir a poluição sonora em si. Como “poucos são os que conseguem ‘ouvir’ o ruído que suas próprias atitudes causam, em meio [ao] caos ruidoso das grandes metrópoles urbanas” (Cruz; Mazivieiro; Castro; 2019, p. 15), a junção dos barulhentos provocaria sensação de que não há nada errado com o meio ambiente. Os indivíduos não reclamariam do ruído que eles mesmos produzem. Essa não deve ser a intenção do poder público ao criar áreas de menor sensibilidade sonora. Só porque as pessoas não notam ou não se importam com a poluição sonora, não se pode voltar as costas para o problema, uma vez que a afetação na qualidade de vida, sobretudo em razão dos problemas de saúde, acontecerá da mesma forma.

Com efeito, contra a ideia de estrita segmentação setorial, existem muitos argumentos. O principal é a criação de zonas mistas, que proporcionam benefícios tanto para o Estado quanto para os habitantes. A facilidade para oferta de serviços públicos, a melhor utilização da infraestrutura disponível, a comodidade de deslocamento e a segurança são alguns exemplos. Elas estão em sintonia com a observação de Resende (2015, p. 125), para quem as cidades do século XXI devem ser “voltadas para o encontro, para o convívio das diferenças, que é a essência da vida urbana”. Normalmente, as regras de ocupação permitem um nível maior de ruídos para essas áreas¹⁸. Contudo, o corriqueiro descumprimento das normas causa receio em quem avalia residir próximo a áreas comerciais. Quer dizer, além da criação de áreas mistas, o

¹⁷ Se comparado com áreas mistas, onde algumas profissões são “incompatíveis” com o uso de protetores auriculares.

¹⁸ É um termo médio entre as residências mais sensíveis e as comerciais.




efetivo respeito ao regulamento de ruído seria um grande estímulo para o desenvolvimento dessas regiões.

Por outro lado, o zoneamento é periclitante nas cidades pequenas, onde as coisas são misturadas: existe um centro e as suas adjacências. Não há condições para estabelecer segmentações tão definidas. Em muitos casos, indústrias que ficavam nos arredores foram abarcadas pela área urbana, cercadas por residências ou pequenos comércios. É claro que, nesse exemplo, as empresas precisam se adequar, mesmo que ocupem a área anteriormente – em relação aos vizinhos prejudicados –, porque, segundo reforça Zajarkiewicz (2010), não existe direito adquirido de poluir. Ainda assim, a política de zoneamento é problemática em face da estrutura física existente e da homogeneidade das cidades pouco populosas.

Em qualquer lugar, um óbice à efetividade do zoneamento é que ele deve oferecer respostas a uma cidade em funcionamento, com prédios construídos, estabelecimentos funcionando, atividades culturais tradicionais sendo exercidas. Yamada (1975) considera que a lei que não exigisse a adequação das atividades pré-existentes seria demasiadamente enfraquecida. Mas como isso é difícil e oneroso, o melhor é exigir o cumprimento em um prazo razoável (Yamada, 1975). São muitas dificuldades para mudar esse quadro. Geralmente as expectativas criadas em torno dos planos de zoneamento são frustradas porque os fatos que incitaram sua elaboração requerem medidas breves. Em outras palavras: a população quer soluções imediatas para o problema do ruído nas cidades. Portanto, é incompatível que se apresente como resposta a isso um instrumento jurídico que oferecerá resultados mais evidentes em dez ou vinte anos.

O zoneamento tem dificuldade para oferecer soluções rápidas, pois é uma elaboração que visa sobretudo o longo prazo. Ele “consiste num prognóstico do cenário futuro desejado, logo, não substitui a necessidade das medições sonoras, que são de extrema importância para o diagnóstico



da condição sonora existente” (Bressane *et al*, 2015). Ao criar um plano de zoneamento, passa-se a sensação de que o problema será resolvido. De que haverá uma lei que “impede o barulho”.

Ainda assim, mesmo em plena vigência de um plano de ocupação do solo, com a criação de zonas diferenciadas de acordo com a potencialidade de emissão de ruídos, há outras dificuldades de ordem política e socioeconômicas que impedem sua efetividade. Em situações de crise, por exemplo, a autoridade pública pode fazer vista grossa para a abertura de uma empresa em local exclusivamente residencial, a fim de não prejudicar o desenvolvimento econômico – ou da mera subsistência. Recentemente tem chamado a atenção o caso das pessoas que, em face da precarização do trabalho, têm utilizado a própria casa para a produção de alimentos vendidos por aplicativo¹⁹. Nesse caso além da atividade em si²⁰, a poluição sonora advém da concentração e aceleração de motociclistas que realizam as entregas dos pedidos em frente ao domicílio.


Não obstante, ainda que haja um plano urbanístico, persiste o problema da insegurança legislativa, que se dá de diferentes formas. Uma delas é a modificação das normas de zoneamento tendo em vista, por exemplo, a abertura de uma empresa ou a construção de um empreendimento em local específico²¹. Altera-se a lei a fim de acomodá-los em um ponto da cidade onde não havia previsão. Quer dizer, a regra de zoneamento tem valor enquanto não se vislumbra uma possibilidade econômica. Isso frustra moradores e investidores que agiram com base nas expectativas criadas pelo plano anterior à modificação²².

¹⁹ Em sentido análogo, há também as chamadas Dark kitchens (Barrense, 2023).

²⁰ Decorrentes da movimentação atípica para área residencial, da instalação de exaustores de ar e demais equipamentos utilizados na preparação de alimentos, como liquidificadores, batedeiras e cilindros.

²¹ No caso acima, a autoridade autoriza mesmo contra o plano. Nesta, o plano é alterado legislativamente.

²² Isso não significa que os planos não devam ser alterados. Naturalmente, eles requerem adaptação e correção. Mas as alterações precisam ser conduzidas com estratégia e serenidade, não por oportunismo, populismo ou troca de favores políticos.




A alteração das políticas de ocupação do solo provoca movimentos no urbanismo que geram impactos ambientais sonoros. Um movimento se dá quando áreas sossegadas e residenciais de pouca densidade passam a permitir prédios altos, comércios de grande porte, igrejas, restaurantes, casas de shows e afins. A experiência demonstra que as mudanças bruscas na ocupação do solo podem alterar rapidamente o perfil de um bairro²³. Quando uma rua de sobrados passa a comportar edifícios imensos, ocorre uma mudança no *soundscape* da área, o que resulta em um impacto ambiental sonoro disruptivo para os habitantes daquela localidade.²⁴

Outro movimento se verifica quando áreas de pouco valor comercial, que haviam se convertido em redutos de manifestações culturais, entram na mira da especulação imobiliária. Este tema será objeto do tópico seguinte. Aqui, resta afirmar que outro efeito danoso das mudanças legislativas é que, a longo prazo, elas suscitam na população a descrença generalizada no planejamento urbano.

Com isso em vista, conclui-se o argumento apresentado. Caso não haja fiscalização e cumprimento das normas, a política de zoneamento urbano tem efeito prático limitado. Ao procurar delimitar áreas específicas para cada atividade na cidade, o resultado é o afastamento entre os pontos de interesse, o que gera grande fluxo de veículos, justamente um dos principais agentes poluentes. A classificação de áreas por ruídos ignora a função social de cada atividade, tornando os planos urbanos inexecutáveis – pois pretendem afastar elementos que a sociedade deseja manter próximos. Embora, grosso modo, pertençam ao grupo “atividades comerciais e administrativas”, escritórios têm um nível de sensibilidade diferente do chamado varejo popular, grande responsável pela poluição sonora nos centros comerciais. E isso é algo que foge do âmbito do planejamento – está no plano do cumprimento das

²³ Nesse sentido, ver elenco de síntese de mudanças urbanas em São Paulo apontadas por Torres Freire (2019).

²⁴ Semelhante impacto pode ocorrer por um desvio no trânsito, causado pela construção de uma avenida ou de reorganização de fluxo.




normas. Ademais, as políticas de ocupação do solo esbarram no que já está construído ou está em funcionamento, de modo que seus efeitos são mais perceptíveis a longo prazo, o que é frustrante para aqueles que demandam por medidas céleres. Mudanças legislativas bruscas provocam impacto ambiental sonoro, surpreendendo moradores que haviam se planejado com base na legislação anterior.

Além da criação de zonas de sensibilidade sonora específicas, a fim de acomodar os diferentes anseios da sociedade, as cidades sustentáveis devem apostar em zonas mistas, que integram moradia, trabalho, serviços e lazer. Invariavelmente, isso colocará bares, parques, e varejos próximos de residências e escritórios. O caminho, portanto, não é o afastamento dos ruidosos, mas a exigência de que tenham responsabilidade ambiental – acústica –, acompanhada pela efetiva fiscalização. Exceto nos casos mais evidentes, não permitir o funcionamento de estabelecimentos em um lugar apenas fará com que ele se mude para outro, criando a disputa para ver qual região tem mais influência para enxotar os barulhentos. Por isso, o foco deve ser não a proibição, o fechamento, ou a expulsão desses empreendimentos, mas sim sua adequação. O contrário é mover o barulho de cá para lá.

