



Carla Sertã Padilha

**CIDADES SUSTENTÁVEIS,
VULNERABILIDADES E ESTADO:
enfrentamento dos problemas criados pela
divisão desigual do espaço urbano**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Ciências
Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação de
Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio

Orientador: Prof. Florian Hoffman

Rio de Janeiro, julho de 2025



Carla Sertã Padilha

**CIDADES SUSTENTÁVEIS,
VULNERABILIDADES E ESTADO:
enfrentamento dos problemas criados pela
divisão desigual do espaço urbano**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Ciências
Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação de
Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.
Aprovada pela banca abaixo:

Prof. Florian Hoffman

Orientador

Departamento Jurídico – PUC-Rio

Prof^a. Danielle de Andrade Moreira

Departamento Jurídico – PUC-Rio

Prof. Siddharta Legale

FND-UFRJ e PPGDC-UFF

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2025

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

Carla Sertã Padilha

Graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2018. Foi analista processual da Defensoria Pública do Rio de Janeiro de 2019 a 2022. Desde 2022, é Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Ficha catalográfica

Padilha, Carla Sertã

Cidades sustentáveis, vulnerabilidades e Estado: enfrentamento dos problemas criados pela divisão desigual do espaço urbano / Carla Sertã Padilha; orientador: Florian Hoffman. – 2025.

158 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2025.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Direito às cidades sustentáveis. 3. Vulnerabilidades. 4. Divisão desigual do espaço urbano. 5. Estado socioambiental. 6. Justiça socioambiental. I. Hoffman, Florian. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

A Deus, pelo seu infinito Amor e pelas incontáveis graças e bênçãos derramadas em minha vida.

Ao meu marido, Emanuel, meu companheiro que permanece sempre ao meu lado, com todo o seu amor e carinho. Sem o seu apoio, eu não teria sido capaz de concluir essa etapa. Ao nosso filho, que enche todos os nossos dias de alegria.

Aos meus pais, Martha e Marcelo, que me deram a base de tudo e sempre me apoiaram, em cada fase da minha vida, pessoal, acadêmica e profissional. Às minhas irmãs, Maria e Luiza, minhas amigas e confidentes. Aos meus avós, Tarcísio e Ruth, já falecidos, e Pedro Paulo e Rosário, exemplos de vida e de sabedoria. Aos meus sogros, a todos os meus cunhados e sobrinhos, aos meus tios e primos, por sempre manterem vivo o espírito de família, meu maior sustento dado por Deus.

A todos os membros do Movimento dos Focolares, minha família de alma, que nunca larga a minha mão na santa viagem.

A todos os meus professores, da escola, da graduação, dos cursos preparatórios para concurso e do mestrado, com seus ensinamentos que abrem horizontes. Em especial, ao meu orientador, Prof. Florian, por todos os valiosos ensinamentos.

À PUC-Rio, que, desde a graduação, se tornou uma referência na minha caminhada profissional, proporcionando um ensino de excelência.

À Defensoria Pública do Rio de Janeiro, que se transformou a minha segunda casa e tornou possível a realização do mestrado por meio do Centro de Estudos Jurídicos. Em especial às equipes com as quais já trabalhei e aos colegas do XXVII concurso para ingresso na carreira, pela parceria na nossa batalha diária para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Por fim, a todas as pessoas que já atendi como servidora e defensora, pelo exemplo de determinação, luta, sobrevivência e fé: são vocês a minha inspiração para esse trabalho que produzi.

Resumo

Padilha, Carla Sertã. **CIDADES SUSTENTÁVEIS, VULNERABILIDADES E ESTADO: enfrentamento dos problemas criados pela divisão desigual do espaço urbano**. Rio de Janeiro, 2025, 157 páginas. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo é focado no papel do Estado na concretização do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis, considerando-se os problemas oriundos de uma divisão desigual do espaço urbano. Trata-se de direito socioambiental, na perspectiva de um Estado Democrático, Social e Ecológico. Sua aplicação a populações vulneráveis ainda é deficiente, entendendo-se as vulnerabilidades como fruto de processos históricos, decisórios, sociais, econômicos e culturais. O processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma desordenada, com inércia estatal, gerando uma desigualdade na divisão do solo urbano e injustiça socioambiental, das quais advêm problemas enfrentados por populações vulneráveis. Verificam-se, na prática, questões envolvendo a moradia digna, como déficit habitacional e inadequação de domicílios – com ênfase na inadequação fundiária, decorrente sobretudo de uma vinculação inadequada da moradia com a propriedade –, além de carências no fornecimento de serviços públicos e no acesso à infraestrutura urbana. Há, também, problemas referentes a eventos catastróficos, que dão origem a desastres, os quais afetam principalmente populações vulneráveis, que frequentemente são obrigadas a morar em áreas de risco. À luz do atual entendimento sobre o papel do Estado na garantia de direitos socioambientais, com base no princípio da juridicidade, sob uma perspectiva transformadora que promova justiça socioambiental, é preciso haver uma mudança de paradigma desde os processos decisórios até a forma de execução dos instrumentos de políticas urbanísticas, perpassando inclusive pelas formas de prevenção, preparação, resposta e recuperação de desastres, a fim de eliminar ou reduzir as vulnerabilidades no meio urbano.

Palavras-chave

Direito às cidades sustentáveis; vulnerabilidades; divisão desigual do espaço urbano; Estado Socioambiental; justiça socioambiental.

Abstract

Padilha, Carla Sertã. **SUSTAINABLE CITIES, VULNERABILITIES AND THE STATE: addressing problems arising from unequal urban space distribution**. Rio de Janeiro, 2025, 157p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study focuses on the role of the State in realizing the right to sustainable cities for vulnerable populations, considering the problems arising from an unequal division of urban space. It approaches this as an socio-environmental right, from the perspective of a Democratic, Social, and Ecological State. Its application to vulnerable populations is still deficient, understanding vulnerabilities as the outcome of historical, decisional, social, economic, and cultural processes. The urbanization process in Brazil occurred in a disorderly manner, marked by state inertia, leading to an inequality in the division of urban land and environmental injustice, from which problems faced by vulnerable populations arise. In practice, issues involving adequate housing are observed, such as housing deficit and inadequate dwellings – with an emphasis on land tenure inadequacy, stemming primarily from an inappropriate linkage between housing and property – in addition to deficiencies in the provision of public services and access to urban infrastructure. There are also problems related to catastrophic events that give rise to disasters, which primarily affect vulnerable populations, who are often forced to live in risk areas. In light of the current understanding of the State's role in guaranteeing socio-environmental rights, based on the principle of juridicity, and from a transformative perspective that promotes socio-environmental justice, there must be a paradigm shift from decision-making processes to the execution of urban policy instruments, including forms of disaster prevention, preparedness, response, and recovery, in order to eliminate or reduce vulnerabilities in the urban environment.

Keywords

Right to sustainable cities; vulnerabilities; unequal division of urban space; socio-environmental State; socio-environmental justice.

Sumário

1. Introdução	10
2. Direito às cidades sustentáveis, construção social de riscos, vulnerabilidades e Administração Pública.....	14
2.1. Direito às cidades sustentáveis: evolução, conceito e caracterização como direito socioambiental.....	14
2.2. Vulnerabilidades no acesso às cidades sustentáveis e construção social do risco na divisão do espaço urbano	26
2.2.1. Vulnerabilidades: conceito e critérios de identificação	26
2.2.2. Construção social do risco e injustiça ambiental.....	32
2.2.3. Divisão desigual da ocupação do espaço urbano.....	40
2.3. Administração Pública e proteção e garantia de direitos socioambientais.	48
2.3.1. Responsabilidade estatal por compromissos assumidos internacionalmente, controle de convencionalidade e constitucionalismo transformador internacional.....	55
2.3.2. Critérios para identificação de problemas e prioridades na aplicação do direito socioambiental às cidades sustentáveis no Estado federativo brasileiro à luz da abordagem transformadora.....	62
3. Vulnerabilidades na concretização do direito às cidades sustentáveis: moradia digna, infraestrutura urbana, serviços públicos e exposição a desastres	66
3.1. Moradia digna nos centros urbanos brasileiros	66
3.1.1. Déficit habitacional no meio urbano.....	73
3.1.2. Inadequação dos domicílios urbanos: carências edilícias.....	76
3.1.3. Inadequação dos domicílios urbanos: insegurança jurídica da posse sobre terras urbanas e regularização fundiária urbana.....	78
3.2. Acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.....	86
3.2.1. Impactos da valorização da terra urbana e da divisão desigual do espaço urbano no fornecimento de serviços essenciais	88

3.2.2. Fornecimento de serviços básicos essenciais e acesso à infraestrutura urbana no caso de imóveis urbanos situados em áreas de preservação ambiental..	91
3.3. Exposição de grupos vulneráveis residentes no meio urbano a risco de desastres.....	102
3.3.1. Desastre: conceito e relação com as vulnerabilidades sociais	102
3.3.2. Os riscos de desastres nos meios urbanos brasileiros.....	104
4. Papel do Estado Socioambiental no enfrentamento das vulnerabilidades e na garantia do direito às cidades sustentáveis	107
4.1. Necessária mudança de paradigma na organização dos centros urbanos sob o viés transformador	107
4.2. Instrumentos jurídicos para a garantia do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis.....	113
4.2.1. Gestão democrática na ordenação do espaço urbano	114
4.2.2. Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.....	119
4.2.3. Instituição de zonas especiais de interesse social.....	125
4.2.4. Demais instrumentos previstos em outras leis.....	128
4.3. Prevenção e responsabilidade estatal na ocorrência de desastres	130
4.3.1. Prevenção e preparação para emergências	131
4.3.2. Resposta aos desastres, recuperação e responsabilidade do Estado Socioambiental	135
5. Considerações finais	140
6. Referências bibliográficas	148

1. Introdução

Trabalhar com o direito às cidades sustentáveis envolve um dos assuntos centrais no atendimento ao público atendido pela Defensoria Pública. Definido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, como um conjunto que abarca diversos direitos, dentre eles a moradia, o acesso a serviços públicos e à infraestrutura urbana, trata-se de direito constantemente presente nos problemas que atingem as populações vulneráveis dos meios urbanos. São frequentes as situações que abrangem carências ou deficiências no fornecimento de serviços essenciais – notadamente energia elétrica e água –, insegurança jurídica da posse exercida sobre o imóvel com necessidade de regularização por meio de usucapião ou proteção por ações possessórias, ausência de local seguro e digno de moradia, falta de integração com a malha urbana por meio de transporte público, necessidade de realização de obras por parte do poder público para asfaltamento de ruas ou esgotamento sanitário.

É na prática cotidiana que se observa como a moradia, os serviços públicos, a infraestrutura urbana são imprescindíveis na garantia de uma vida digna, na medida em que permeiam tanto o lugar propriamente de habitação, quanto o local que oferece segurança, conforto, sentimento de pertencimento a uma comunidade. Especificamente no tocante ao imóvel em si utilizado para moradia, muitas vezes, caracteriza a maior conquista da vida de uma pessoa, que batalhou para adquirir a casa própria – ainda que apenas pelo exercício da posse. O que para muitos envolveria apenas um direito patrimonial, disponível e dispensável, para pessoas em situação de vulnerabilidade, torna-se um dos elementos mais importantes da vivência, de modo que conflitos e problemas que atinjam diretamente a moradia urbana com todos os elementos essenciais à vida nas cidades consubstanciam um dos elementos que mais atormentam e perturbam o público da Defensoria Pública – evidenciando-se, assim, a sua relação direta com a dignidade da pessoa humana.

Dentro do espectro do direito às cidades sustentáveis, o papel do Poder Público atrai particular atenção, principalmente quando se observa a enorme discrepância de tratamento nos centros urbanos entre grupos sociais mais privilegiados e grupos sociais mais vulneráveis. A disparidade se verifica desde a forma como o espaço nas cidades brasileiras é dividido, ocasionando fortes desigualdades e segregação socioespacial, decorrente de um processo de urbanização desordenado, marcado por uma inércia estatal, a qual abriu espaço a

que interesses privados e econômicos assumissem o controle da forma como o solo urbano é organizado. Como consequência, observa-se, por exemplo, a mercantilização da terra, que dificulta o acesso à terra urbana por parte de grupos socialmente excluídos, além de uma priorização de investimentos públicos e privados para infraestruturas em áreas consideradas nobres.