4 NO MEU QUINTAL?

Como visto no tópico anterior, mudanças na política de ocupação do solo provocam movimentos urbanos. Num primeiro caso, tratado acima, áreas sossegadas passam a comportar edifícios altos e comércios possivelmente mais ruidosos. Isso produz impacto ambiental negativo sobre a tranquilidade de seus habitantes. Em termos de ruído, o segundo movimento, que será abordado agora, é o oposto, e afeta outro tipo de região.

São áreas onde há pouca sensibilidade sonora. Frequentemente abrigam depósitos, pequenas fábricas, garagens ou grandes pátios. Como



esses locais têm menor valor comercial relativo, não é incomum que manifestações culturais populares os procurem para se estabelecer. É o caso do grafite, de estúdios de artes plásticas e, especialmente, de espaços de música, como pequenos bares que abrigam apresentações, saraus ou rodas de samba. Eles comportam um público heterogêneo e são uma opção viável para a população mais pobre, que pode participar da vida cultural em locais que oferecem produtos e serviços por preços acessíveis. Tornam-se *points* culturais de modo espontâneo e conseguem amalgamar públicos e movimentos artísticos distintos entre si. Enfim, possuem grande valor no contexto urbano pois, além de “dar vida” a ruas negligenciadas, aproximam pessoas em torno de uma manifestação multicultural, inclusiva e democrática.


Ocorre que algumas vezes essas regiões ocupam posições geográficas privilegiadas na cidade²⁵. Quando se vislumbra uma mudança legislativa que vise a incentivar investimentos nessa área, permitindo, por exemplo, a construção de prédios mais altos²⁶, esses lugares se transformam em mercados emergentes para a construção civil. Nesse caso, eventuais atividades culturais ali existentes precisarão se adaptar à chegada dos incorporadores e à implantação de novas residências²⁷. Portanto, agora, uma área que tinham baixa sensibilidade sonora, receberá novas moradias, o que exige uma profunda mudança no seu *soundscape*.

São evidentes as diferenças entre os dois casos de mudança no perfil sonoro em razão de alterações das regras de ocupação do solo. No primeiro, um lugar silencioso passa a abrigar empreendimentos tendencialmente ruidosos, afetando o sossego dos habitantes. Já no segundo, uma região de pouca sensibilidade sonora começa a receber edifícios comerciais e residenciais, alterando as demandas acústicas da área, mas em sentido inverso, ou seja,

²⁵ O que pode ser resultado da expansão urbana ou da degradação das áreas centrais

²⁶ Pode ser a construção de um grande empreendimento, a abertura de uma nova avenida, acesso ao transporte urbano etc.

²⁷ Muitas vezes o alvo da especulação imobiliária é o próprio terreno ou prédio onde ocorre a manifestação cultural. O problema é ainda mais grave, mas está fora da alçada do trabalho.




uma área “musical” precisa se tornar silenciosa. Aqui, as consequências são mais amplas pois, além do óbvio conflito entre as moradias e os eventos ali presentes, pode-se colocar em risco uma manifestação cultural que interessa para o conjunto da sociedade.

Mesmo que as atividades culturais já atuassem antes da chegada dos empreendimentos, pela lei, precisariam se adaptar à nova situação, pois, como salientado, não há direito adquirido de emissão de ruídos. Entretanto, tratando-se de manifestação artística e cultural de relevante interesse social, é fundamental que se busquem medidas a fim de harmonizar as necessidades em conflito. Até porque, em razão dos custos, a incumbência de se adaptar ao novo padrão sonoro impediria a continuidade de alguns movimentos populares, ou os forçaria a procurar outro espaço, o que pode ser chamado de “gentrificação em razão do ruído”. Em outros casos, a adequação acústica poderia alterar substancialmente a expressão artística, acarretando a perda de suas características originais. Contudo, mais temerárias são as hipóteses em que nenhuma das alternativas é possível e a tradição é extinta.

Em face disso, algumas possíveis soluções têm sido apresentadas. Elas visam encontrar mecanismos que se adequem a “*New Urban Agenda*”, que define padrões para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, adotadas na Conferência Habitat III, da ONU. Ao discutir os locais de música tradicionais nas cidades, Ross (2023) aponta que quando acontece uma mudança no perfil de determinada região, um fator a ser considerado é o chamado “*agent of change principle*”, segundo o qual o agente que promove a mudança também deverá se comprometer com a compatibilização dos interesses em conflito e, em alguma medida, aceitar as condições preexistentes. Ou seja, quem propõe a mudança também precisa se responsabilizar.

Conforme a autora, um dos objetivos desse princípio é preservar os espaços musicais existentes na localidade que está sofrendo alterações,




a fim de resguardar o patrimônio cultural e evitar o seu deslocamento para outro ponto da cidade – o que seria, como demonstrado, apenas mudar o ruído de lugar, uma solução insustentável.

Na prática, conforme Ross (2023), isso significa que quando novos empreendimentos são construídos em um local com características culturais ou noturnas, eles precisam compartilhar a responsabilidade de mitigar os efeitos produzidos pelas atividades existentes. Isto é, em vez de somente responsabilizar os proprietários dos locais de música pela emissão de ruídos preexistentes, atribui-se às incorporadoras o ônus de reduzir os ruídos, fazendo com que, por exemplo, as novas habitações sejam planejadas com tratamento acústico. Além disso, o construtor tem a responsabilidade de divulgar os níveis de ruído existentes na região para que os novos proprietários e habitantes tenham conhecimento do contexto e tomem sua decisão levando em consideração os ruídos daquele local. Uma das consequências dessa aceitação é que os novos proprietários têm reduzidas suas possibilidades de reclamar do barulho.

Mas não são apenas as novas construções que terão de fazer o melhoramento acústico. Ao analisar um exemplo de Londres, a autora menciona que os locais de música também precisaram fazer adequações acústicas, como a colocação de vidros e o fechamentos de varandas. Além disso, eventuais alterações promovidas pelo local de música, como a mudança do sistema de som, não podem ultrapassar os limites preestabelecidos.

Juridicamente, essa situação seria expressa por meio do chamado *“noise easement agreement”* – ou “acordo de servidão de ruído”, no qual um novo imóvel sede parte de seus direitos ao aceitar o ruído provocado por outro imóvel preexistente (Ross, 2023). É algo muito próximo ao direito real de servidão do Direito brasileiro. Os locais culturais preexistente seriam os dominantes e os novos empreendimentos – “agentes de mudança” –, os servientes. O ônus sobre o título do imóvel não se extingue com o tempo




ou com venda. O que muda é que em vez de dar, por exemplo, o direito de passagem, concede-se o direito de ruído.

Essa harmonização de interesses é socialmente relevante em três vertentes. Primeiro, mantém vivo o patrimônio artístico e cultural em seus locais de origem, o que cria laços de pertencimento e identificação da população com a cidade. Segundo, permite investimento imobiliário em localidades pouco aproveitadas, gerando empregos e crescimento econômico. Depois, com a oferta de imóveis, atrai e oferece oportunidade a moradores cujo estilo de vida é compatível com a cultura da região – e que estão dispostos a aceitar o ônus do ruído.

Para aqueles que não apreciam os movimentos culturais, sua expressão artística seria, como diz Matos (2020), uma experiência sonora invasiva, que gera incômodos e conflitos relacionados ao som alheio – percebidos, nesse caso, como ruído e poluição sonora, não como arte ou entretenimento. Mas os que se mudam para lá cientes das condições – ou justamente por isso, uma vez que os espaços culturais são valiosos atrativos urbanos – poderiam ter uma integração enriquecedora, já que, nas palavras de Matos (2020, p.6), as atividades musicais podem promover a “ressignificação inovadora das dinâmicas das urbes e [a] ampliação das sociabilidades”.

No Brasil, com sua sociedade reconhecidamente musical, políticas com essa teriam papel importante para o planejamento urbano. Entretanto, a aplicabilidade seria duvidosa, por algumas razões. A primeira é que para aumentar o nível de ruído com base no agente de mudança, a região não poderia ter moradores prévios, pois dependeria da concordância desses – que não têm seus domicílios preparados acusticamente²⁸ – para a servidão de ruído. Depois, a aceitação do ruído por meio de servidão, um direito real com

²⁸ Uma contraposição a isso é que como eles já estão convivendo com os níveis de ruído da região, não teriam por que reclamar. Ainda assim, em caso de mudança de algum desses moradores preexistentes, um novo poderia se insurgir contra o nível de ruído, colocando em risco o projeto.




restritas possibilidades de extinção, poderia amedrontar os incorporadores e investidores, sobretudo se cogitadas as possibilidades de revenda do imóvel. Além disso, essa política enfrentaria, na verdade, a oposição dos construtores, uma vez que, pela lei, eles podem construir prédios sem que os futuros habitantes percam o direito de se insurgir contra os ruídos. Por que iriam apoiar uma lei que lhes restringe o potencial de venda? A principal hipótese é de que essa fosse *conditio sine qua non* para as mudanças legislativas que autorizem novas edificações na área.