A relevância e a atualidade do estudo do papel do Estado no espaço urbano, com ênfase nas populações vulneráveis, podem ser extraídas dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, principalmente com relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030, cujo foco é justamente a construção de cidades sustentáveis, com especial destaque às diversas situações de vulnerabilidade. Em um mundo que defende rápidos crescimentos econômicos, com utilização desenfreada de recursos naturais e valorização de bens materiais como meios para atender a interesses econômicos privados, a determinação de se adotar a ideia de sustentabilidade nos centros urbanos pode encontrar diversos obstáculos, levando-se ao questionamento do papel que deve ser assumido pelo Estado na ordenação do espaço urbano. Especificamente no caso do Brasil, que é um país marcado por profundas desigualdades, os discursos de proteção ambiental e de tutela de direitos fundamentais podem entrar em aparente choque – o qual, porém, não precisa se revestir de um caráter antagônico se se compreender o meio ambiente de forma ampla e integrada com os próprios seres humanos.

O objeto de pesquisa do presente estudo, portanto, é focado no papel do Estado na concretização do direito às cidades sustentáveis às populações em situação de vulnerabilidade, levando-se em consideração todos os problemas oriundos de uma divisão desigual do espaço urbano.

Assim, no segundo capítulo, serão analisados os principais conceitos teóricos utilizados na pesquisa: o direito às cidades sustentáveis – bem como sua caracterização como direito socioambiental em uma perspectiva de um Estado Democrático, Social e Ecológico –, passando-se pela evolução do próprio conceito de sustentabilidade e sua relação com o meio urbano; a vulnerabilidade e os processos que a geram, sob uma perspectiva da criação social dos riscos, com ênfase no cenário urbano do país marcado pela divisão desigual do espaço, que gera uma situação de injustiça socioambiental; e a atuação da Administração Pública na

efetivação de direitos socioambientais à luz da atual sistemática adotada em doutrina no âmbito do direito administrativo, que impõe ao Estado uma atuação vinculada à consecução dos valores constitucionais, em consonância com o princípio da juridicidade, sendo que, para que haja uma efetiva transformação em prol da justiça social, há que se adotar uma postura transformadora.

O terceiro capítulo será focado em recortar os principais problemas verificados na prática com relação a determinados direitos que compõem o conceito do direito às cidades sustentáveis nos tempos de normalidade e nos momentos de calamidade, nomeadamente a moradia digna, o fornecimento de serviços públicos essenciais e o acesso à infraestrutura urbana. Além disso, considerando que a disparidade de tratamento por parte do Poder Público assume maior visibilidade nas notícias na ocorrência de desastres, cada vez mais comuns diante dos eventos da natureza decorrentes das mudanças climáticas, também no terceiro capítulo será abordado brevemente o conceito de desastres em cotejo com o próprio entendimento acerca das vulnerabilidades, focando-se no espaço urbano. Entretanto, por questões metodológicas, não será feita uma análise da questão envolvendo as mudanças climáticas propriamente ditas, tampouco a responsabilidade estatal para o seu controle. Parte-se apenas da premissa de que, no caso do Brasil, a maioria dos desastres ocorridos em âmbito urbano é uma das consequências das mudanças climáticas observadas na atualidade.

Por fim, no quarto capítulo, será reforçada a necessidade de uma mudança de paradigma nos processos decisórios, com breve análise de alguns instrumentos jurídicos de política urbana, enfatizando-se a imprescindibilidade de uma gestão democrática, com preocupação em eliminar ou reduzir as vulnerabilidades, inclusive como forma de prevenção de desastres – sem ignorar também as medidas que devem ser adotadas pelo Estado após a ocorrência de calamidades.

Como metodologia, o presente estudo se baseia em uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de casos múltiplos a partir de uma perspectiva exploratória, à luz do método proposto por John Gerring (2007, p. 91). Isto é, partindo-se de casos variados de aplicação prática da legislação e da jurisprudência – amparados com dados de pesquisa compilados pela Fundação João Pinheiro, bem como apontamentos extraídos da minha atuação prática como defensora pública do Estado do Rio de Janeiro –, buscou-se investigar como os diversos fenômenos

envolvendo o direito às cidades sustentáveis se refletem com relação às populações em situação de vulnerabilidade. Os casos foram selecionados não para uma finalidade estatística e quantitativa, mas para realçar os impactos observados no plano fático acerca dos problemas oriundos da divisão desigual do espaço urbano e como isso se reflete nos vários aspectos envolvendo as cidades sustentáveis. Tal análise também se baseia em uma revisão bibliográfica e das jurisprudências nacional e internacional, com a identificação do cenário atual e das lacunas existentes no sistema jurídico, de modo a propor novas compreensões teóricas sobre os temas pesquisados.

2. Direito às cidades sustentáveis, construção social de riscos, vulnerabilidades e Administração Pública

2.1. Direito às cidades sustentáveis: evolução, conceito e caracterização como direito socioambiental

Ao longo do século XX, notadamente a partir da sua segunda metade, construiu-se a noção de sustentabilidade à medida que se fortaleceu a necessidade de proteção ambiental. A preocupação com a preservação do meio ambiente, desde a primeira conferência da Nações Unidas em 1972 em Estocolmo, levou à assinatura pelos Estados de diversos tratados internacionais, com a assunção de compromissos pelos países com relação à proteção ambiental. Em 1983, foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, com o objetivo de analisar os principais problemas relativos à questão ambiental, de modo a buscar soluções concretas e práticas. Seus trabalhos resultaram no Relatório Nosso Futuro Comum, o qual introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável, que engloba a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e o enfrentamento da pobreza mundial¹.

À luz das normativas internacionais já existentes à época de sua elaboração, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, erigiu a status constitucional o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, no ordenamento jurídico brasileiro, é tratado como direito de titularidade difusa, que tutela tanto gerações presentes, quanto gerações futuras. Inserido na chamada terceira dimensão dos direitos fundamentais (Fensterseifer, 2010, p. 146), o aludido direito se relaciona diretamente com a própria dignidade humana, que, na atualidade, não prescinde da

¹ Henri Acselrad aponta que, na realidade, o próprio significado de sustentabilidade é algo em aberto e em construção, considerando-se que inexistente um consenso entre os diversos discursos que pretendem conceituá-la. Segundo o autor, trata-se de conceito que se submete à “lógica das práticas”, com base, portanto, na análise dos efeitos sociais que se pretendem produzir, com uma “luta simbólica pelo reconhecimento da autoridade para falar em sustentabilidade” (Acselrad, 1999, p. 80). Ocorre, de acordo com Acselrad, uma relação entre o presente e o futuro, uma vez que as práticas do passado não são consideradas válidas para a caracterização do conceito, abrindo-se espaço, assim, para uma apropriação por parte das forças hegemônicas no modelo de desenvolvimento – Estado e empresariado –, as quais, ao incorporarem as críticas ao modelo do passado, “passam a ocupar também posição privilegiada para dar conteúdo à própria noção de sustentabilidade” (idem, p. 81). Não obstante, considerando a evolução da densidade do conceito, notadamente quando associado ao meio urbano, por meio de propósitos mais concretos consubstanciadas em conferências internacionais, na Agenda 2030 e na legislação nacional, no presente estudo se optou por adotar o entendimento de que a sustentabilidade é um importante instrumento para o enfrentamento das vulnerabilidades existentes no espaço urbano.

qualidade ambiental (idem, p. 143). Se, de um lado, desde a segunda metade do século XX se reforçou a imprescindibilidade de medidas de preservação ambiental, não se pode excluir ou minimizar a proteção da própria dignidade humana. Isto é, o reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente não leva de forma automática à conclusão de que se deve priorizar tal valor em detrimentos de outros direitos – o que constitui uma lógica simplista, insuficiente para a solução de tantos problemas, notadamente em países em desenvolvimento.

Nesse sentido, fala-se em sustentabilidade ampliada, a qual, segundo Juliana de Souza Reis Vieira, reconhece que fatores sociais e ambientais são indissociáveis, exigindo-se, pois, que a questão ambiental seja tratada em conjunto com a pobreza (Vieira, 2012, p. 5). No tocante ao desenvolvimento econômico, que também integra o conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pela Comissão Brundtland, Oksandro Osdival Gonçalves e Ricardo Serrano Osorio (2013, p. 18) explicam que sua definição não se confunde com o mero crescimento econômico. Seguindo-se a lição de Amartya Sen, que defende a ideia de desenvolvimento como expressão de liberdade, considerando-se, para tanto, a garantia de direitos civis, sociais e econômicos, os autores afirmam que “o desenvolvimento não pode sacrificar os valores sociais, pois não é possível promovê-lo à custa de danos ao meio ambiente ou ofensas aos direitos humanos” (idem). Assim, o crescimento econômico, considerado em uma escala menor, deve ser acompanhado pelo “respeito a um conjunto de novos direitos que não são monetizados e que devem ser simplesmente considerados no momento da tomada de decisão” (idem). No mesmo sentido, Flávio Pansieri (2016, p. 454), ao abordar a teoria do indiano Amartya Sen, destaca as contradições existentes na atualidade, com o crescimento econômico e tecnológico de um lado e, de outro, a pobreza, a fome, as desigualdades, os preconceitos e discriminações, os problemas ambientais. Pansieri (idem) explica que foi com base nessa percepção que Sen desenvolveu sua teoria focada no papel das liberdades, que devem ser o centro do desenvolvimento. Segundo Pansieri (idem, p. 455), para Amartya Sen, o conceito de desenvolvimento remete a uma ideia de expansão – o que, porém, não se resume à mera expansão econômica, que, na realidade, caracteriza mero instrumento para o real desenvolvimento no sentido de progresso das liberdades de que todos os indivíduos desfrutam, com a consequente redução das desigualdades. Afinal, quanto maior o grau de liberdade, maior também será o número de oportunidades à disposição dos

indivíduos, possibilitando-se escolhas dentre vários caminhos possíveis, sem a necessidade de se seguir um meio predeterminado (Pansieri, 2016, p. 457). Como consequência, “o aumento das liberdades pessoais [deve ser tido] como um fator de mensuração do desenvolvimento de uma sociedade” (idem, p. 459). Para tanto, é necessário que se assegurem aos indivíduos reais oportunidades de assumirem a chamada “condição de agente”, referente à pessoa que participa ativamente da vida econômica, social e política, com a possibilidade de provocar mudanças (idem, p. 460-461). Pansieri também realça os fatores que podem limitar o desenvolvimento social e o das liberdades, dentre eles a pobreza, a falta de oportunidades econômicas e a negligência dos serviços públicos, sendo, pois, necessário, eliminá-los para que os indivíduos possam desfrutar de liberdades instrumentais – dentre elas facilidades econômicas e oportunidades sociais –, as quais se configuram como um meio para se atingir a igualdade material (idem, p. 462-463).

Assim, quando se fala em desenvolvimento sustentável, considerando-se sobretudo o cenário de países marcados pela desigualdade social, como é o caso do Brasil, é imprescindível abarcar a dimensão das liberdades – o que se coaduna com a ideia de sustentabilidade ampliada. Weligton Oliveira de Souza dos Anjos Costa (2024, p. 104), nesse sentido, observa que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável previstos na Agenda 2030 foram elaborados tomando-se por base a teoria de Sen, “buscando o desenvolvimento segundo uma abordagem múltipla e direcionada aos indivíduos, partes relevantes para a consecução do desenvolvimento sustentável”. Isso se torna particularmente importante no âmbito das cidades, nas quais a maior parte da população vive.

Para Danielle de Andrade Moreira (2006, p. 185), a noção mais ampla de sustentabilidade no meio urbano abarca a equidade entre gerações presentes e futuras, bem como questões relativas à saúde, ao meio ambiente equilibrado, à coesão social e à economia. Tal entendimento busca ultrapassar as barreiras aparentemente existentes entre a ideia de sustentabilidade, de um lado, e o desenvolvimento urbano, de outro, notadamente se se considerar, conforme expõe Moreira, que a expansão do espaço urbano envolve uma intensa utilização dos recursos naturais e do solo, gerando resíduos em uma quantidade tal que os centros urbanos não são capazes de lhes conferir uma adequada destinação (idem, p. 184-185). A questão ambiental, portanto, assume um entendimento cada vez mais abrangente, que transborda para os aspectos cotidianos também da vida urbana, de

modo que se assegure um desenvolvimento urbano associado à sustentabilidade, para garantir, nos termos do art. 225, da Constituição Federal, uma sadia qualidade de vida às gerações presentes e futuras. Isso, porém, se torna desafiador nos espaços urbanos, que se caracterizam também como locais em que se desenvolvem os fatores econômicos com grande intensidade. Por esse motivo, Vieira defende a “harmonização do desenvolvimento econômico com a manutenção do bem-estar e da qualidade de vida, de forma equilibrada” (Vieira, 2012, p. 11), o que se coaduna com a determinação do art. 182, da Carta Maior, de que a política de desenvolvimento urbano assegure tanto o desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto o bem-estar de quem nela habita. Analisando-se conjuntamente os referidos dispositivos constitucionais, conclui-se pela necessidade de que o desenvolvimento urbano ocorra de forma sustentável (idem, p. 13), sem perder de vista a noção ampliada de sustentabilidade. Nesse sentido, inclusive, os trabalhos da Comissão Brundtland já abordavam a importância de se garantir, além da moradia, as infraestruturas e os serviços principalmente nos países em desenvolvimento, como forma de se concretizar o desenvolvimento sustentável (Matias & Jereissati, 2022, p. 646-647).