Por fim, o principal desafio é que, em um país com tantos problemas relacionados ao barulho, seria complicado encontrar alguém disposto a comprar um imóvel que *amplia* a chance ruído, pois, seguindo a lógica, se mesmo com a sua proibição e com tantas queixas da população, ele é excessivo, tanto pior seria com essa concessão. Há motivos para desconfiar de que a fiscalização poderia ser ainda mais leniente/ineficiente com os ruídos promovidos naquela localidade, o que dificultaria o cumprimento efetivo dos termos da servidão. Talvez, no fundo, muitos gostem da preservação do patrimônio artístico cultural, mas não queiram o enfrentar o ônus de morar perto de seu ruído, como naquela expressão "*yes, but not in my backyard*"²⁹.

5 CONCLUSÃO

O texto procurou situar o ruído urbano no âmbito da poluição ambiental e demonstrou como esse é um grande desafio para as cidades sustentáveis. Ao discutir e problematizar a eficiência dos planos de zoneamento e de ocupação do solo como estratégia para redução do barulho, o trabalho considerou sua imprescindibilidade, mas apresentou e analisou diversos fatores que acabam por retirar a força prática desses instrumentos.

²⁹ Sim, mas não no meu quintal.



A tendência das cidades sustentáveis é a criação de áreas mistas, que integram trabalho, moradia, serviços e entretenimento. São muitas razões em favor dessa iniciativa. Porém, uma das dificuldades é que elas aproximam atividades com diferentes sensibilidades sonoras. Portanto, o planejamento e o controle se tornam ainda mais importantes. Políticas que visem a afastar ou a segmentar os ruidosos não resolvem o problema. Quando muito, apenas o transferem para outra região. Essa é uma medida que, embora atenua a adversidade de uma vizinhança, não melhora a cidade.

Foram examinadas as consequências de mudanças legislativas que afetam o *soundscape* de uma região. Uma proposta inovadora tem por objetivo preservar espaços de música culturalmente relevantes em bairros onde a sensibilidade sonora é alterada pela construção de moradias. Ela considera que a responsabilidade pela adequação acústica da região deve ser compartilhada entre os incorporadores e os locais existentes, segundo o “*agent of change principle*”. Isso evitaria o que aqui se chamou de “gentrificação em razão do ruído”. A forma jurídica pela qual a política é vertida é o “*noise easement agreement*”. Foram demonstrados diversos fatores que embaraçam a aplicação de medida semelhante no Brasil.

Propôs-se que a emissão de ruídos deve levar em conta sua classificação quanto ao tempo, a intensidade e a finalidade. O Brasil tem vasta legislação sobre o tema, mas carece de efetividade. Embora em muitos casos a poluição sonora seja provocada por ruídos desnecessários, a preservação do meio ambiente sonoro agradável, que garanta a sadia qualidade de vida, é negligenciada sob as mais variadas alegações. Uma delas é a suposta defesa das atividades econômicas, sustentada pela visão dicotômica que ainda contrapõe o crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável. Por isso, assim como muitos temas que afetam o meio ambiente, a melhoria da qualidade sonora das cidades perpassa por uma mudança cultural. No

senso comum, subsiste a ideia de que barulho e desmatamento são “sinais de progresso”.

A responsabilidade pela emissão de ruídos é um tema emergente no desenvolvimento das cidades sustentáveis do século XXI. Longe de ser uma questão de incômodo ou de desagrado individual, a poluição sonora é um problema que afeta o bem-estar da coletividade.

REFERÊNCIAS

BAGGIOTTO, Angélica Vestena et al. Mapeamento da poluição sonora no centro de Frederico Westphalen. **Salão do Conhecimento**, [S. l.], v. 3, n. 3, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/8279>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BARRENSE, Heloísa. **‘Casa com gordura e cheiro sufocante’**: a vida de vizinhos de dark kitchens. UOL. 10 out. 2023. Cotidiano. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/10/10/dark-kitchens-em-sao-paulo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARULHO em São Paulo faz sabiás passarem a cantar de madrugada. **G1**. Jornal Nacional. 06 nov. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/11/barulho-em-sao-paulo-faz-sabias-passarem-cantar-de-madrugada.html>. Acesso em: 10 out. 2023

BISCHOFF, Wesley. **Para fugir do barulho da cidade**, sabiá-laranjeira tem cantado cada vez mais cedo nas madrugadas de São Paulo. **G1**. São Paulo. 25 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/10/25/para-fugir-do-barulho-da-cidade-sabia-laranjeira-tem-cantado-cada-vez-mais-cedo-nas-madrugadas-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 8 nov. 2023

BRESSANE, Adriano et al. **Zoneamento ambiental acústico como estratégia de gestão e controle da poluição sonora urbana**. RAEGA-O Espaço Geográfico em Análise, Curitiba, v. 35, p. 147-168, dez. 2016.

CASTRO DA SILVA, Vinícius. **Poluição sonora no meio ambiente urbano: perspectivas na Rua Gonçalves Chaves no município de Pelotas -RS.** 2010. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2010. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/VINICIUS.SILVA_Polui%C3%A7%C3%A3o-Sonora-no-Meio-Ambiente-Urbano-%E2%80%93-Perspectivas-na-Rua-Gon%C3%A7alves-Chaves-no-munic%C3%ADpio-de-Pelotas-RS.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023

CIRINO, Tarciana Lima. **“Paisagem sonora” dos espaços públicos urbanos, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.** 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

COLUMBIA. Urban Noise Control. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 4, n. 1, p. 105-119, mar. 1968. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/collsp4&i=113>. Acesso em: 8 nov. 2023

CRUZ, Mauro Vieira. MAZIVIERO, Maria Carolina; CASTRO, Rita de Cássia M. L. de. **A abordagem da poluição sonora nas conferências e na administração pública: soluções para um impasse mundial.** Revista Científica UMC, Mogi das Cruzes, v. 4, n. 1, fev. 2019.

GERGES, Samir N. Y. **Ruído: fundamentos e controle.** Florianópolis: S. N. Y. Gerges, 1992.

GLAESER, Edward. **El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices.** Tradução: Federico Corrientes Basús. Barcelona: Taurus, 2018. Título original: *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*

GOBBI, Rômulo. **Do Silêncio ao Ruído: um estudo da poluição sonora no contexto do direito ambiental.** 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2009.

GRANCONATO, Elaine. **Ruas de comércio popular na região central de SP viram lixão após expediente.** Folha de SP. 12 nov. 2018. Agora. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/ruas-de-comercio-popular-na-regiao-central-de-sp-viram-lixao-apos-expediente.shtml>. Acesso em 10 nov. 2023.

HORTA, Raul Machado. O Meio Ambiente na Legislação Ordinária e no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 80, p. 21-42, 1995. HeinOnline, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/rbep80&i=21>. Acesso em: 23 out. 2023

MARCHETTI, Márcio Catharin; CARVALHO, Márcia Siqueira de. Ruídos na Cidade de Londrina–Paraná, Brasil. RA' E GA - **O Espaço Geográfico em Análise**, v. 23, P. 621-651, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/viewArticle/24924>. Acesso em: 9 nov. 2023.

MATOS, Cristiana Martins de. Incômodos musicais: Da música no espaço público ao branding sonoro e musical. 43º CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – **Intercom**, virtual, 1-10 dez. 2020. Anais. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2020/resumos/R15-0610-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023


NAS ruas de comércio popular de SP muita gente circulando, mas pouca gente com sacolas. 2014. Vídeo. Publicado pelo Canal Jornalismo TV Cultura. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5rF0KshpeJE&t=17s>. Acesso em 15 nov. 2023.

OLIVEIRA DE CARVALHO, A. P. **O Novo Regime Legal Sobre a Poluição Sonora (RGR)**. Um Passo em Frente ou uma Oportunidade Perdida? 2001.

RESENDE, André Lara. **Devagar e simples**: economia, Estado e vida contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

REZ, Anaildo Gomes dos. **O som nosso que estais no ar: uma avaliação dos impactos da política de isenção sonora dos templos religiosos da cidade de Fortaleza**. 2022. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

ROSS, Sara Gwendolyn. **Noise**, Displacement, and Justice in Designing Urban Law and Policy for the Night. *California Western International Law Journal*, v. 53, n. 2, p. 493-518, Primavera 2023 Disponível em: HeinOnline <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/calwi53&i=500>. Acesso em: 26 out. 2023.



SAES, Francisco Gonçalves da Cunha. **Quando a rua vira praia** - mesas de ruas: apropriação do espaço público no bairro da Vila Madalena em São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-01072014-160117/en.php>. Acesso em: 9 nov. 2023.

SCHAFER, Raymond Murray. **A afinação do mundo**: uma exploração pioneira pela história passada e pelo atual estado do mais negligenciado aspecto do nosso ambiente: a paisagem sonora. Tradução: Marisa Trench Fonterrada. 2 ed. São Paulo: Unesp, 2011. Título original: The tuning of the world.

TORRES FREIRE, Vinícius. **O perfil socioeconômico da área central de São Paulo está em transformação?**. Folha de SP. 2 jun. 2019. Sobre tudo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2019/06/1988021-o-perfil-socioeconomico-da-area-central-de-sao-paulo-esta-em-transformacao.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Frontiers 2022**: Noise, Blazes and Mismatches – Emerging Issues of Environmental Concern. Nairobi, 2022.

YAMADA, Terry James. **Urban Noise**: Abatement, Not Adaptation. Environmental Law, v. 6, n. 1, p. 61-96, fall 1975. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/envlnw6&i=73>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ZAJARKIEWICCH, Daniel Fernando Bondareno. **Poluição sonora urbana**: principais fontes - aspectos jurídicos e técnicos. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

O DIREITO FUNDAMENTAL DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN

Lacir de Souza Bueno¹

Resumo: Não há dúvida da contribuição de Amartya Sen tanto para a academia quanto para a humanidade com sua obra sobre desenvolvimento humano. A pessoa com deficiência por muito tempo foi esquecida do reconhecimento de seus direitos, entre eles a vida com dignidade, acessibilidade, inclusão, cidades minimamente adequadas, bem como o Estado não tinha obrigação de mudanças atitudinais com relação a esse grupo de vulneráveis. Diante disso, o presente trabalho objetiva demonstrar o quanto os direitos das pessoas com deficiência podem ter o respaldo na teoria de Amartya Sen quando se fala em desenvolvimento humano com liberdade e inclusão. A busca por igualdade e efetividade de tais direitos precisa passar pela expansão teórica para concretização desses direitos para ocorrência de distribuição ou ao menos garantia. Assim, por meio de pesquisa bibliográfica, longe de tentar esgotar o tema, buscou-se fundamentação ao direito de inclusão da pessoa com deficiência com base em alguns apontamentos do pensamento de Amartya Sen, pelo que se conclui que além de aplicável, é necessário a utilização desses argumentos para fortalecimento e expansão dos direitos das pessoas com deficiência.

Palavras-chave: Direito fundamental de inclusão. Desenvolvimento. Pessoa com deficiência.

Abstract: *There is no doubt about Amartya Sen's contribution to both academia and humanity with his work on human development. For a long time, people with disabilities were forgotten about the recognition of their rights, including*

¹ Graduado em Direito. Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Discente no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina - Unoesc. E-mail: buenolacir@gmail.com

life with dignity, accessibility, inclusion, minimally adequate cities, and the State had no obligation to change attitudes towards this group of vulnerable people. In view of this, the present work aims to demonstrate how the rights of people with disabilities can be supported by Amartya Sen's theory when talking about human development with freedom and inclusion. The search for equality and effectiveness of such rights needs to go through theoretical expansion to implement these rights for distribution or at least guarantee. Thus, through bibliographical research, far from trying to exhaust the topic, we sought to substantiate the right to inclusion of people with disabilities based on some notes from Amartya Sen's thought, which concludes that in addition to being applicable, it is necessary to using these arguments to strengthen and expand the rights of people with disabilities.

Keywords: *Development. Fundamental right to inclusion. Person with a disability.*


1 INTRODUÇÃO

A história (não tão remota), demonstra a forma violenta no tratamento das pessoas com deficiência. Em muitos períodos não dispunham sequer o direito à vida. O esquecimento e o desprezo por muito tempo foi a única forma de tratamento recebido (DIB, 2020, p. 8).

Antigamente, a exclusão dessas pessoas da sociedade era tida como necessária e normal, e ainda pior, era aceito o infanticídio dessas crianças. Na cultura grega, empregava-se o abandono ou eliminação pelas famílias. A perfeição do corpo era venerada (DIB, 2020, p. 9).

Em Esparta, os imaturos, os fracos e os defeituosos eram propositalmente eliminados. Há registros que romanos descartavam as crianças com alguma deformadas e as que eram indesejadas em esgotos (ARANHA, 2001, p. 2).

Em algumas culturas havia a ideia que pessoas com deficiência tinham possessão demoníaca, sendo a punição a única forma de se livrar do pecado (ARANHA, 2001, p. 2).



O início da mudança desse cenário surge com o Cristianismo, pois esse as pessoas com deficiência também são portadoras de alma, portanto filhos de Deus como os demais seres humanos (ARANHA, 2001, p. 3).

Não é possível negar que falar em dignidade e inclusão às pessoas com deficiência é iniciativa bem moderna, que ainda encontra bastante dificuldade, preconceito e desatenção.

O respeito ao direito à vida e instrumentos facilitadores ou compensadores da própria deficiência, quando há possibilidade, a efetivação de PcD no mercado de trabalho, acesso à curso de nível superior, como atualmente a ciência tem feito despontar, é novidade no cenário nacional.


O pensamento sobre desenvolvimento não é um conceito pronto e acabado, com limitações de aplicação. É, todavia, um dispositivo de ampla aplicabilidade, inclusive para grupos vulneráveis e minoritários presentes nas sociedades modernas.

O direito das pessoas com deficiência deve estar em constate caminhar para máxima abrangência, efetividade para todas as pessoas com deficiência com reparação do passado, assertividade no presente e desenvolvimento para o futuro.

A liberdade que tanto é proclamada, por vezes por falta de acessibilidade, negativa de inclusão, atitudes preconceituosas, não consegue desenvolver plenamente toda liberdade que tem direito.

Os conceitos de abordagem das capacidades, desenvolvimento como liberdade e democracia e desenvolvimento são temas trabalhados pelo autor Amartya Sen que sem dúvida tem ligações com o direito fundamental de inclusão da pessoa com deficiência.

Da mesma forma o que encontramos ao entorno da inclusão muitas vezes é a ignorância e o preconceito, posto que deveria ser aplicado em todos



os seguimentos da sociedade, o próprio Estado deveria repensar a finalidade dada a inclusão, para que haja efetividade e concretização desse direito.

2 A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL


A Lei Maior de 1988 trouxe em seu texto diversos direitos e garantias fundamentais. Com eles também vieram instrumentos para combater as ilegalidades, abusos e ausência de efetivação desses direitos e garantias, tudo para dar efetividade aos comandos constitucionais.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos têm como ponto em comum o fato de protegerem e promoverem a dignidade, a liberdade, igualdade e o desenvolvimento como instrumento libertador do indivíduo.

De outro lado os direitos fundamentais são consagrados no plano interno (Constituição, via de regra), os direitos humanos são consagrados no plano internacional (tratados internacionais).

No Brasil, a tutela dos direitos das pessoas com deficiência está tanto no plano internacional com os tratados internacionais, como por exemplo a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência equivalente a emenda à Constituição Federal (uma vez cumprido o comando do artigo 5º, §3º, da CF/88), por meio do Decreto n. 6.949/09, assim como no plano interno por meio da própria Constituição e legislação infraconstitucional, tudo para ampliar e dar efetividade aos direitos e garantias dessas pessoas.

Os direitos fundamentais são direitos adquiridos ao longo da história da humanidade para proteger os indivíduos dos arbítrios e abusos, de qualquer que seja ente ou pessoa que ilegitimamente haja com perversidade e fora da legalidade.



Não se pode negar que ao Estado **é reservado** lugar com suas instituições e poderes, porém há limites (ou ao menos deveriam ter limites bem delineados e principalmente respeitados) quando se coloca de um lado o Estado e do outro o particular.


Conforme (OLIVEIRA, PENA, 2017, p. 1):

[...] O problema enfrentado atualmente e que exige debate envolvendo as diversas áreas do conhecimento não diz respeito ao surgimento e tutela normativa dos direitos fundamentais, cujo processo não encontra maiores dificuldades no âmbito interno de cada Estado, mas sim à sua aplicação prática ou proteção efetiva. [...]

[...] Direitos fundamentais funcionam como limites ao Poder do Estado e nesse sentido, o problema relacionado à sua inefetividade repercute negativamente não apenas na seara do cidadão individualmente considerado como um sujeito de direito, mas está estreitamente ligado à atuação, controle e limites do Poder. Se a fruição de direitos fundamentais é um pressuposto para o exercício pleno da democracia, sua ausência compromete o processo democrático de condução dos interesses de uma sociedade.

Por obviedade, a inclusão de pessoas com deficiência deveria ser observada pelos Poderes do Estado e a sociedade naturalmente, sem necessitar de coercitividade em muitos casos (Estado-juiz), sob pena de violação da dignidade humana, princípio da legalidade e demais mandamentos constitucionais e legais que forjam a tutela jurídica dos direitos das pessoas com deficiência e custa tão caro a todos nós.

Quando se fala em direito de inclusão das pessoas com deficiência, é de se entender como todo meio possível de incluir essas pessoas, com a máxima abrangência e em todos os setores, sem criar qualquer espécie de barreira, entrave ou dificuldade.



Se negado acesso, com exigência de capacidade plena (como tem se tentado fazer nos concursos de carreiras policiais), ou quaisquer dificuldades embaraçosas para inclusão, retomar-se-ia o conceito grego de pessoa (veneração pela perfeição), e com isso negando direito fundamental de inclusão.

Na trajetória histórica, às pessoas com deficiência não foi dado o devido respeito ao direito à vida, o direito de ser respeitada nas suas diferenças e limitações e o direito de ser tratadas com dignidade. No presente e futuro deve ser corrigido com ações efetivas para o máximo de inclusão. É uma dívida que precisa ser paga.


Não custa lembrar que no primeiro momento histórico, caracterizado pela intolerância, decretos de morte eram comuns.

Posteriormente, no segundo momento caracterizou-se pela “enfermidade incurável”, impondo às pessoas com deficiência verdadeira hipótese de invisibilidade.

O terceiro momento ficou caracterizado pelas conhecidas internações em instituições psiquiátricas e se consubstanciaram pela busca pela cura. A deficiência, então, era uma “doença a ser curada”.