Partindo-se do pressuposto de que o ambiente urbano também é integrante do meio ambiente, torna-se inevitável sua associação com a necessidade de sustentabilidade, fazendo surgir, assim, o *direito às cidades sustentáveis*², definido, no art. 2º, I, da lei 10.257/01, cuja redação engloba a moradia, o acesso à terra urbana e à infraestrutura urbana, o que inclui transporte e serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer, tanto para as gerações presentes quanto para as gerações futuras. Assim, o direito à cidade sustentável, tal como definido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, envolve a efetivação de direitos sociais e individuais essenciais ao bem-estar da população urbana. Para João Luis Nogueira Matias e Lucas

² Em doutrina, há quem critique a expressão “direito à cidade sustentável”, optando por utilizar o termo “direito à cidade”, proveniente dos estudos de Henri Lefebvre. Conforme aponta Jereissati, “a expressão ‘direito à cidade’ apresenta uma conotação mais filosófica-política, voltada para questões sociais relevantes, como a participação de todos na construção do meio urbano, redução das desigualdades sociais, ocupação de espaços etc. do que para um aspecto jurídico do termo” (Jereissati, 2020, p. 61). O autor explica que as críticas se referem à menor amplitude da expressão “direito às cidades sustentáveis”, vinculando o conceito às pautas ambientais e econômicas, sem abarcar integralmente a complexidade que o termo “direito à cidade” carrega consigo, notadamente com relação à questão social (idem). Não obstante, o próprio legislador optou por consagrar aquele termo no Estatuto da Cidade em detrimento deste, sendo que, segundo observa Jereissati, o texto expresso na norma não deixa de lado questões sociais importantes, como moradia e serviços públicos (idem, p. 62).

Campos Jereissati, o conteúdo normativo do direito em estudo vai além da definição legal contida no mencionado dispositivo legal, de modo a englobar (Matias & Jereissati, 2022, p. 665)

(...) questões como o direito à proteção do meio ambiente em todas as suas formas, inclusive o cultural, com a necessidade de proteção do patrimônio histórico material e imaterial; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, e o direito à gestão democrática da cidade, os quais devem ser desenvolvidos de forma integrada e tomando-se por base uma concepção difusa, que tem por fio condutor a ideia de sustentabilidade.

Em âmbito internacional, a noção de cidade sustentável está inscrita no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030 (ONU, 2015): “Tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Tal objetivo inclui o acesso à moradia segura e adequada, aos serviços básicos, ao transporte seguro, acessível e sustentável, “com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade”, a espaços públicos acessíveis e verdes, além de reforçar a necessidade de se assegurar um planejamento urbano participativo, integrado e sustentável, e de se reduzirem os impactos ambientais negativos, com a redução de mortes e de pessoas afetadas por catástrofes (idem). O propósito inserido na Agenda 2030 retoma o que já se encontrava na Agenda 2021, tendo sido a inclusão da preocupação com os centros urbanos fruto dos trabalhos da comissão ONU-HABITAT, criada em 1978 após a Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). Desde então, já houve outras duas conferências, Habitat II e Habitat III, advindo como resultado da última a Nova Agenda Urbana ou Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos, a qual reconhece que ainda existem problemas a serem enfrentados nos centros urbanos e que se revelam como barreiras para o desenvolvimento sustentável, notadamente a pobreza em suas variadas formas, as desigualdades e a degradação ambiental, assim como aponta que a exclusão e a segregação espaciais e socioeconômicas ainda são realidades em diversos locais (ONU-HABITAT, 2017, p. 3). Diante disso, a referida Declaração elenca como visão de cidade aquela em que há igualdade de direitos e de oportunidades, com gozo de liberdades fundamentais, de modo a se assegurar a inclusão sem discriminações, para as gerações presentes e futuras, em centros urbanos “justos,

seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida” (idem, p. 5). O documento também reconhece a erradicação da pobreza como o maior desafio em âmbito global, destacando-se que (idem, p. 11)

(...) a organização espacial, a acessibilidade e o desenho do espaço urbano, bem como a infraestrutura e a prestação de serviços básicos, em conjunto com políticas de desenvolvimento, podem promover ou dificultar a coesão social, a igualdade e a inclusão.

Na realidade, entender o que significa uma cidade sustentável, apesar dos conceitos apresentados tanto na Agenda 2030 quanto no Estatuto da Cidade, pode apresentar variações a depender das características de cada país e lugar, bem como da própria noção sobre o que é uma cidade e qual a sua vocação. Henri Acselrad (1999) destaca os três modelos de cidade existentes nos diversos discursos sobre sustentabilidade urbana, identificando-se focos diferentes a depender do que se prioriza em cada modelo. Em primeiro lugar, o autor aponta o modelo tecno-material das cidades, com ênfase na eficiência material ou ecoenergética, associando-se a sustentabilidade ao consumo mínimo dos recursos materiais e à maximização dos fluxos locais, com redução dos rejeitos, em uma lógica de racionalidade econômica com discursos de educação ambiental e consciência ecológica; por outro lado, haveria um cenário de insustentabilidade por meio de um crescimento do espaço ocupado pelos recursos e pelas pessoas, com maior pressão sobre o meio físico e os sistemas ecológicos (Acselrad, 1999, p. 82-83). Em segundo lugar, há o modelo da cidade como espaço da qualidade de vida, com ênfase nos impactos que as práticas urbanas produzem nos seres humanos que habitam na cidade, o que leva a manifestações de cidadania urbana, privilegiando-se uma noção de sustentabilidade associada à pureza – notadamente com a garantia de direitos para proteger a população dos efeitos deletérios da poluição – e à preservação do patrimônio material e imaterial, com espaços voltados tanto ao trabalho quanto ao lazer e à moradia, em uma lógica de autossuficiência urbana (idem, p. 84-85). Em terceiro e último lugar, aborda-se o modelo da cidade como espaço de legitimação das políticas públicas, extraíndo-se a ideia de insustentabilidade a partir da “incapacidade das políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais” (idem,

p. 85), acarretando, assim, a perda da legitimidade dos gestores públicos, por evidenciar tanto a ineficiência na administração dos recursos públicos quanto a concentração espacial e social dos serviços. Independentemente da adoção de um ou mais modelos de cidade tais quais apresentados, o autor ressalta a importância de se fugir do chamado determinismo ecológico, de modo a conceber diferentes ideias e formas de sustentabilidade, adaptadas às particularidades de cada território, o que engloba, segundo o autor (*idem*, p. 88),

(...) o confronto entre representações tecnicistas e politizadoras do tempo, no interior do qual podem conviver, ao mesmo tempo, projetos voltados à simples reprodução das estruturas existentes ou a estratégias que cultivem na cidade o espaço por excelência da invenção de direitos e inovações sociais.

É preciso levar em consideração, desse modo, as especificidades de cada local, para avaliar o que deve ser priorizado no âmbito da sustentabilidade urbana – devendo-se considerar que, principalmente na última década do século XX e no decorrer do século XXI, as discussões sobre a temática do desenvolvimento sustentável nos meios urbanos de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, conferiram maior densidade às necessidades básicas de que um centro urbano não pode prescindir. A recente lei 14.620/23, que promoveu importantes alterações legislativas no escopo do programa Minha Casa Minha Vida, aborda a ideia de desenvolvimento urbano sustentável, no art. 3º, inciso IV, determinando como uma das diretrizes do programa a

Lei 14.620/23. Art. 3º (...) IV – promoção do planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de acessibilidade e de gestão do território e de forma transversal com as políticas ambiental e climática, de desenvolvimento econômico e social e de segurança pública, entre outras, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável (...).

A análise das diretrizes elencadas no referido dispositivo legal, com a determinação de observância de vários aspectos envolvendo o conceito de cidades sustentáveis estipulado no Estatuto da Cidade, e de desenvolvimento de iniciativas com “sustentabilidade econômica, social, energética e ambiental dos benefícios habitacionais” (art. 3º, VIII), tudo com “transparência e monitoramento com relação

à execução física e orçamentária dos benefícios habitacionais e à participação dos atores envolvidos” (art. 3º, IX), reflete um modelo de cidade que busca sua legitimidade nas políticas públicas, sem perder de vista a garantia dos direitos de seus habitantes³, tampouco a necessidade de eficiência material ou ecoenergética.

Não obstante, o que se observa em muitas cidades no Brasil é um crescimento desordenado, com elevado padrão poluidor, o qual, conforme apontam Maria Claudia da Silva Antunes de Souza e Priscilla Linhares Albino (2018, p. 101), acarreta prejuízos principalmente às populações mais pobres, em razão de uma desigualdade na distribuição do espaço urbano – o que, segundo Danielle Moreira, acarreta um déficit habitacional nas cidades brasileiras, como decorrência da falta de um planejamento do solo urbano de forma inclusiva (Moreira, 2006, p. 183). Moreira também alude a outros problemas observados nos centros urbanos do país, tais como saneamento básico deficiente, destinação inadequada de resíduos urbanos, infraestrutura urbana precária e transportes coletivos e sistemas viários inadequados à mobilidade urbana (idem) – sendo que os direitos elencados no Estatuto da Cidade como integrantes do direito às cidades sustentáveis se referem justamente às referidas problemáticas, com menção também nos pontos específicos do ODS nº 11 da Agenda 2030. A plena consecução do direito às cidades sustentáveis no Brasil, portanto, perpassa pelo enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e das variadas formas de vulnerabilidade da população urbana, sendo necessária a adoção da ideia ampliada de sustentabilidade. Torna-se, pois, essencial o pleno desenvolvimento e a garantia de direitos humanos no espaço urbano. Segundo Vieira (2012, p. 17),

(...) o respeito ao direito à cidade sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento urbano com os direitos humanos (direito a condições dignas de vida) e o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, como meio de atender às necessidades das presentes e futuras gerações.

³ Na exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.162/23, que deu origem à lei 14.620/23, esclarece-se a intenção de se ampliar o escopo do Programa Minha Casa Minha Vida, de modo a “promover o direito constitucional à cidade e à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associando-o ao desenvolvimento urbano e econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população” (BRASIL, 2023A).

No mesmo sentido, João Luis Nogueira Matias e Lucas Campos Jereissati (2022, p. 653) apontam para a convergência entre as pautas ambiental e urbana, de modo a atender às exigências advindas dos meios ambientes natural e artificial, envolvendo questões como mudanças climáticas e, conseqüentemente, a qualidade do ar nas cidades, a existência de espaços verdes, a disponibilização de transportes sustentáveis, além de moradia digna, educação, enfrentamento do problema da pobreza. Os autores, assim, observam que “o modelo de cidades sustentáveis (desenvolvimento urbano sustentável) surge como uma forma de dar certa convergência a duas agendas (urbana e ambiental) que por muito tempo tendiam mais à separação que à união” (idem, p. 654). Isso não significa, conforme pontuam Matias e Jereissati, que haverá prioridade da pauta ambiental com relação às demais, sendo necessário apenas que as demais dimensões do planejamento e da vida urbanos observem os limites ecológicos (idem).

Especificamente no cenário brasileiro, diante das condições de vulnerabilidade a que grande parte da população urbana se submete, tanto a pauta urbana quanto a pauta ambiental podem encontrar um ponto de convergência por meio da compreensão do direito às cidades sustentáveis como verdadeiro direito socioambiental. Em outras palavras, quando se fala em direito às cidades sustentáveis, não se pode entender que haveria uma preponderância da pauta ambiental ecológica – isto é, referente à proteção do meio ambiente natural – sobre as demais pautas que surgem no meio urbano. Pelo contrário, é necessário reconhecer que a pauta social é igualmente importante e indissociável, levando à conclusão de que os direitos sociais, cuja garantia no Brasil é premente, adotam a qualidade de direitos socioambientais.