Atualmente, orienta-se pelo paradigma dos direitos humanos, com ênfase à máxima inclusão social da pessoa com deficiência no meio em que ela se insere, com vista à eliminação quaisquer barreiras culturais, arquitetônicas, atitudinais, físicas e sociais, principalmente franqueando acesso ao direito de trabalho. (LIMONGI, 2020).

Dessa forma, atualmente, a deficiência é vista como natural e não se restringe apenas à questão biológica, mas conjuga a questão biológica e funcional à das barreiras impostas pela sociedade. Ou seja, quanto maiores as barreiras impostas pela sociedade, maior a deficiência. (LIMONGI, 2020).




O que se espera verdadeiramente é que o Estado, seja por meio de políticas práticas atitudinais ou garantia de direitos por meio de textos legais, amolde-se para recepção e manutenção de pessoas com deficiência e não o contrário.

Nesse sentido, o legislador brasileiro, ao buscar mais efetividade aos direitos das pessoas com deficiência e vedar qualquer espécie de barreira, entrave ou exclusão, editou o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), que não se pode negar, foi um importante passo, todavia há um oceano de distância entre criar ferramentas legais e haver entrega de efetividade nos direitos das pessoas com deficiência, seja pelo próprio Estado na execução da lei, seja pela sociedade que ainda não é organizada nesse sentido.

Ao que se vê, o direito fundamental de inclusão quando usurpado não é sob o pálio do argumento da ausência de legislação ou compromisso legal garantidores de direitos. É, todavia, por existir preconceito, ignorância e, em muitos casos, nada de vontade de mudar paradigmas, que são intrinsecamente encontrados nas repartições públicas, empresas privadas, poderes legislativo, executivo, e muitas vezes até no judiciário.

3 A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN COMO FUNDAMENTO DA INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Amartya Sen, em sua obra, trouxe inúmeros conceitos para trabalhar questões comuns e complexas da sociedade, Estado e grupos vulneráveis. Pode-se citar alguns a título de exemplo como a abordagem das capacidades, desenvolvimento como liberdade, índice de desenvolvimento humano, justiça e equidade, democracia e desenvolvimento, fome e escassez de alimentos (SEN, 2020, p. 7).



Abordagem das capacidades, tem basicamente como conceito a concentração de esforços nas habilidades e oportunidades que as pessoas têm para alcançar suas metas e aspirações. Não se trata somente de renda e educação, mas saúde, liberdade política, entre outros.

Conforme (CAVALCANTI, TREVISAN, 2019, p. 174):


O conceito de Desenvolvimento Humano foi construído, em grande parte, pelo pensamento de Amartya Sen que, baseado na expansão das capacidades das pessoas, pretende aumentar as possibilidades de escolhas como a liberdade de cada um de levar um determinado tipo de vida. Liberdade que cada pessoa tem para determinar o que quer, o que valoriza e o que decide escolher por ela mesma, pelos outros, pela comunidade onde está inserida e pelo Estado. Maior liberdade significa maior oportunidade para buscar os objetivos individuais.

A pessoa com deficiência, na maioria das ocasiões, não tem sequer acessibilidade, meio adequado de transporte, profissionais habilitados para atendimento em órgãos públicos. Ou seja, não possuem, à disposição, oportunidades em integral igualdade de condições, por isso o presente conceito é plenamente aplicável.

Com relação à tese do desenvolvimento como liberdade, argumenta que o desenvolvimento não deve ser medido somente em termos de crescimento econômico, mas também com relação à capacidade das pessoas fazerem escolhas livres e valiosas em suas vidas.

De acordo com (SEN, 2000, p. 33):

Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos. Ambas as coisas são relevantes para a avaliação da liberdade dos membros da sociedade e,



portanto, cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade.

A Segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento.


Quando é transportado para as múltiplas dificuldades que são enfrentadas pelas pessoas com deficiência, é evidente que tais não possuem escolhas livres, pois na maioria das vezes não se tem o seu direito respeitado, portanto as escolhas são viciadas e não livres.

Não há nenhum índice que meça o nível de satisfação das pessoas com deficiência a respeito dos seus direitos, ou seja, apesar das exigências constitucionais e legais, não há respeito na integralidade das normas que dispõe sobre a inclusão e acessibilidade desse grupo. Por óbvio seus direitos são relegados.

A abrangência do desenvolvimento de um Estado deve percorrer também sobre os direitos das pessoas com deficiência. Não somente em questões afetas à economia, fome, segurança pública, saúde e justiça.

Assim, conforme (SEN, 2000, p. 49):

Ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo. Na perspectiva avaliatória, isso envolve a necessidade de aquilatar os requisitos de desenvolvimento com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade.




No documentário *Holocausto Brasileiro*, de Daniela Ardex, narra-se as tragédias cruéis que decorreram da internação de crianças com deficiência (capítulo Os meninos de Oliveira), que sofreram inúmeras violações dos seus direitos ao serem internados no hospital psiquiátrico de Oliveira, posteriormente (1976) enviados para o Hospital Colônia de Barbacena no estado de Minas Gerais, por serem portadores de deficiência, e muitos deles sem transtornos psíquicos, mas apenas por serem pessoas com deficiência.

Desses trabalhos se infere, portanto, que o aviltamento dos direitos das pessoas com deficiência ocorreu e ocorre de forma muito comum, em vários seguimentos da sociedade e das instituições, por isso a importância da expansão dos fundamentos teóricos para a melhoria social e efetivação dos direitos de pessoas vulneráveis.

4 CONCLUSÃO

Às pessoas com deficiência é preciso disposição do devido respeito considerando todas as condições que lhes são peculiares, bem como o contexto que estão inseridas. É necessário que as adaptações venham de fora, partam do mundo exterior, no sentido de não ser necessário partir da pessoa com deficiência para ter acesso a simples direito, como por exemplo locomoção, acesso a cargo público e direito ao respeito na qualidade de pessoa com deficiência.

Os conceitos de Amartya Sen, principalmente o de desenvolvimento como liberdade aplica-se ao fundamento de direito fundamental da inclusão, pois sem o desenvolvimento dos conceitos e interpretações favoráveis aos interesses, especificamente dessa classe, jamais teremos pessoas com deficiência em pleno desenvolvimento, e sequer com liberdade.



A liberdade das pessoas com deficiência é possível a partir do respeito a legislação vigente, ampliação dos seus direitos pensados a partir da perspectiva do desenvolvimento com liberdade de todos os seus direitos e punição para caso de desrespeito, obviamente que precisa também de trabalho no campo da formação humana para diminuição do preconceito e inclusão dessas pessoas.

Assim, plenamente aplicável o pensamento de Amartya Sen para fundamento de (re)formulação de mais direitos para pessoas com deficiência para concretizar efetivamente o desenvolvimento no Estado e sociedade, ou seja, para se dizer que um Estado é desenvolvido é preciso medir a atenção e o respeito as pessoas com deficiência, e não somente economia, saúde, segurança pública.


REFERÊNCIA

ARANHA, Maria Salete Fábio. **Paradigmas da Relação entre a Sociedade e as Pessoas com Deficiência**, in Revista do Ministério Público do Trabalho, Editora LTr Ano XI, Março 2001.

BRANDÃO, Thiago Henrique. **A efetividade dos direitos fundamentais. A pessoa com deficiência: novos paradigmas**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, acesso em 14 jan. 2024.

BRASIL. Convenção n. 169 da OIT. Disponível em: < <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%A-Dgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>>, acesso em 03 fev. 2024.



BRASIL. **Lei n. 13.146/16, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>, acesso em 10 fev. 2024.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAN, Elisaide. **A “abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano.** Disponível em: < <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3305/371371798>>, acesso em: 26 fev. 2024.

DIB, Tatiana Dantas. **A Inclusão Social da Pessoa com Deficiência através da Efetivação do Direito à Acessibilidade,** 2020.

GURGEL, Maria Aparecida. **Pessoa com deficiência e o Direito ao Trabalho.** Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.

KIKUCHI, Mayara Aguiar; BERNI, Thiago Fabri. **A efetividade de direitos da pessoa com deficiência: problemas em cargos públicos.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-18/opinioao-efetividade-direitos-pessoa-deficiencia/>>, acesso em 12 de fev. 2024.

LIMONGI, Viviane. **Pessoas com deficiência não podem sofrer segregação no sistema educacional.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-10/limongi-pessoas-deficiencia-nao-podem-sofrer-segregacao/>>, acesso em 29 fev. 2024.

OLIVEIRA, José Luiz de; PENA, Luciana da Silva. **Efetividade dos direitos fundamentais: caminho para o exercício da democracia na perspectiva de Norberto Bobbio.** Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/existenciaearte/04_Efetividade_dos_direitos_fundamentais_artigo_finalizado_para_publicacao.pdf>, acesso em 12 fev. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOUSING FIRST: REFLEXÕES SOBRE O FIM DO ACOLHIMENTO E O DIREITO À MORADIA


Letícia Bertoldi Benvenuti¹

Resumo: O presente estudo objetivou constatar se os fundamentos do programa Housing First podem embasar políticas semelhantes – que sejam verdadeiramente eficientes – a serem aplicadas aos jovens recém-saídos do serviço de acolhimento. Inicialmente, abordou-se o desligamento obrigatório, caracterizando o contexto que envolvem os acolhidos. Após, analisou-se o direito à moradia, relacionando-o com o programa Housing First, destinado às pessoas em situação de rua. O método utilizado para a pesquisa foi o dedutivo, baseando-se em arsenal bibliográfico e documentos governamentais, de modo a encontrar a resposta para o problema proposto. Concluiu-se que o programa estudado demonstra cumprir o que se propõe, proporcionando primariamente a moradia para então exercício de outros direitos. No contexto dos egressos do serviço de acolhimento, nota-se que sua estrutura e fundamentos poderiam ser aplicados para este público, especialmente pela facilidade de acesso e maneira de desenvolvimento.

Palavras-chave: Direito à moradia; Housing First; Serviço de acolhimento.

Abstract: The aim of this study was to see if the foundations of the Housing First program can be used as a basis for similar policies - that are truly efficient - to be applied to young people recently released from foster care. Initially, it was looked at compulsory disconnection, characterizing the context surrounding those in care. Afterwards, the right to housing was analyzed, relating it to the Housing First program for homeless people. The method used for the research was deductive, based on a wealth of literature and government documents, in order to find the answer to the proposed problem. It was concluded that the program studied demonstrates that it does what it sets out to do, primarily providing housing and then providing the exercise of the other rights. In the

¹ Mestranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Especialista em Direito Imobiliário pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Advogada.



context of people who have left the foster care service, it can be seen that its structure and foundations could be applied to this public, especially given the ease of access and the way it is developed.

Keywords: Right to housing; Housing First; Foster care.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa insere-se no tema do direito à moradia com recorte nos casos de adolescentes egressos do serviço de acolhimento após os 18 anos. O problema de pesquisa consiste em investigar se os fundamentos do programa Housing First podem embasar políticas semelhantes – que sejam verdadeiramente eficientes – a serem aplicada aos jovens recém-saídos de seus abrigos.

O problema e seu estudo justificam-se pelo fato de que o direito à moradia é direito humano reconhecido, mas aparenta não ser garantido aos jovens que deixam o serviço de acolhimento após atingirem a maioridade. Longos períodos de acolhimento acabam por acarretar em dificuldades que abrangem a capacidade de autossustentação, o que inclui a moradia. Os fundamentos do programa Housing First, bem sucedido em algumas nações, aparentam servir como exemplo para situações como a da problemática levantada, uma vez que considera que a solução de outras vulnerabilidades depende que o sujeito tenha, primariamente, um local para viver dignamente.

O objetivo geral da pesquisa, portanto, é refletir sobre a possibilidade de aplicação do modelo Housing First para egressos do serviço de acolhimento. Como objetivos específicos, citam-se: (a) estudar sobre o serviço de acolhimento, especialmente quanto ao desligamento obrigatório aos 18 anos, (b) caracterizar o direito à moradia, e (c) analisar o modelo de Housing First.

2 O DESTINO DOS EGRESSOS DO SERVIÇO DE ACOlhIMENTO


O acolhimento de crianças e adolescentes, em regra, decorre de processos de suspensão ou destituição do poder familiar e é medida de urgência utilizada pela rede de proteção para retirar os filhos de ambientes nocivos ao seu desenvolvimento, seja por violência, negligência ou outras vulnerabilidades a que possam estar submetidos. Este encaminhamento, que foi pensado para ser temporário, pode ser direcionado à duas modalidades de abrigamento, o acolhimento familiar, que é tratado como prioritário, e o institucional².

Em ambos os formatos, apesar de acontecerem com diferenças significativas, o período máximo de tempo de acolhimento é o mesmo, acompanhando o fim da aplicabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual acontece, como regra, com o atingimento da maioridade civil, consoante o disposto no artigo 2º.³

Considerando a inexistência de previsão legal excepcional, os jovens acolhidos que completam 18 anos desligam-se do serviço de acolhimento e seguem suas vidas sozinhos, sem auxílio estatal. A Resolução n. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (Brasil, 2009) prevê a necessidade de que haja a preparação gradativa do adolescente para o fim do acolhimento, proporcionando-lhes o desenvolvimento da autonomia, o fortalecimento da convivência comunitária e o reconhecimento de habilidades que poderão servir de ferramentas para a fase adulta.

² O acolhimento familiar é compreendido como uma medida protetiva, a qual possibilita à criança e ao adolescente em vulnerabilidade e afastado de sua família de origem ser colocado sob a guarda de uma outra família. Essa família é previamente selecionada, cadastrada e vinculada a um programa. Ela acolherá a criança ou adolescente por um período. (Costa et al, 2009, n.p.)

³ Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.



Um estudo realizado pelo Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (2020), entretanto, evidenciou a necessidade de o Estado enxergar verdadeiramente as lacunas que envolvem o desligamento obrigatório aos 18 anos, especialmente pelos relatos dos jovens que mencionaram os múltiplos sentimentos despertados pela ruptura com o serviço de acolhimento e as medidas “improvisadas” que precisaram tomar naquele momento⁴.

Ao atingirem a maioridade civil, esses jovens enfrentam desafios para realizar seu sustento, uma vez que em muitos casos ainda não desenvolveram habilidades essenciais para a nova fase de suas vidas. Um dos direitos mais afetados – e que pode ser considerado violado – pelo fim do acolhimento é o da moradia, uma vez que as políticas existentes que até servem de amparo, como repúblicas residenciais, ainda não exercem de maneira eficaz a sua função, deixando pessoas desamparadas.

3 O DIREITO À MORADIA E O PROGRAMA HOUSING FIRST

A Constituição Federal de 1988 instituiu um rol de direitos sociais, o qual sofreu acréscimos por meio das emendas constitucionais n. 26/2000, 64/2010 e 90/2015 (BRASIL, 1988). A moradia é direito humano reconhecido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), razão pela qual é evidente que a temática do desacolhimento a considere como um problema a ser enfrentado.

O direito à moradia pode ser entendido como fundamento da dignidade humana, o qual Sarlet (2010, p. 12) compreende que “reclama, na sua dimensão

⁴ “... o acolhimento tem o prazo de seis meses pra fazer a retirada dele pelo que eu sei, só que nos acolhimentos que eu já passei não é assim que funciona, fez 18 anos vai pra rua e se vira” (Dorado, Minas Gerais, 19 anos)” e “Daí nos primeiros dias eu fiquei sozinha, nossa... Nossa eu tava muito mal, eu falava ‘tia eu quero voltar!’” (Camélia, São Paulo, 18 anos).” (p. 26).


positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade”. Para Robert Alexy (2015, p. 433-434), os direitos sociais (que inclui a moradia) constituem o que se denomina “direito a prestações”, isto é, que impõem uma obrigação de agir pelo Estado.

No âmbito da moradia, o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 11, prevê:

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992).

Verifica-se, portanto, que possuir uma casa não é o suficiente para que ela seja considerada adequada⁵ ou o bastante para atender as necessidades humanas básicas, além disso, essa não é uma medida suficiente que possibilita gerar oportunidades equânimes para todos. No âmbito do direito das crianças e adolescentes, isso é ainda mais latente, considerando o meio em que o jovem está inserido e seu histórico de vulnerabilidade. Ao deixarem o local de acolhimento, esses egressos não são abrangidos por políticas

⁵ Entende-se por moradia adequada: **Segurança da posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo. **Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. **Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde. **Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta. **Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. **Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (United Nations, 1991). Grifou-se.



públicas eficientes que sirvam de abrigo ou suporte durante a transição para a vida adulta.


Muitas vezes o jovem que permanece longos períodos em acolhimento e deixa seu abrigo ao atingir a maioridade depara-se com mais uma drástica ruptura em suas histórias, possuindo poucas alternativas para vivenciar essa nova fase⁶. A ausência de autonomia e recursos financeiros limitam a fruição de direitos, especialmente o da moradia. As repúblicas residenciais, que existem no Brasil e podem servir de atendimento aos egressos do serviço de acolhimento, possuem sua eficiência questionada, considerando que, dentre outras razões, as unidades são pouco distribuídas no país e há a preferência de que as vagas sejam ocupadas por quem já exerça atividade remunerada (Ipea, 2021)⁷.

Quando analisado o programa “Housing First”, surgido nos Estados Unidos, verifica-se que se trata de uma ferramenta de cuidado às pessoas em situação de rua (sem habitação) que considera a moradia como objetivo primário para que outros direitos sejam garantidos. Dentre seus fundamentos, destacam-se o acesso imediato à moradia e o suporte individualizado, os quais chamam atenção pela desnecessidade de preparação prévia, o que facilita a adesão e a fruição deste serviço (Brasil, 2022).

O Housing First não requer que os sujeitos tenham solucionados os problemas que os levaram à situação de rua ou à ausência de habitação para que sejam abrangidos pelo programa, tendo em vista que ele considera a moradia estável como base para recuperação dos indivíduos e reinserção social (Brasil, 2022). Ademais, a existência de acompanhamento e suporte aos beneficiários aproxima a prática da teoria, uma vez que o lar é apenas o

⁶ Pesquisas demonstram que os adolescentes se sentem “sozinhos, perdidos, com pouca ou nenhuma referência, com baixa autoestima e com poucos recursos pessoais para seguir essa etapa da vida que exige autonomia e protagonismo” (Instituto Fazendo História, 2016, p. 10).