Não obstante, a normatização vigente sobre proteção ambiental decorre de uma visão que separa o ser humano da natureza, enxergando esta como um bem jurídico a ser tutelado de forma separada daquele, aplicando-se “uma retórica contraditória de sustentabilidade” (Wolkmer, 2014, p. 69). Conseqüentemente, de um lado, prega-se a preservação da natureza e, de outro lado, não se abre mão de um desenvolvimento capitalista e liberal desenfreado. Nesse sentido, Marés de Souza Filho aponta que a abordagem capitalista enxerga a natureza como um objeto, e as evoluções legislativas revelam que, ainda que se retire do Estado a titularidade do direito ao meio ambiente de modo a conferi-lo a uma coletividade

difusa e indeterminada, os direitos que visam a proteção ambiental excluem o ser humano (Souza Filho, 2017, p. 209).

Essa, no entanto, não é a única visão sobre meio ambiente no âmbito jurídico. No contexto do constitucionalismo latino-americano⁴, por exemplo, existem exemplos de constituições que trazem novas perspectivas, fundadas em cosmovisões alternativas, que remetem à tradição cultural de povos originários. É o caso, principalmente, das Constituições do Equador e da Bolívia, as quais, conforme aponta Antonio Carlos Wolkmer, adotam concepções de “bem viver” e “Pachamama” ou “Madre Tierra”, enxergando-se o ser humano e a comunidade em que se insere como uma parte do todo (Wolkmer, 2014, p. 77). Para Ailton Krenak (2018), a separação entre ser humano e natureza configura uma “violência colonial”, sendo, pois, necessária a reconstrução da relação entre a natureza e os sujeitos coletivos.

Marés de Souza Filho, assim, identifica os chamados direitos socioambientais como aqueles direitos coletivos que, ao mesmo tempo, são sociais – eis que se referem a uma sociedade ou a uma comunidade como um todo – e ambientais – o que, por sua vez, remete tanto à preservação da natureza, como meio ambiente natural, quanto à proteção da cultura e dos conhecimentos humanos, como meio ambiente artificial (Souza Filho, 2017, p. 212). Partindo-se da premissa de que a proteção do meio ambiente engloba uma visão unificada de ser humano e natureza, sendo aquela parte integrante desta, a utilização de normas ambientais que tutelam especificamente o meio ambiente natural como argumentos para excluir parcelas da população da incidência de direitos fundamentais leva ao questionamento sobre quem são os reais destinatários de tais normas⁵. Em um país em desenvolvimento,

⁴ A evolução do constitucionalismo latino-americano decorreu da luta dos povos originários, que passaram a se organizar para pleitear, sobretudo, o seu reconhecimento como povo, de modo a proteger o seu território e a sua cultura, levando-os a observar as diferenças dos seus próprios modos de lidar com a natureza se comparados com a exploração capitalista, acarretando, assim, o envolvimento de tais povos no discurso de proteção ambiental (Souza Filho, 2017, p. 207).

⁵ Conforme aponta Thula Pires, o sujeito de direitos do sistema jurídico de direitos humanos como um todo é caracterizado por aquele que integra a zona do ser (Pires, 2019, p. 72). A diferenciação entre a zona do ser e a zona do não-ser advém dos estudos de Frantz Fanon, o qual, segundo explica Thula Pires, evidencia “o modo através do qual o projeto moderno colonial europeu organizou as relações intersubjetivas e institucionais que marcam a colonialidade do poder” (idem, p. 70). Assim, a partir da categoria de *raça*, criam-se duas zonas diferentes: aquela do humano e aquela do não humano ou, respectivamente, a zona do ser e a zona do não-ser, de modo que “[o] padrão de humanidade passou a ser determinado pelo perfil do sujeito soberano (homem, branco, cis/hétero, cristão, proprietário, sem deficiência), representativo do pleno, autônomo e centrado” (idem).

com tantas questões sociais prementes, a replicação da lógica eurocêntrica e liberal de proteção ambiental não se revela como a mais adequada à realidade brasileira.

Primeiramente, há que se considerar que as parcelas mais afetadas pela degradação ambiental são justamente as mais vulneráveis. O próprio ser humano – nesse caso, aquele que detém o poder – promove a destruição ambiental e se torna a principal ameaça à preservação do meio ambiente. Isso se justifica pelo fato de que os avanços científicos e tecnológicos – os quais deveriam se pautar no bem-estar, na dignidade e em uma melhor qualidade de vida para todos – são instrumentalizados com base na “postura filosófica (...) de dominação do ser humano em face do mundo natural, adotada desde a ciência moderna” (Sarlet & Fensterseifer, 2019, p. 66). Ignoram-se, assim, as necessidades de bem-estar e dignidade dos grupos mais vulneráveis. Consequentemente, se, de um lado, a necessidade de proteção ambiental é imprescindível, de outro lado, a tutela de direitos fundamentais também é inafastável. Para tanto, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer defendem a adoção de um novo paradigma constitucional – o paradigma ecocêntrico, superando-se a separação cartesiana entre ser humano e natureza para se adotar a premissa da “integridade ecológica”, que representa “a defesa da vida, da dignidade e dos direitos fundamentais do ser humano” (idem, p. 71). Nesse sentido, os autores entendem que é necessário, a um só tempo, promover tanto os direitos sociais quanto os direitos ecológicos, adotando-se um modelo de Estado Democrático, Social e Ecológico, com uma nova perspectiva de direitos fundamentais socioambientais (idem, p. 94). O objetivo, segundo os autores, é “corrigir o quadro de desigualdade e degradação humana em termos de acesso às condições mínimas de bem-estar” (idem), o que, consequentemente, afasta pretensões extremistas ecológicas “de modo a não se admitir uma tutela ecológica que desconsidere as mazelas sociais que estão (...) na base de qualquer projeto político-econômico-jurídico que mereça a qualificação de sustentável” (idem).

A adoção de um Estado Democrático, Social e Ecológico, segundo explicam os autores, demanda ainda mais uma visão de indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais, inexistindo uma relação hierárquica entre os direitos, o que, consequentemente, afasta qualquer noção de que direitos sociais e direitos ecológicos possuam pouca ou nenhuma normatividade (idem, p. 96-97).

Percebe-se, pois, que a proteção ambiental não prescinde da proteção de direitos sociais, os quais, vistos sob uma perspectiva de constitucionalismo ecológico, são entendidos como direitos socioambientais, aproximando-se de um critério de justiça socioambiental e não apenas justiça social, “erradicando as mazelas socioambientais que alijam parte significativa da população brasileira do desfrute de uma vida digna e saudável” (idem, p. 97). Sob essa lógica, se uma pretensão de preservação ambiental perpassa pelo afastamento de direitos socioambientais de populações vulneráveis, na realidade, não cumprirá o verdadeiro intuito de proteção ambiental, à luz de cosmovisões que reúnem ser humano e natureza em um todo, bem como à luz da noção de Estado Socioambiental.

Muitos dos direitos que compõem o conceito de cidades sustentáveis integram o rol de direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, permitindo-se, assim, a qualificação do direito às cidades sustentáveis também como um direito social, notadamente porque engloba um conjunto de direitos igualmente previstos de forma expressa no plano constitucional, como a moradia, o trabalho, o lazer, o transporte. Assim, o direito às cidades sustentáveis pode ser considerado como um direito socioambiental, na perspectiva ecocêntrica proposta por Sarlet e Fensterseifer. Com efeito, não é possível desatrelar a normativa de preservação ambiental do direito à cidade, na medida em que o meio ambiente urbano também merece igual proteção. Afinal, ainda que não se adotem expressamente no âmbito constitucional cosmovisões de povos originários já consolidadas no constitucionalismo latino-americano, doutrina e jurisprudência brasileiras reconhecem que o bem jurídico ambiental abarca os meios ambientes natural, cultural e artificial (Fensterseifer, 2010, p. 163). Consequentemente, inexistente previamente uma hierarquia entre tais dimensões. Os direitos fundamentais que compõem o feixe do direito às cidades sustentáveis, portanto, traduzem verdadeiros direitos socioambientais, coadunando-se com o direito a viver em um ambiente seguro e equilibrado, incumbindo ao Estado socioambiental o dever de garanti-lo a todos sem discriminação, principalmente quando se trata de uma sociedade cuja grande parte da população é marcada por algum ou vários fatores de vulnerabilidade, cujo grau varia de acordo com os riscos a que se encontra submetida.

Além de se caracterizar como direito socioambiental, o direito às cidades sustentáveis também pode ser incluído no núcleo que compõe o mínimo existencial, indispensável à concretização da dignidade humana, cujo conceito contemporâneo – em constante evolução –, adquire uma dimensão ecológica, conforme sublinham Sarlet e Fensterseifer. Nasce uma exigência de um nível mínimo de qualidade ambiental, que também se torna um dos elementos integrantes da própria noção de dignidade, por se tratar de aspecto essencial ao pleno desenvolvimento do ser humano, na medida em que só é possível proteger a vida e a saúde em sua integralidade se observados padrões ecológicos mínimos. Fala-se, assim, em um “bem-estar ecológico” ou “mínimo existencial ecológico”, “indispensável a uma vida digna, saudável e segura num contexto de *integridade da Natureza*” (Sarlet & Fensterseifer, 2019, p. 77). Trata-se de conceito que se coaduna com a concepção de vida mais ampla, que abarca uma dimensão digna e saudável para além do aspecto meramente biológico ou físico, a fim de se preservarem todos os potenciais da vida humana, assegurando-se um padrão mínimo compatível com as relações sociais atuais, mais complexas e que não prescindem da dimensão ecológica (idem, p. 78). Considerando-se as dinâmicas da vida no meio ambiente urbano, os direitos que compõem o grupo do direito às cidades sustentáveis se direcionam a assegurar justamente tal padrão mínimo existencial ou ecológico, essencial a uma vida digna e saudável.

2.2. Vulnerabilidades no acesso às cidades sustentáveis e construção social do risco na divisão do espaço urbano

2.2.1. Vulnerabilidades: conceito e critérios de identificação

Embora o direito às cidades sustentáveis integre o mínimo existencial, sua aplicação encontra diversos obstáculos – muitos deles diretamente ligados ao Estado, principalmente quando envolve grupos em situação de vulnerabilidade –, revelando que ainda há muito a ser feito no Brasil para se alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030.

A promessa da Agenda 2030 é sintetizada no princípio “*Leaving no one behind*” – em tradução livre, “não deixar ninguém para trás” –, com a especificação dos cinco fatores de vulnerabilidade: (i) discriminação, (ii) geografia, (iii)

vulnerabilidade a choques, (iv) governança e (v) status socioeconômico. De acordo com as definições apresentadas pelo documento (ONU, 2019B, p. 13), em primeiro lugar, a *discriminação* se refere à identidade ou status da pessoa. Em seguida, o fator *geografia* está relacionado ao isolamento ou o risco de exclusão em razão da localização, com vulnerabilidades que se mostram no campo ambiental, tecnológico, de transporte e mobilidade urbana (*idem*). Quanto à *vulnerabilidade a choques*, trata-se de grupos que sofrem os maiores impactos provenientes de conflitos, eventos climáticos e ambientais, crises econômicas, dentre outras (*idem*). A *governança* analisa qual a influência que grupos possuem no âmbito da política e das instituições, levando-se em consideração principalmente o nível de participação na tomada de decisão política (*idem*). Por fim, o *status socioeconômico* se preocupa com as múltiplas desigualdades sociais (*idem*). Tais elementos funcionam como parâmetro para identificar se determinado grupo é vulnerável ou não. Quando se trata de direito às cidades sustentáveis, diversos fatores permitem reconhecer grupos variados que se encontram em situação de vulnerabilidade, conforme elencado em documentos internacionais e nacionais: gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero, condição socioeconômica, condição de refugiados e apátridas, localização em áreas mais propensas a efeitos decorrentes de eventos da natureza, entre outros, sendo comum que um mesmo grupo se encaixe em mais de um fator de vulnerabilidade, em uma análise interseccional (*idem*).

In practice, most people face more than one kind of deprivation and/or disadvantage or discrimination. (...) In all societies, those experiencing deprivations and disadvantages related to all five factors are the most likely to be among the furthest behind. When considering those who suffer from sudden shocks or crises (including those caused by natural disaster or conflict), it is important to remember that some vulnerabilities are only revealed during times of stress.