⁷ Nota-se que muitas repúblicas são instaladas em locais distantes dos municípios das unidades de acolhimento pregressas, dificultando adaptação, além da supervisão evidenciar a necessidade de aprimoramento. (IPEA, 2021).



primeiro passo para a superação de outros desafios que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade social.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa dedicou-se a investigar se os fundamentos do programa Housing First podem embasar políticas semelhantes, que sejam verdadeiramente eficientes, a serem aplicada aos jovens recém-saídos de seus abrigos. Para tanto, analisou-se esta política pública na perspectiva dos jovens egressos do serviço de acolhimento, estabelecendo diferenciações entre o programa Housing First e a política pública de repúblicas residenciais.

O direito à moradia pode ser entendido como basilar para a fruição de outras garantias, uma vez que está relacionado a outros direitos essenciais à dignidade humana. No contexto dos jovens que completam maioridade e deixam o serviço de acolhimento (familiar ou institucional), os quais possuem histórico de violência e múltiplas vulnerabilidades, a necessidade de uma prestação eficiente mostra-se ser ainda mais latente.

Conclui-se a partir do estudo que o programa Housing First possui diversas vantagens e aparenta ter bons resultados no atendimento daquilo que se propõe, especialmente por possuir acesso facilitado ao público a que se destina. O fato de não haver uma preparação prévia dos indivíduos beneficiários facilita o acesso e o aproxima de produzir os efeitos desejados na sociedade.

Diferentemente das repúblicas residenciais, que estabelecem a preferência por jovens que exerçam atividade remunerada, dentre outros critérios, o programa pesquisado abrange a população de rua de maneira mais ampla. Assim, seu formato demonstra ser capaz de servir de modelo para políticas públicas focadas aos jovens egressos do serviço de acolhimento,

provendo a moradia, a inserção social e o apoio para enfrentamento da nova fase de suas vidas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 21 de jan. de 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069 de julho de 1990.: Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 21 de jan. 2024.

BRASIL. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Melo, Tomás (coord.) Brasília Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 19 de jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de dezembro de 2009a. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 21 de jan. 2024.

CASSARINO-PEREZ, Luciana, et al. **Minha vida fora dali**: escuta de jovens egressos de serviços de acolhimento. Organização Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC). – Curitiba, PR : ECD, 2022. Disponível em: < http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2022/12/SNAS_Relat%C3%B3rio_Egressos_Acolhimento_16.12.pdf>. Acesso em: 21 de jan. 2024.

COSTA, Nina Rosa do Amaral; ROSSETTI, Maria Clotilde F. **Acolhimento Familiar**: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 22, n. 1, o. 111-118, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/MXzL9wxGtr6nD7rTvKNV6Wp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 de jan. de 2024

INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA. **Adolescentes em transição**: o trabalho de preparação para a vida autônoma, fora das instituições de acolhimento. São Paulo, SP: Instituto Fazendo História, 2016. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/5863ad29414fb56e15e42546/1482927411261/Sistematiza%C3%A7%C3%A3o_WEB.pdf. Acesso em: 22 de jan. de 2024

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades**: Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018). Brasília: 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 20, dez., jan., fev., 2009, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGOSARLET.pdf>. Acesso em: 21 jan.2024.

UNITED NATIONS, General Assembly. **Resolution A/56/206**: Strengthening the mandate and status of the Commission on Human Settlements and the status, role and functions of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat.). New York, 2002.



A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO HABITACIONAL APÓS A ABOLIÇÃO DA ESCRavidÃO E SEUS REFLEXOS NA ATUALIDADE BRASILEIRA


A LACK OF HOUSING PLANNING AFTER THE ABOLITION OF SLAVERY AND
ITS IMPACT ON CONTEMPORARY BRAZIL

Rodrigo Brandão¹

Resumo: O fim da escravidão foi formalizado em 1888, libertando milhões de pessoas que se submetiam a condições degradantes de vida. Entretanto, a ausência de políticas públicas de acolhimento dessas pessoas, ocasionou diversos problemas relacionados a inserção na sociedade, ressaltando as condições de trabalho e habitacionais. Muitas delas, em razão da inexistência de outra opção, continuaram a residir e trabalhar nos locais que eram escravizadas, recebendo baixos salários e mantendo as condições de moradia. O presente estudo busca expor quanto a estrutura racista disposta no Brasil interfere na distribuição de moradia atualmente, eis que pessoas não brancas ocupam majoritariamente áreas de periferias, bem como, são também maioria entre as pessoas que não possuem imóvel próprio e entre pessoas que são beneficiadas por programas habitacionais populares. O presente estudo utiliza de método de pesquisa através de revisão bibliográfica e análise de dados.

Palavras-chave: racismo estrutural; abolição escravidão; reinserção social; moradia.

¹ Mestrando em Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Chapecó, Santa Catarina (Brasil). E-mail: rodrigo.bandao@unoesc.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3199864794012366>.



Abstract: The abolition of slavery was formalized in 1888, liberating millions of people who had endured degrading living conditions. However, the absence of public policies to support these individuals resulted in various problems related to their integration into society, emphasizing working and housing conditions. Many, due to the lack of alternatives, continued to reside and work in the same places where they were enslaved, receiving low wages and maintaining substandard housing conditions. This study seeks to expose how the racist structure in Brazil interferes with housing distribution today, as non-white individuals predominantly occupy peripheral areas and constitute the majority among those without property ownership and beneficiaries of popular housing programs. The research methodology involves literature review and data analysis.


Keywords: structural racism; abolition of slavery; social reintegration; housing

1 INTRODUÇÃO

Com a colonização do Brasil, uma das consequências foi a instituição da discriminação por raça que se alastra até os dias atuais, tornando-se natural que as pessoas entendam haver diferença que desfavoreça pessoas não brancas em diversos seguimentos na sociedade, como no mercado de trabalho, na educação, em condições de moradia, consolidando o racismo estrutural.

O presente estudo busca demonstrar que o desfavorecimento às pessoas não brancas possui relação íntima com o período de escravidão e pós escravidão, eis que não houve o devido planejamento de reinserção das pessoas escravizadas na sociedade, obrigando-as a continuar se submetendo a condições sub humanas de moradia.

Os dados trazidos na presente pesquisa apontam que pessoas brancas se beneficiam de melhores condições de moradia que pessoas não brancas, o que se faz necessário questionar: qual o motivo desse desfavorecimento? Há relação com a ausência de políticas públicas de reinserção na sociedade,



pós escravidão? É possível que políticas afirmativas deem conta de equilibrar essa discriminação estrutural e reparar historicamente o prejuízo sofrido?


Desta feita, o breve estudo se divide em duas partes: a primeira, dedicada a tratar sobre o racismo estrutural, inclusive expondo dados sobre como isso se consolidou no Brasil; a segunda, terá enfoque na apresentação de dados sobre moradia no Brasil com intuito de demonstrar que o racismo estrutural possui relação com a colonização e se alastra nos mais diversos seguimentos da sociedade, inclusive nas condições de moradia.

2 O RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL E SUAS TESSITURAS NA SOCIEDADE

Em que pese o presente estudo busque demonstrar que a sociedade caminhou ao longo dos anos para excluir pessoas não brancas ao acesso às áreas privilegiadas da cidade, para solidificar esse problema, passa-se neste subtópico, a expor que essa mesma segregação se elucida em demais seguimentos como na educação, no mercado de trabalho, entre outros, consolidando o racismo estrutural.

Entende-se por racismo estrutural, nas palavras de Almeida (2019), a naturalização impregnada pela sociedade, que presas a padrões mentais e institucionais, entende ser normal que pessoas não brancas sejam prejudicadas em diversos setores, como se isso não pudesse ser evitado (ALMEIDA, 2019).

Se a sociedade tem a percepção que a pessoa não branca é prejudicada simplesmente por não ser branca, é possível entender que há uma consolidação de uma estrutura racista que segrega pessoas em razão



da cor da pele. Os dados trazidos pelo Instituto Oxfam Brasil², consolidam a visão da sociedade em relação a isso.


Quando questionada, a população entende que a cor da pele influencia na decisão de contratação por empresas de acordo com a percepção de 75% dos brasileiros; sobre abordagens policiais, 86% da população acredita que a cor de pele influencia a decisão de uma abordagem policial; 79% dos brasileiros acreditam que a Justiça é mais dura com pessoas negras; sobre desigualdade social, 84% dos brasileiros concordam com a afirmação de que “pobres negros sofrem mais com a desigualdade no Brasil do que os pobres que são brancos” (OXFAM BRASIL, 2022, p. 29).

A forma como a sociedade enxerga a estruturalidade do racismo translúcida como a cor da pele interfere na tomada de decisões de setores fundamentais, não deixando dúvidas de que a vida da pessoa não branca é mais sofrida e a própria sociedade imprime os marcadores sociais e os naturaliza.

As barreiras consolidadas por questões raciais estão presentes no cotidiano e acabam por refletirem entre si, pois a pessoa que não tem acesso a educação de qualidade, dificilmente terá acesso a bom emprego, a boa condição de moradia e acaba sendo segregada da vida completa na sociedade.

Lefebvre (2001, p. 118, 138-139), em *O Direito a Cidade*, expõe o quanto grupos menos favorecidos são prejudicados na sociedade, eis que não desfrutam dos ambientes privilegiados que a cidade dispõe, e, portanto, não acessam por completo a cidade. O proletariado é engolido pela cidade e se limita a utilizá-la para obter seu sustento, ou seja, de casa para o trabalho, do trabalho para casa.

² A Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos e independente, criada em 2014 para a construção de um Brasil com mais justiça e menos desigualdades. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/historia/>. Acesso em: 12 dez. 2023.



Essa referência, portanto, nos faz entender que grupos vulneráveis não encontram zona de conforto nesses ambientes, como no caso de pessoas não brancas. Não é raro encontrarmos notícias sobre abordagens discriminatórias a essas pessoas em shopping centers, supermercados, restaurantes, ou mesmo em espaços públicos como praças e ruas, o que consolida a barreira também ao direito à cidade.

Aliás, preocupação que a ONU mantém no objetivo de desenvolvimento sustentável número 11, meta 11.7, que diz: “Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade” (ONU BRASIL, 2024).


As breves referências trazidas acima não deixam dúvidas que existe uma barreira movida pela discriminação racial que dificulta o acesso por completo à cidade para pessoas não brancas. Pessoas não brancas são maioria entre as classes sociais menos favorecidas, entre as que residem em periferias, entre as pessoas encarceradas, ou seja, a ausência de políticas públicas de reinserção na sociedade pós escravidão, fez manter essa discriminação até os dias atuais, como acontecia anteriormente.

3 O DIREITO À MORADIA E OS REFLEXOS DO RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL

Instituído através da emenda constitucional n. 90³, o direito à moradia foi incluído como um direito social ao ser humano, tutelado pela Constituição Federal em seu artigo 6^o, que integra o título II e trata sobre os direitos

³ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.




fundamentais. Logo, sob o Princípio Constitucional da Igualdade, deve ser um direito fundamental de acesso a todos os cidadãos, sem discriminação qualquer natureza.

A ONU dispôs no objetivo de desenvolvimento sustentável número 11, que na versão voltada ao Brasil pelo IPEA, na meta 11.1, a missão de “até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade” (ONU BRASIL, 2024).

Inegável que há garantias constitucionais e de envolvimento global quando se trata de moradia, entretanto, um dos questionamentos paira sobre a efetividade dessa atenção quando se trata de desigualdade social e racial. A estrutura racista disposta na sociedade se consolida com o levantamento de dados sobre o cotidiano, como em relação a segurança, condições de moradia, saneamento básico, entre outros, conforme será brevemente exposto a seguir.

Quanto à segurança, os dados trazidos pelo IBGE apontam que a taxa de homicídio de pretos ou pardos é quase três vezes maior que a de brancos, um dos reflexos da maior ocupação em áreas de alto nível de violência, como periferias. A ausência de políticas de reinclusão na abolição da escravidão fez com que os negros fossem jogados à margem da própria sorte na sociedade, o que acarretou a ocupação de espaços não planejados e ocupados por posse, como as periferias (LOSCHI, 2019).

No tocante às condições de moradia e saneamento básico, compreende-se a importância de trazer esses dados em conjunto, eis que o saneamento básico reflete na qualidade de vida e moradia. De acordo com o IBGE, dados de 2019 (IBGE, 2022), 73,1% dos brancos residem em domicílios próprios, enquanto para pretos e pardos somados cai para 71,7%. Em relação ao saneamento básico, 65,7% da população branca tem acesso à rede de




esgoto, para um percentual de 59,0% da população preta e parda. Embora pareçam números próximos, é importante ressaltar que a população preta ou parda representa um total de 56,1% da população brasileira, ou seja, o número real de pessoas pretas e pardas sem domicílio próprio e sem acesso a saneamento básico é significativamente superior.

A também ausência de planejamento sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, reflete atualmente na ocupação das melhores oportunidades de trabalho, eis que, por exemplo, de acordo com levantamento realizado pelo Instituto Ethos (2016), os cargos de gerência ocupados por brancos representava o percentual de 90,1%, para 6,3% ocupados por negros, além de brancos ocuparem maciçamente cargos em conselho de administração (95,1% para 4,9% de negros), cargos executivos (94,2%, enquanto somente 4,7% de negros) (INSTITUTO ETHOS, 2016, p. 17).

De acordo com o IBGE, dados de 2021 (IBGE, 2022), a taxa de desocupação também é desfavorável às pessoas não brancas, sendo 11,3% referente a pessoas brancas sem emprego, 16,2% de negros e 16,2% de pardas. Esse equilíbrio citado, entretanto, não é refletido quando se trata da ocupação em cargos gerenciais, sendo 69,0% ocupado por brancos, 4,2% por negros e 25,3% por pardos. Mesmo agrupando negros e pardos, o percentual de ocupação perfaz o total de 29,5%.

De acordo com Gomes (2019, p. 20), o racismo estrutural na atualidade também tem relação com a maneira com que se deu a abolição da escravidão, já que somente libertar os escravos não foi suficiente para incorporá-los à sociedade. A ausência de planejamento e de instituição de políticas públicas de reinserção dos escravizados na sociedade fez com que os reflexos da escravidão se alastrassem ao longo da história mesmo após a abolição.

Sem emprego, sem moradia, sem família, o que fazer? Atualmente, esse cenário se coaduna com significativa parcela de pessoas que residem nas periferias, que passam a ocupar espaços precários por ausência de



opção. O contexto geral dessas ocupações é resultado da junção de fatores que afunilam os desfavorecidos e os tensiona a não ter melhores alternativas.


É também importante dizer que além da ausência de políticas públicas de reinserção na sociedade, houve a natural segregação racial praticada por pessoas brancas, pois embora tenha ocorrido a formalização da abolição da escravidão, a própria sociedade se encarregava de não gerar melhores oportunidades de emprego e moradia, como ainda ocorre nos dias de hoje, eis que melhores empregos e melhores condições de moradia são privilégios de pessoas brancas, conforme já exposto acima.

Com isso tudo, é nítido inexistir política de Estado como prioridade para políticas antirracistas e de inclusão dessas pessoas na sociedade, tanto que os dados apontam discrepância de ocupação entre negros e brancos em espaços privilegiados. É necessária a instituição de políticas inclusivas e reparatórias permanentes como forma de reconhecimento pelo epistemicídio praticado desde o descobrimento do Brasil. Os dados expostos escancaram a realidade vivida pela população negra brasileira, que, embora seja maioria populacional, é minoria na ocupação das melhores oportunidades.

4 CONCLUSÃO

A estrutura racista disposta na sociedade é reflexo de como pessoas não brancas foram tratadas desde a colonização e é imperioso compreender que é necessário processo de reeducação da população, além, é claro, de políticas afirmativas e instituir pauta antirracista como política permanente.

Como políticas afirmativas, pode-se dizer que moradias populares, podem ser consideradas como medidas afirmativas de igualdade? Ocorre que moradias populares, da forma como costumeiramente são dispostas, tratam por incentivar a segregação ao invés de promover a legítima integração, eis



que são disponibilizadas em áreas precárias, sem manutenções preventivas, mantendo os espaços privilegiados para pessoas de classes sociais privilegiadas.

A desigualdade social disposta no Brasil expõe cenário de um quase monopólio habitacional em favor dos detentores do capital, que mantém dezenas ou centenas de imóveis locados ou mesmo abandonados em localizações privilegiadas, enquanto boa parcela da população sequer possui imóvel próprio ou qualquer condição de moradia digna.

Nesta seara, pode-se perceber que a proposição de reforma urbana poderia ser alternativa de efetiva inclusão de pessoas menos favorecidas em setores privilegiados da cidade. Ou então, que conjuntos habitacionais não se limitem a ser construídos em locais escondidos das regiões centrais.

A incompetência pública na gestão desses imóveis incentiva a desigualdade social, pois não atua no intuito de ser inclusiva, mas tão somente de cumprir com o caráter social, que não tem se mostrado eficaz quando o assunto é redução da desigualdade social. Fornecer moradia, a grande maioria, desprovida de boa qualidade, é resolver momentaneamente o problema, mas criar outro ao longo do tempo.

Assim como aconteceu após a abolição da escravidão, ocorre atualmente, eis que não há efetiva política pública de acolhimento e inserção na sociedade quando se trata de moradia e de pessoas de classe social desfavorecida, na sua maioria, pessoas não brancas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.



GOMES, Laurentino. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. v. 1.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=resultados>. Acesso em: 03 jan. 2024.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas**. São Paulo: Instituto Ethos e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Perfil_Social_Tacial_Genero_500empresas.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOSCHI, Marília. Taxa de homicídio de pretos ou pardos é quase três vezes maior que a de brancos. Agência IBGE, Rio de Janeiro, 13 nov. 2019. **Estatísticas Sociais**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25999-taxa-de-homicidio-de-pretos-ou-pardos-e-quase-tres-vezes-maior-que-a-de-brancos>. Acesso em: 03 jan. 2024.

ONU BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Nações Unidas Brasil. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 03 jan. 2024.

OXFAM BRASIL. **Nós e as desigualdades**. Pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – Percepções sobre desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxfam Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2022>. Acesso em: 03 jan. 2024.