A identificação de tais fatores, no entanto, ainda que útil para mapear grupos com maior propensão a uma situação vulnerável, é insuficiente para revelar a(s) origem(ns) e a(s) causa(s) da vulnerabilidade. Segundo Henri Acselrad, a condição de vulnerabilidade social deve ser encarada tanto como um processo quanto como uma relação (Acselrad, 2013, p. 117). O autor critica as teorias que enxergam de forma individual e subjetiva os fatores de vulnerabilidade, aludindo às escolhas individuais de cada um, como se o próprio sujeito se colocasse em risco e, portanto,

em uma situação de vulnerabilidade, ignorando-se, assim, os processos de produção de vulnerabilidade decorrentes dos âmbitos político-institucional e social (idem). Acselrad defende, pois, que não se pode ignorar o processo de distribuição desigual dos riscos, responsável pela vulnerabilização de determinados segmentos sociais (idem, p. 118). Tal concepção denuncia a ausência de reconhecimento de responsabilidade por parte do Estado na criação de situações de vulnerabilidade, sendo necessário, conseqüentemente, provocar mudanças nos processos decisórios que acarretam a desigualdade na distribuição dos riscos (idem).

Além disso, Acselrad entende que a vulnerabilidade é uma ideia relativa, ligada à exposição aos riscos, indicando, assim, o grau de risco a que grupos de pessoas, lugares, infraestruturas e ecossistemas são suscetíveis – o que, por sua vez, decorre de “uma relação histórica estabelecida entre diferentes segmentos sociais” (Acselrad, 2006). Conseqüentemente, uma mudança na divisão dos riscos demandaria um enfrentamento das “causas das privações sofridas pelas pessoas ou grupos sociais”, a fim de se promover uma alteração nas relações estabelecidas entre estes e o espaço no qual se inserem. O autor observa, porém, que o grau de exposição aos riscos está relacionado a fatores objetivos, que influenciam nos respectivos mecanismos de distribuição, levando a que aqueles com mais poder sejam menos expostos à vulnerabilização. Alguns dos fatores citados pelo autor são a “mobilidade espacial, influência nos processos decisórios, controle do mercado das localizações” (idem). Existem também fatores subjetivos, a partir da noção de cada um do que seja tolerável ou não, de modo que o conceito de vulnerabilidade se torna socialmente construído, a partir de determinado ponto de vista, levando a uma “sociologia da recusa e do consentimento com relação às condições de vulnerabilidade” (idem). Diante disso, Acselrad afirma que (idem)

(...) o consentimento para com os riscos e danos impostos será tanto maior quanto maior for a condição de destituição (...). A condição de vulnerabilidade será definida/enunciada, via de regra, pelo Estado ou por movimentos sociais que denunciam no espaço público a inaceitabilidade de determinadas condições de existência.

Encarando-se a vulnerabilidade como uma relação e não como, de acordo com Acselrad, uma carência, não será suficiente o seu enfrentamento por meio de uma compensação de bens, tornando-se imprescindível uma análise do contexto em

que os grupos se inserem para identificar quais processos de vulnerabilização levam àquela situação, objetivando a sua modificação ou interrupção (idem). Conforme aponta o autor, essa mudança de perspectiva pode levar a novos conceitos de vulnerabilidade, dando-se como exemplo a definição adotada pelo Movimento de Justiça Ambiental surgido nos Estados Unidos: vulneráveis são as “vítimas de uma proteção desigual” (Acsehrad, 2013, p. 118).

Piers Blaikie também enfatiza a necessidade de se enxergarem os processos atrelados a situações de vulnerabilidade. Baseando-se no modelo PAR (“pressure and release”)⁶, o autor busca identificar as causas que deixam determinados grupos mais suscetíveis a perigos, ocasionando, assim, desastres. Estabelecem-se, assim, níveis de processos que levam a vulnerabilidades a partir da relação mais próxima ou mais distante com o indivíduo propriamente afetado por um desastre (Blaikie e outros, 2003, p. 52). Em um primeiro nível, mais distante da pessoa afetada considerada individualmente, existem as causas profundas, sendo as mais importantes as de ordem econômica, demográfica e política, perpetuando-se ao longo do tempo por meio da alocação de recursos entre os diversos grupos sociais. Trata-se, precipuamente, das estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade, embasadas juridicamente – tanto no plano legal quanto no campo da aplicação da lei – e relacionadas à normatização de direitos, relações de gênero e outras matérias ideológicas (idem). As causas profundas, portanto, estão relacionadas ao próprio Estado e seu funcionamento e, em última análise, ao exercício e à distribuição do poder. Consequentemente (idem, p. 53),

People who are economically marginal (such as urban squatters) or who live in environmentally ‘marginal’ environments (isolated, arid or semi-arid, flood-prone coastal or forest ecosystems; steep, flood-prone urban locations) tend also to be of marginal importance to those who hold economic and political power.

Conforme explica Blaikie (idem, p. 53), a minimização ou exclusão da população vulnerável das esferas de poder acarreta novas fontes de vulnerabilidade.

⁶ Segundo Blaikie e outros, o modelo PAR é fundado na ideia de que um desastre resulta da interseção de dois fatores opostos: de um lado, os processos geradores de vulnerabilidades e, de outro lado, o evento natural que traz perigos, de modo que, quanto maior a pressão exercida por ambos os fatores sobre determinado grupo, maior o impacto a ser sofrido, ao passo que, liberando-se a pressão com a redução das vulnerabilidades, menor o desastre (Blaikie e outros, 2003, p. 50).

Em primeiro lugar, quando os meios de sobrevivência e os recursos a que tais grupos têm acesso não oferecem segurança ou gratificação, a probabilidade de se aumentar o grau de vulnerabilidade é maior. Em segundo lugar, tais grupos tendem a não ser incluídos como prioridades para o governo implementar medidas de mitigação de riscos. Em terceiro lugar, as pessoas em tais situações podem deixar de confiar nas suas próprias capacidades.

Seguindo-se os processos que geram vulnerabilidades, o segundo nível, no modelo PAR, é composto pelas pressões dinâmicas, que se referem aos efeitos oriundos das causas que constituem a raiz do problema, acarretando condições inseguras no espaço e no tempo, tais como epidemias, urbanização acelerada, guerras e conflitos, entre outros (idem, p. 53). Segundo o autor (idem), trata-se de manifestações contemporâneas de padrões mais gerais econômicos, políticos e sociais, como é o caso, por exemplo, das medidas neoliberais impostas aos países em desenvolvimento a partir da década de 1980, ocasionando, em muitos casos, o declínio dos sistemas de saúde e de educação – o que também se encontra na raiz da condição de vulnerabilidade.

O terceiro e último nível, mais próximo da condição em si do indivíduo, está relacionado às condições inseguras nas quais se encontra, o que, somado ao perigo, dá causa a desastres – ou maior propensão a eles (idem, p. 55). As situações de insegurança são formas específicas de expressão da vulnerabilidade da população, situadas no tempo e no espaço, tais como a habitação em locais perigosos, a falta de condição de custear moradia em lugar seguro, a ausência de proteção por parte do Estado, a necessidade de se dedicar a atividades perigosas para a própria subsistência, o pouco ou nenhum acesso a alimentação saudável (idem). Blaikie deixa claro que, quando se trata de desastres, a situação de vulnerabilidade está relacionada à pessoa em si e não às condições em que vive, definindo vulnerabilidade como “*the characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard*” (idem, p. 11). O autor não ignora que existem situações e condições que afetam a vulnerabilidade dos indivíduos, como é o caso de habitações perigosas, modelos econômicos frágeis, características sociais como gênero, idade, raça, etnia, religião, nacionalidade, status socioeconômico; todavia, aponta ser necessário entender o *motivo* pelo qual e *como* essas características se associam a uma maior probabilidade de sofrer danos, ferimentos, morte ou

dificuldades de recuperar seus meios de subsistência na ocorrência de um evento da natureza (idem, p. 15).

A análise dos processos e das causas profundas de vulnerabilização se torna, assim, um instrumento importante como passo para efetivas mudanças, o que converge com a posição adotada por Acsehrad acerca do conceito de vulnerabilidade. Por mais que Blaikie apresente uma definição que faz alusão à capacidade de antecipar, lidar, resistir e recuperar-se de impactos, não se trata de posição divergente daquela apresentada por Acsehrad, o qual não ignora a importância do estudo acerca da “condição de destituídos [da capacidade de defender-se] (...) para a constituição de sujeitos coletivos” (Acsehrad, 2013, p. 118), ressaltando, todavia, que tal análise deve estar acompanhada das “obrigações públicas que lhes são devidas como direitos e que devem, em primeiro lugar, ser cobradas” (idem).

Tratando-se especificamente do impacto sofrido pelas pessoas quando ocorre um desastre, Blaikie se utiliza de um segundo modelo de análise da vulnerabilidade, o “Access model” (modelo de acesso), com o objetivo de verificar como os processos de longo prazo e o evento catastrófico se manifestam no ponto de pressão, a fim de identificar como e por que determinados grupos sofrem mais consequências deletérias do que outros (Blaikie e outros, 2003, p. 87). Na ocorrência de um evento catastrófico da natureza em razão de situações situadas no tempo e no espaço – tais como uma inundação, um terremoto, uma seca –, engatilham-se uma série de impactos sobre as relações sociais, as estruturas de dominação e os lares, dentro dos quais, por sua vez, são tomadas decisões individuais de sobrevivência em determinado contexto político-econômico. Todos esses fatores afetados por um evento catastrófico são influenciados pela política econômica, havendo uma proteção social individual, coletiva e pública diferente para cada núcleo doméstico, a depender do nível de medidas de prevenção por parte do Estado e de ações coletivas locais⁷, sendo o grau de proteção variável tanto no espaço quanto de acordo com determinadas características, como grupo étnico, classe, entre outras (idem, p. 89-90). Há, portanto, diferentes níveis de acesso a

⁷ O autor aponta exemplos de medidas de proteção e prevenção: aterramento de solo para proteção contra inundações, abrigos contra tempestades, aplicação de normas para a construção civil, medidas comunitárias de enfrentamento de desastres, autoajuda e ações solidárias a nível comunitário (Blaikie e outros, 2003, p. 90).

recursos para a prevenção e a recuperação de impactos causados por eventos naturais, variando de acordo com os diversos grupos sociais, dependendo diretamente de relações econômicas e sociais, bem como fatores como gênero, etnia, status, idade (idem, p. 94). O autor pontua que (idem, p. 92-93)

(n)ature itself constitutes a part of the resources that are allocated by social processes, and under these conditions people become more or less vulnerable to hazard impacts. (...) access to resources varies between households and the significance this has for potential loss and rate of recovery. Those with better access to information, cash, rights to the means of production, tools and equipment, and the social networks to mobilise resources from outside the household, are less vulnerable to hazards, and may be in a position to avoid disaster. Their losses are frequently greater in absolute terms, since they may have more to lose in terms of monetary value, but they are generally able to recover more quickly.

Conforme enfatiza Selene Herculano, a análise dos fatores que levam à vulnerabilidade não está atrelada apenas às consequências de eventos catastróficos da natureza de alta magnitude, havendo também situações causadas pela própria ação humana, o que pode se manifestar abruptamente e de forma aguda ou então de modo gradual e continuado (Herculano, 2006, p. 3). As múltiplas situações de vulnerabilidade, portanto, se revelam como fruto de processos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais.

2.2.2. Construção social do risco e injustiça socioambiental

A identificação da vulnerabilidade como um processo, tal como apontado por Henri Acselrad, leva à reflexão acerca dos processos que, no meio ambiente urbano, geram ou intensificam os cenários de vulnerabilidade, criando socialmente os riscos a que grupos vulneráveis estão submetidos nas cidades – deixando-os, inclusive, mais expostos a catástrofes, a danos à saúde, à falta de acesso a serviços básicos, entre outros problemas. A análise da relação entre os riscos e a vulnerabilidade ocorre sob diversas óticas, sendo uma delas a corrente teórica da construção social do risco⁸. De acordo com Kátia Canil, Andrea Lampis e Kauê Lopes dos Santos, tal

⁸ Outras duas correntes que realizam essa análise são: (i) risco-ameaça: voltada aos aspectos que criam a situação de vulnerabilidade, notadamente a exposição e a proximidade a uma ameaça física,

corrente se preocupa com as “condições de indivíduos, grupos e comunidades em relação ao estresse ao longo do tempo e eventos críticos específicos de origem externa” (Canil, Lampis & Santos, 2020, p. 403). Trata-se de abordagem que busca verificar quais são os fatores que influenciam na capacidade de enfrentamento e recuperação em casos críticos. Da mesma forma, Selene Herculano define a construção social de riscos como a “produção social do erro” (Herculano, 2006, p. 6), na medida em que os chamados “desastres ambientais” se caracterizariam como “uma construção paulatina, uma sucessão de erros e negligências que culminariam no momento agudo da sua concretização” (idem).

Em doutrina, aponta-se a antropóloga Mary Douglas como uma das primeiras que trouxe a ideia de risco para o campo das ciências sociais, realçando a sua construção cultural. Conforme aponta Virginia García Acosta (2005), Douglas se debruça sobre o conceito de percepção social do risco, concluindo que há um determinado nível de risco – percebido por meio de elementos culturais da vida cotidiana – considerado como aceitável pela sociedade. Em outras palavras, para Douglas, a noção em si do risco é produto de uma elaboração intelectual coletiva, sendo, portanto, impossível de ser definido de forma objetiva e unívoca⁹.

Outro autor que também abordou a noção de risco no meio social foi Ulrich Beck, segundo o qual vivemos em uma sociedade de risco, que “expressa a acumulação de riscos – ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos, informacionais” (Beck, 2011, p. 361). Para Beck, o risco é uma antecipação da catástrofe, pressupondo decisões humanas com relação ao futuro que se pretende produzir, sendo que essa antecipação abalou a sociedade em razão de três características: deslocalização, incalculabilidade e não-compensabilidade (idem, p. 362-363). Os riscos em si não são o objeto da produção humana, mas um efeito

de modo a quantificar a probabilidade do risco e o seu impacto; e (ii) abordagem integrada: focada na relação existente entre o território e a ameaça, integrando tanto a corrente do risco-ameaça quanto a corrente da construção social do risco (Canil, Lampis & Santos, 2020, p. 403). No presente estudo, focou-se na construção social dos riscos, que, além de ser a corrente mais estudada no âmbito das ciências sociais (idem), envolve a análise das causas profundas das vulnerabilidades, relativas aos processos principalmente políticos, sociais e econômicos, buscando-se uma proposta de transformação de políticas públicas.

⁹ Acosta estabelece uma diferenciação entre a percepção cultural dos riscos, o que é diferente da construção social dos riscos – atrelados principalmente às vulnerabilidades criadas no meio social e percebidos sobretudo na ocorrência de desastres. Segundo a autora (2005), “[n]o son los riesgos los que se construyen culturalmente, sino su percepción. La construcción social de riesgos remite a la producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de una amenaza natural; es por ello la principal responsable de los procesos de desastre”.

colateral de decisões e de ações industriais (idem, p. 364). Embora o autor entenda que os riscos afetam a todas as pessoas, ele não nega que existe uma desigualdade na exposição ao risco, devido à influência provocada pelo poder, pela dominação e pelas desigualdades sociais (idem, p. 365). Fala-se, assim, em “estrutura de poder do risco”, a qual se funda na lógica de risco, que, por sua vez, (idem, p. 366)

(...) pressupõe uma decisão, e portanto alguém que toma a decisão, o que produz uma assimetria radical entre aqueles que decidem, definem e tiram proveito dos riscos e aqueles que são seus alvos, que sofrerão diretamente os “efeitos colaterais imperceptíveis” das decisões dos outros, que talvez tenham até mesmo de pagar por elas com suas próprias vidas, sem poder fazer parte do processo decisório. (...) Os benefícios e vantagens potenciais incidem sobre o “Nós” dos tomadores de decisão, independentemente do fato de, graças a sua posição de poder social, eles serem capazes de tomar tais decisões. Em contrapartida, o “Nós” daqueles que sofrem os efeitos colaterais consiste e surge de uma dupla exclusão: tais pessoas são excluídas dos benefícios potenciais da decisão e das condições sob as quais a decisão é tomada, e por vezes até mesmo da informação relativa aos efeitos sobre sua saúde ou chances de sobrevivência, contra os quais essas pessoas são indefesas.

Diante de tal diferenciação entre os que tomam as decisões sobre os riscos e os que sofrem suas consequências, a vulnerabilidade social se torna um conceito chave, na medida em que “processos e condições sociais produzem uma exposição desigual a riscos (...), e as desigualdades decorrentes devem ser vistas principalmente como expressão e produto das relações de poder no contexto nacional e global” (idem, p. 366). Se o futuro dos grupos socialmente vulnerável é impactado pelas decisões envolvendo a alocação de riscos, isso também se deve a todo um processo histórico-cultural, como é o caso, conforme exemplifica Beck (idem, p. 367), do passado colonial, que marca várias sociedades, inclusive a brasileira. Diante desse cenário, Selene Herculano pontua que, como consequência da imposição de maiores riscos aos mais vulneráveis, eles se tornam “insolúveis, invisíveis, mas crescentes” (Herculano, 2002, p. 2).

Ao analisar a teoria da sociedade de risco, Henri Acselrad critica a falta de alusão por parte de Beck aos efeitos provocados pelo sistema capitalista e pelo seu poder institucional, o que influencia decisões políticas que orientam a desigualdade na distribuição dos riscos (Acselrad, 2002, p. 2-3). Acselrad tece críticas, ainda, ao conceito de Beck de “modernização reflexiva”, segundo o qual haveria um

movimento de autodestruição ou auto refutação da própria modernização à medida que cresce um ceticismo com relação aos efeitos da sociedade industrial, o que imporá uma redistribuição dos riscos. Tal ideia, conforme debate Acsehrad, não leva em consideração que existem diferentes percepções da realidade, inclusive as lutas simbólicas acerca do que se considera como risco (idem, p. 3). Consequentemente, a própria discussão sobre a desigualdade na distribuição dos riscos pode ganhar contornos diversos a depender do que se entenda configurar um risco a todos ou a determinado grupo – o que, por sua vez, pode ter relação com as estruturas de poder e de dominação da sociedade. É o que pontua Acsehrad, ao denunciar, no campo dos impactos ambientais, que a teoria da sociedade de risco não abrange uma análise acerca da “diversidade social na construção do risco e [d]a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais” (idem)¹⁰. Nesse sentido, inclusive, Blaikie afirma que, em razão das incertezas envolvendo o vínculo entre causas profundas políticas, econômicas, sociais e culturais, e a vulnerabilidade, tomadores de decisão optam por simplesmente ignorar essa relação, caracterizando-a como algo meramente polêmico ou ideológico, de modo a elaborarem políticas voltadas apenas às condições inseguras ou às pressões imediatas, sem enfrentar as causas sociais das situações vulneráveis (Blaikie e outros, 2003, p. 61). Em outras palavras, a própria noção do que configura efetivamente um risco bem como a sua relação com a geração ou o agravamento de situações de vulnerabilidade pode ser objeto de apropriações políticas, ideológicas e culturais, de acordo com a estrutura de dominação presente na sociedade, de modo a negar a existência de uma produção social de riscos mais exacerbados para determinados grupos e indivíduos a partir de processos políticos, econômicos e culturais.

Blaikie enfatiza como os padrões de governança também influenciam na produção da vulnerabilidade considerando a relação dos cidadãos com o Estado, abordando aspectos como sistemas legais, manutenção da ordem – inclusive com critérios diferenciados e parciais para se estabelecerem níveis de eficiência, coerção e até mesmo de violência por parte de agentes estatais –, medidas administrativas

¹⁰ Deve-se levar em consideração que as críticas apresentadas por Henri Acsehrad, com base também em outros estudos que realizaram as mesmas reflexões acerca da teoria de Ulrich Beck, foram apresentadas em 2002, previamente, portanto, à entrevista com Beck que compõe o anexo da segunda edição de seu livro lançada no Brasil em 2011, na qual o autor aborda a distribuição desigual dos riscos.

de prevenção, sendo que tudo isso recebe também influência de modelos ideológicos (idem, p. 93-94). Tudo isso afetará os recursos que estarão à disposição de cada indivíduo, sejam eles de ordem material – como ferramentas e equipamentos, capital e reservas de comida – ou de ordem imaterial – como força de trabalho, conhecimentos especializados, habilidades (idem, p. 98), moldando-se, assim, diferentes perfis, que terão um espectro mais ampliado ou mais estreito de escolhas de meios de vida e de subsistência a depender do maior ou menor grau de acesso a recursos (idem, p. 100). Há uma enorme influência, portanto, que o acesso a recursos financeiros e de poder possui sobre a capacidade de prevenção e de recuperação com relação a impactos gerados por eventos catastróficos, criando níveis diferentes de vulnerabilidade. Essa percepção, de acordo com o autor, conduz à análise dos processos de distribuição de recursos nos tempos de normalidade, que antecedem um desastre, de modo a verificar como se dá a progressão da vulnerabilidade (idem, p. 93). Para tanto, Acselrad entende que, mais do que estudar “processos estruturais e incapturáveis” (Acselrad, 2013, p. 118), o mais importante reside nos processos *decisórios* que levam à alocação desigual de riscos, onerando a parcela mais desprotegida, tais como: “decisões alocativas de equipamentos danosos, dinâmicas inigualitárias do mercado de terras, mecanismos de desinformação ou sonegação de informação, volume de distribuição dos investimentos em educação, saúde etc.” (idem). Trata-se, pois, de uma obrigação política dos Estados de “atribuição equânime de proteção e combate aos processos decisórios que concentram os riscos sobre os menos capazes de se fazer ouvir na esfera pública” (idem, p. 119). O impacto dos processos decisórios se torna mais evidente quando há algum evento da natureza de grande intensidade, ocasião em que, segundo Herculano, “não há fatalidade nesses casos, há escolhas” (Herculano, 2006, p. 2), tanto dos governos – ao optarem por não implementar políticas urbanas e de habitação adequadas –, quanto de agentes imobiliários e empresas.

Diante de tais críticas, Acselrad adota a visão acerca da injustiça ambiental, cujos teóricos “não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental”, além de denunciarem a desigualdade social no campo ambiental – o que, por sua vez, estaria ligado às desigualdades em outras áreas (Acselrad, 2002, p. 4). Segundo o autor (idem),

(...) não haveria (...) como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos: formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero.

Diante da percepção da distribuição desigual de bens ambientais e dos impactos desproporcionais de danos ambientais, Arivaldo Santos de Souza explica o surgimento da luta por justiça ambiental, de caráter internacional, que reivindica maior participação nos processos políticos decisórios e igualdade na distribuição entre os diferentes grupos dos riscos e dos impactos ambientais (Souza, 2015, p. 42). Conforme narra Henri Acselrad, a luta por justiça ambiental teve início nos Estados Unidos, na década de 1960, quando se articularam movimentos em prol de questões sociais, territoriais, ambientais e de direitos civis, englobando-se, no termo “ambiental”, notadamente no meio urbano, as condições de saneamento, de contaminação de locais tanto de trabalho quanto de moradia por meio de produtos químicos, com exposição a elementos tóxicos e, portanto, perigosos à saúde e à vida – o que fez surgir o conceito de equidade geográfica (Acselrad, 2002, p. 6). Enquanto se enxergava a solução de problemas ambientais por meio de medidas técnicas, o Movimento de Justiça Ambiental questionou a própria forma de se produzir o conhecimento, identificando-se uma forte ligação da desigualdade com o fator raça – fazendo nascer, assim, a ideia de racismo ambiental.

Arivaldo Santos de Souza explica que a noção de racismo ambiental foi cunhada nos Estados Unidos na década de 1980 por grupos pretos que clamavam por um meio ambiente ecologicamente equilibrado também como forma de justiça social, notadamente quando, em 1982, uma localidade, cuja maioria da população era negra, havia sido selecionada para ser utilizada para a queima de solo contaminado (Souza, 2015, p. 29). Na mesma década, estudos demonstraram que atividades nocivas à saúde eram geralmente realizadas em locais cuja população em sua maioria era pobre e não branca. Assim, a expressão “racismo ambiental” foi desenvolvida por Benjamin F. Chavis Jr. para identificar a discriminação racial também no âmbito de decisões referentes ao meio ambiente, com ênfase primeiramente na exposição a riscos ambientais (idem, p. 30-32). Conforme explica Henri Acselrad, “procurou-se tornar evidente que forças de mercado e práticas discriminatórias das agências governamentais concorriam de forma articulada para

a produção das desigualdades ambientais” (Acselrad, 2002, p. 7), denunciando-se, assim, a desigualdade na alocação dos riscos com base em uma “suposta fraqueza política dos grupos sociais residentes nas áreas de destino das instalações perigosas, comunidades ditas ‘carentes de conhecimento’, ‘sem preocupações ambientais’ ou ‘fáceis de manejar’” (idem). Segundo Santos de Souza, como espécie de racismo, o racismo ambiental também se revela como um mecanismo de opressão cuja operacionalização se desenvolve, dentre outras maneiras, institucionalmente, acarretando a segregação ambiental e, conseqüentemente, produzindo “o outro”, o qual, considerado inferior, é excluído da proteção ambiental e dos espaços sustentáveis – seja na elaboração, seja na implementação de políticas públicas (Souza, 2015, p. 38). Nesse sentido, Acselrad aponta que o Movimento de Justiça Ambiental leva em consideração tanto a desigualdade produzida pelos mecanismos de mercado, como também a omissão por parte do poder público, cujas ações favorecem a atuação do mercado (Acselrad, 2002, p. 9). Para tanto, não se enxerga o meio ambiente como algo uno e homogêneo, na medida em que se observa uma “distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido” (idem, p. 10), exigindo-se, assim, justiça no sentido de distribuição equânime das partes qualitativamente diferenciadas, o que ocorre em dois planos: 1) plano objetivo, referente à diferença e à distribuição de poder dos grupos sociais sobre os recursos ambientais; e 2) plano subjetivo ou discursivo, relativo à legitimidade da forma como ocorre a distribuição desse poder sobre tais recursos (idem). A partir do grau de poder e da capacidade de se proteger dos riscos ambientais, chega-se a uma classificação dos diversos grupos sociais de acordo com a sua posição no espaço social, deixando evidente que, “além da lógica mercantil que associa valor da terra e pobreza dos residentes, a segregação residencial dos negros os imobiliza ainda mais, independentemente de sua condição de renda” (idem, p. 16). Torna-se importante, portanto, a luta dos movimentos por justiça ambiental, na medida em que se revela como resistência à divisão do espaço e da degradação ambiental provocada pelos interesses do mercado e do capital (idem, p. 17).

No mesmo sentido, Selene Herculano define justiça ambiental como a “espacialização da justiça distributiva” (Herculano, 2002, p. 3), referindo-se a um

(...) conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas.

De acordo com a autora, porém, especificamente no Brasil, em razão das várias formas de desigualdade social e da forte injustiça social presente na sociedade, há um acobertamento e uma naturalização da desigualdade com relação à divisão dos ônus e dos custos do desenvolvimento e à exposição à poluição (idem, p. 8). Se, nos Estados Unidos, a temática da justiça ambiental foi desenvolvida principalmente a partir dos problemas ligados à exposição a resíduos tóxicos, Herculano aponta que, em nosso país, as situações de injustiça social e ambiental se apresentam das mais variadas formas, como, por exemplo, vazamentos de petróleo e acidentes no respectivo setor industrial, morte de corpos d'água, problemas de saúde e mortes acarretados por agrotóxicos e outros produtos poluentes, deslocamento e expulsão das comunidades tradicionais dos seus locais originários de habitação e trabalho e saneamento ambiental nos centros urbanos (idem, p. 9-10). Além da amplitude de problemas socioambientais, a autora também elenca outros três fatores, inclusive de ordem ideológica, que prejudicam a compreensão das injustiças ambientais e das desigualdades na distribuição dos riscos ambientais – tanto entre países, quanto entre grupos sociais de um mesmo país. Em primeiro lugar, destaca-se a crença por parte de uma corrente conservadora do movimento ambiental no sentido de que as questões ambientais seriam “democráticas”, o que, porém, ignora o fato de que, em uma sociedade de risco tal como apontada por Beck, os “riscos são escalonados, ainda espacializados e, justamente porque empurrados para a população mais fragilizada, ficam sem solução” (idem, p. 12). Além disso, cita-se a cultura produtivista que visa o crescimento sem refletir sobre suas consequências – sendo que tal produtivismo também seria adotado pelo movimento operário (idem). Por fim, especificamente no tocante às reivindicações do movimento operário – por meio do qual se deram início às discussões sobre justiça ambiental –, verifica-se um “pragmatismo imediatista”, a partir do qual, diante do dilema existente entre a preservação ambiental e a manutenção de oportunidades de trabalho e emprego, a luta por justiça ambiental e qualidade de vida é colocada de lado, criando-se, “à força, pela

cumplicidade involuntária dos trabalhadores, em nome de sua sobrevivência econômica, um quadro de injustiça crônica e de aceitação resignada das fatalidades ambientais” (idem). Tais fatores, atrelados à vulnerabilidade das populações afetadas, tornam mais difíceis as iniciativas em prol de melhorias e de conquistas de direitos socioambientais.

A dificuldade apontada por Herculano decorrente do pragmatismo imediatista, em nome de uma necessidade de sobrevivência, converge com a noção apresentada por Acselrad de que a vulnerabilidade é socialmente construída, na medida em que sua definição se dá a partir de determinado ponto de vista, de acordo com as expectativas de vida e os horizontes de cada grupo, acarretando ideias distintas acerca da tolerabilidade ou não de determinadas condições de existência (Acselrad, 2013, p. 119-120). Essa perspectiva mais subjetiva se une a fatores objetivos relativos à distribuição desigual da proteção contra riscos, o que leva a que alguns grupos tenham mais condições de se proteger, tornando-se, assim, menos vulneráveis – por meio de mobilidade espacial, poder de influência nos processos de tomada de decisão, controle do mercado que determina as localizações –, ao passo que outros grupos só conseguem se mover dentro de um ambiente de vulnerabilidade (idem, p. 119).

A desigualdade espacial, portanto, observada nos centros urbanos brasileiros, também constitui uma forma de injustiça ambiental, acarretando impactos diretos na concretização do direito às cidades sustentáveis, pontuando-se que tal desigualdade não ocorreu espontaneamente, sendo fruto de processos históricos de decisões políticas, econômicas, sociais e culturais. Por esse motivo, entende-se que, mais do que justiça ambiental – tal como o termo foi cunhado originalmente – e do que justiça social, o que se desenha é um cenário de injustiça socioambiental, cuja ideia, à luz da perspectiva socioambiental, abarca todas as dimensões presentes nas situações de vulnerabilidades urbanas.

2.2.3. Divisão desigual da ocupação do espaço urbano

Verifica-se, nos centros urbanos brasileiros, uma divisão desigual do solo. Kátia Canil, Andrea Lampis e Kauê Lopes dos Santos explicam que o desenvolvimento urbano acelerado a partir da segunda metade do século XX, impulsionado notadamente pelos avanços industriais, acarretou o aumento da

pobreza e da desigualdade socioeconômica, com a exclusão de grande parte da população dos centros urbanos, obrigando-a a ocupar áreas periféricas – o que, porém, não ocorreu de forma ordenada, intensificando a exposição a riscos (Canil, Lampis & Santos, 2020, p. 398). Os autores denunciam a relação entre a atuação do capital imobiliário na ocupação do solo urbano e o aumento das desigualdades sociais, ampliando a vulnerabilidade da população mais pobre que vive em condições precárias – a qual, por consequência, se vê obrigada a ocupar locais de maior risco (idem, p. 410). Apontam, ainda, que (idem)

(...) a relação sociedade-território ainda reúne novas possibilidades para a construção social do risco, principalmente quando essa conjunção dinâmica se desenvolve sob uma diversidade de ações institucionais com sérios entraves políticos, normativos e administrativos que aumentam as desigualdades para o acesso ao uso da terra com segurança e qualidade.

A desigualdade na ocupação do solo urbano, segundo Canil, Lampis e Santos, decorre de um planejamento focado nas qualidades política e econômica do território, em detrimento das prerrogativas sociais, não se observando um enfrentamento sério e comprometido com as situações de vulnerabilidade social (idem, p. 411). Se, por outro lado, as questões sociais fossem levadas em consideração, o planejamento do território urbano poderia se tornar um dos instrumentos para reduzir os riscos e diminuir as fragilidades socioeconômicas (idem). Piers Blaikie também aponta a urbanização como um fator de vulnerabilidade, notadamente para famílias de baixa renda, muitas vezes obrigadas a ocupar locais inseguros, em habitações igualmente inseguras ou então a trabalhar em locais ou com atividades perigosas, acarretando não apenas maiores riscos na hipótese de eventos naturais, como também riscos relacionados à má alimentação e à saúde (Blaikie e outros, 2003, p. 70). O autor denuncia, igualmente, que o crescimento urbano informal e não planejado aumenta os riscos para um maior número de pessoas, o que caracteriza um desafio em vários países considerando que grande parte da população mundial vive em áreas urbanas, sendo a sua maioria de classe mais baixa, vivendo em núcleos urbanos informais (idem, p. 71).

Há que se considerar, ainda, que o próprio instituto do direito de propriedade, tal como inserido no Código Civil – cuja inspiração decorre do Código de Napoleão

de 1804 –, possui uma matriz colonial de poder¹¹, conforme apontam Betânia de Moraes Alfonsin e outros (2023, p. 300). Embora a estrutura do direito de propriedade, tal como previsto no ordenamento jurídico brasileiro, remonte ao direito romano, Alfonsin e outros observam que, previamente à solidificação do modelo capitalista de produção, havia outra noção que regia a relação das comunidades com a terra; tratava-se de terras comuns, as quais, porém, sofreram processos de cercamentos¹² por meio da imposição da lógica de privatização da terra, o que se revelou como “um importante instrumento para a pauperização de populações que dependiam dessas terras para viver dignamente” (idem, p. 301). Essa mesma lógica também influenciou o processo de colonização do Brasil, em cujo território já havia comunidades de povos originários com uma relação própria com a terra, diversa da ideia de privatização. No período colonial, porém, houve a divisão do território em sesmarias, regidas pelo instituto da propriedade privada conforme as leis portuguesas – e, posteriormente à independência do Brasil, conferiu-se efetivamente o título de propriedade privada a quem ocupava as sesmarias (idem, p. 301-303).

Assim, no cenário brasileiro, a intensa burocratização de acesso à terra e a valorização do instituto da propriedade em detrimento do instituto da posse – o que, segundo Vercilene Francisco Dias (2019, p. 36), advém desde a edição da Lei de Terras de 1850 – dificultam ainda mais a ocupação mais igualitária do espaço urbano. Enquanto grupos vulneráveis encontram dificuldades para encontrar um local adequado para moradia, existem imóveis urbanos e rurais que não cumprem a sua função social conforme deveriam, sob a ótica constitucional. Desde a

¹¹ O conceito de colonialidade do poder foi desenvolvido por Aníbal Quijano, que, ao estudar sobre os impactos que o processo de colonização na América produziu não só nos povos colonizados, como também na Europa – povos colonizadores –, demonstrou como, mesmo após os processos de independência formal, permanece a lógica colonialista do poder. A perspectiva eurocêntrica, que se sobrepõe no mundo colonial, influenciou diretamente a perpetuação das relações de dominação racial, sustentando uma narrativa histórico linear até mesmo do desenvolvimento do capitalismo, na medida em que se acreditava que a sociedade europeia ocidental era a única civilizada e representava a trajetória unidirecional da história humana. Especificamente no cenário brasileiro, Quijano explica que não foi possível chegar ao ideal europeu de Estado-nação homogeneizado, que garante uma participação democrática com compartilhamento de uma identidade, uma vez que, em razão da dominação pela raça, foi negado qualquer tipo de participação a negros, índios e mestiços. Consequentemente, apoiando-se na lógica da dominação, a branquitude – que enxergava mais a sua identidade na perspectiva europeia ocidental do que na história dos povos das terras coloniais – deu continuidade à colonialidade do poder, com o intuito de conferir a si própria os privilégios reservados apenas aos corpos brancos (Quijano, 2005, p. 118-135).

¹² Conforme explica Silvia Federici (2017, p. 133), os cercamentos constituíam estratégias empregadas pela nobreza e pelos fazendeiros ricos para acabar com o uso comum da terra – as chamadas “terras comunais”, em que havia solidariedade e sociabilidade –, de modo a expandir as suas próprias propriedades.

elaboração da Lei de Terras, de 1850, a propriedade de bens imóveis se caracteriza como fator de exclusão social. Conforme aponta Dias (2019, p. 36), a referida legislação teve por objetivo impedir o acesso à terra pela população negra, que, à época, se encontrava na condição de escravizada, contudo, já era possível antever a abolição da escravidão em um futuro próximo. Anteriormente à Lei de Terras, dava-se maior importância à posse, notadamente porque, com a proclamação da independência em 1822, as terras deixaram de ser de propriedade da Coroa portuguesa. Com a solidificação do acesso à terra por meio da propriedade, com especial relevância aos registros de imóveis, deu-se início a uma burocratização que perdura até os dias atuais, dificultando o acesso à propriedade por parcelas sociais mais vulneráveis.

A supremacia da propriedade com relação à posse é explicitada no art. 5º, XXIII, e no art. 170, III, da CF/88, que mencionam a função social da *propriedade*, o que se percebe, também, na prática forense. No cotidiano da Defensoria Pública, cujo público alvo são pessoas vulneráveis, a realidade na maioria dos casos são habitações formadas em terrenos sobre os quais se tem apenas a posse, o que acarreta problemas com a celebração de contratos informais de compra e venda, partilha de bens em divórcio ou em inventário, penhora do bem para pagamento de dívida tributária e até mesmo para a regularização do fornecimento de serviços públicos essenciais.

Adauto Lucio Cardoso, ao discorrer sobre o histórico que antecedeu a constitucionalização da função social da propriedade, relembra as discussões no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano na década de 1970 sobre os “vazios urbanos”, isto é, “terrenos vagos, mantidos fora de mercado à espera de valorização imobiliária” (Cardoso, 2012, p. 19), prejudicando, assim, o desenvolvimento urbano e, consequentemente, o direito às cidades sustentáveis. Segundo Cardoso, ao tratar do tema em 1988, a Constituição Federal vinculou de forma expressa o uso da terra ao interesse social, não bastando a mera ocupação de uma terra que se encontra vazia ou então a implementação de medida que beneficiem o mercado, uma vez que é necessário concretizar a função social por meio de moradias populares ou então de serviços e equipamentos que integram o próprio conceito de moradia digna (idem, p. 21). Assim, com a previsão na esfera constitucional de institutos que desestimulam a manutenção de terrenos vazios que não cumprem a sua função social, o mercado imobiliário passou a ocupar tais

espaços. Esse processo, todavia, envolveu “estratégias de sobrevalorização a partir da transformação social (elitização) das áreas” (idem, p. 21), o que, conseqüentemente, diminuiu os espaços que poderiam ser objeto de políticas públicas que permitissem o acesso à terra por parte de parcelas da população de baixa renda (idem, p. 22). De todo modo, permanece a conclusão de que terrenos vazios, sem qualquer uso, não cumprem a sua função social.

O mesmo raciocínio também deve ser aplicado aos bens públicos. Afinal, tratando-se de normas constitucionais, em uma interpretação sistemática que considera a unidade da constituição, não é possível analisar a regra do art. 183, § 3º, que estatui a imprescritibilidade dos bens públicos, de forma isolada. Pelo contrário, caracterizaria flagrante violação à própria noção de interesse público afastar dos bens públicos a determinação de que devem cumprir a sua função social. Nesse sentido, Fábio Bragança Zago defende que a imprescritibilidade como prerrogativa do Estado está vinculada “à vocação estatal de promoção de direitos fundamentais”, não podendo ser utilizadas pelo Poder Público como escudos “para ‘salvar’ o Estado em sua inércia de prestar essas atividades” (Zago, 2020, p. 43), o que leva a uma crítica acerca do entendimento indiscriminado por parte do STJ ao editar o verbete sumular nº 619¹³.

¹³ A aplicação irrestrita do art. 183, § 3º, da Carta Maior, bem como a redação abrangente do referido verbete sumular são alvos de críticas por parte da doutrina, notadamente em razão da ausência de discriminação, em sede jurisprudencial, entre bens públicos afetados a uma finalidade pública e bens públicos desafetados, à luz da previsão – também constitucional – de função social da propriedade. Considerando a classificação de bens públicos em (i) bens de uso comum, (ii) bens de uso especial e (iii) bens dominicais, à luz do critério de desafetação – que, segundo Carvalho Filho, se caracteriza como “o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior” (Carvalho Filho, 2016, p. 1215) –, percebe-se que os bens dominicais são identificados como residuais (idem, p. 1212), sendo, em regra, desafetados, uma vez que não são empregados pelo Poder Público para um fim de interesse público. Por outro lado, a função social da propriedade também possui assento constitucional, de modo que parcela da doutrina entende que as reflexões sobre a função social da propriedade não podem ser afastadas da seara administrativa, o que adquire especial relevância diante da previsão genérica e indiscriminada de que os bens públicos não são passíveis de usucapião. Por mais que haja uma presunção de que os bens públicos cumprem uma função social, a partir do momento em que se constata que um bem público se encontra desafetado, isto é, desatrelado de uma finalidade pública – seja ela habitação, preservação ambiental, segurança viária, comércio, trabalho –, impõe-se o afastamento de tal presunção, concluindo-se que não cumpre a sua função social constitucionalmente imposta. Consequentemente, não subsistem razões para que se mantenha a prerrogativa da imprescritibilidade a tais bens, premiando a inércia estatal em detrimento de interesses sociais, o que alcança maior relevância quando se trata do direito à moradia digna, notadamente de pessoas em situação de vulnerabilidade, sem acesso a políticas públicas habitacionais efetivas e sem condições de arcar por meios próprios o acesso regular à posse e à propriedade. Não obstante, a jurisprudência pacífica do STJ, consolidada no verbete sumular nº 619, aplica, de forma genérica e apriorística, uma supremacia dos interesses do Poder Público, ao estabelecer que toda e qualquer ocupação por particulares de bens públicos não autorizada pelo ente estatal titular do domínio configura mera detenção, não podendo ser caracterizada como posse.

Além dos questionamentos acerca da aplicação do conceito de função social da propriedade, seja em imóveis públicos ou privados, a divisão do espaço urbano também sofre influência da questão ambiental. Selene Herculano aponta que a desigualdade na distribuição e no acesso a recursos também “se reflete no desprezo pelo espaço comum e consequentemente pelo meio ambiente, confundindo-se com o desprezo pelas pessoas pobres e suas localidades” (Herculano, 2002, p. 8). Tal desprezo, atrelado à lógica seguida do mercado imobiliário, sob o argumento do valor da terra, traz como consequência a naturalização de que bairros operários se desenvolvam no espaço urbano próximo a indústrias poluidoras, sem que haja políticas por parte do Poder Público em prol de tais localidades (idem). Também a questão ambiental influencia na divisão do solo urbano na medida em que o discurso de proteção ambiental e de valorização da natureza, por si só, é utilizado para caracterizar como áreas de preservação os locais nos quais ninguém tinha interesse em morar anteriormente e que tinham sido ocupados por quem não encontrava local próprio de moradia, como morros, mangues, margens de rios e lagoas e matas, o que faz nascer o conflito do que fazer com a população já estabelecida nessas localidades (idem, p. 8-9). Segundo Marcelo Lopes de Souza (2015, p. 27), o próprio zoneamento urbano pode servir como um instrumento de geopolítica urbana, entendendo-se o conceito de geopolítica como uma forma de exercício de poder sobre determinado espaço, não se restringindo às relações internacionais, aplicando-se, assim, também na esfera interna de um país. Em outras palavras, o autor explica que a divisão do espaço urbano de acordo com critérios supostamente técnicos e neutros pode caracterizar um “instrumento geopolítico, quase sempre a serviço da valorização capitalista do espaço e até, em não poucos casos, da segregação residencial” (idem).

Canil, Lampis e Santos explicam que, como resultado da ausência de um bom planejamento urbano no âmbito brasileiro – o que, por sua vez, decorre de processos políticos, econômicos, culturais e sociais –, observam-se nas áreas periféricas dos núcleos urbanos diversos problemas, dentre eles condições de habitação inseguras ou inadequadas, deficiência ou falta de saneamento básico e de abastecimento de água, além de conflitos socioambientais (Canil, Lampis e Santos, 2020, p. 399). Verifica-se uma segregação que agrava não só a injustiça socioespacial, como também a exposição a perigos decorrente de eventos naturais, ocasionando desastres (idem).

Além disso, no cenário brasileiro, os problemas verificados na divisão desigual do espaço urbano, que gera riscos e situações de vulnerabilidade, não pode ignorar uma leitura à luz do critério de raça. Joice Berth denuncia que, embora as políticas públicas colocadas em prática pela branquitude¹⁴ apresentem um aparente intuito de atender às demandas das populações, elas apenas têm por objetivo ocultar problemas cuja solução, na realidade, demandaria abrir mão do monopólio dos direitos, os quais deveriam ser desfrutados por todos, porém, acabam se tornando privilégios a que apenas alguns têm acesso (Berth, 2023, p. 43). Inexiste, portanto, um verdadeiro interesse de provocar mudanças a partir do diagnóstico de formação das cidades¹⁵ (idem). Exemplo disso são as habitações populares que, a despeito de resolverem estatisticamente o déficit habitacional, impõem a padronização e pouco ou nenhum cuidado estético, perpetuando, assim, “a desumanização pela eliminação da diversidade que existe na sociedade” (idem, p. 44). Tais empreendimentos, portanto, perpetuam a exclusão de áreas periféricas, assim como seus respectivos moradores permanecem com o estigma de “favelados”, principalmente em razão da ausência de políticas públicas urbanas que coloquem em prática ações de empoderamento, o que também se revela como um tipo de violência (idem, p. 44-45).

Da mesma forma, verifica-se uma “discriminação do local de moradia quando a escolha de onde morar é um privilégio em um país com déficit habitacional de grandes proporções como é o nosso” (idem, p. 45). O que se observa, segundo a autora, é uma divisão racial do espaço urbano, a qual também decorre do processo de gentrificação, a partir da melhoria dos serviços e das infraestruturas em determinados bairros, elevando, assim, o custo de vida, levando a que pessoas

¹⁴ O conceito de “branquitude” está relacionado a uma análise com lentes que “privilegiem os diversos critérios de hierarquização presentes na formação social brasileira” (Silva & Pires, 2015, p. 62), de modo que principalmente a raça se torna um elemento essencial para entender as relações de hierarquia e de poder na sociedade brasileira (idem, p. 64). Reconhecendo-se a raça como um conceito construído socialmente, utilizado como instrumento de opressão e inferiorização, denuncia-se, igualmente, a supremacia branca, que confere aos brancos privilégios que são enxergados como algo natural (idem, p. 66). Fala-se, assim, em branquitude, de modo a elucidar que tais privilégios, sejam eles simbólicos ou materiais, inserem as pessoas brancas em um lugar social que contribui para a perpetuação da discriminação racial, levando a um “comportamento que percebe o outro a partir dos lugares sociais reservados para sua condição racial, sem perceber-se como racialidade não nomeada e normalizada como padrão de humanidade” (Pires, 2017, p. 548).

¹⁵ A divisão racializada e baseada na dominação do espaço urbano deixa evidente como o processo de urbanização no Brasil foi influenciado pela lógica de colonialidade de poder, conforme conceito desenvolvido por Aníbal Quijano (2005), na medida em que, na tentativa de reproduzir o modelo de Estado-nação no Brasil – o qual pressupõe a divisão da sociedade em classes –, a minoria branca, que ocupa a posição de elite, assume a dominação com base no critério de raça, o que, por sua vez, influencia até os dias atuais as iniciativas públicas e privadas no meio urbano.

pobres não tenham condições de continuar residindo no local; paralelamente, ampliam-se as batidas policiais e a discriminação racial, tudo de modo a indicar que pessoas pretas, pardas e pobres não pertencem aos bairros ricos – considerados os mais nobres do espaço urbano (idem, p. 49-52). Como consequência, Berth explica que, quanto às áreas que não são consideradas como nobres, por comparação, são áreas pobres, subalternas, levando a que a respectiva população naturalize a ideia de superioridade da classe dominante que habita as áreas nobres, vistas como melhores (idem, p. 54). Essa divisão racial do espaço representa o racismo urbano, o qual traz como consequências (idem, p. 152)

(...) a segregação socioespacial, a mobilidade urbana precarizada nas áreas de periferia, a fragmentação das cidades, a escassez de equipamentos urbanos de qualidade nas regiões periféricas, a gentrificação, a transposição da configuração casa-grande-senzala para o meio urbano, a dicotomia centro-periferia, a criminalização das ocupações por movimentos sociais, a repressão e o descaso com a população em situação de rua, a naturalização da subalternidade por meio da ideologia por trás da expressão áreas nobres, o genocídio da população negra, dentre outros elementos.

Henri Acselrad, da mesma forma, denuncia problemas decorrentes da divisão desigual do espaço urbano de acordo com o critério de raça, como no caso da escolha, por parte dos governantes, dos locais a serem utilizados para o despejo de resíduos sólidos urbanos. De acordo com o autor, com base em estudos realizados nos Estados Unidos na década de 1980, “embora os fatores raça e classe de renda tenham se mostrado fortemente interligados, a raça revelou-se um indicador mais potente da coincidência entre os locais onde as pessoas vivem e aqueles onde os resíduos tóxicos são depositados” (Acselrad, 2002, p. 7). Verifica-se, pois, uma interseção entre o racismo urbano e o racismo ambiental, na medida em que o racismo ambiental também pode caracterizar racismo urbano em determinados casos, como nas hipóteses de acesso a saneamento básico nos centros urbanos¹⁶. Existem, ainda, impactos sofridos por populações urbanas mais vulneráveis nos casos de desastres climáticos. A caracterização do racismo urbano como uma categoria do racismo ambiental está adequada à ampliação do significado do termo

¹⁶ Conforme dados colhidos no Censo 2022, 62,5% da população é abrangida pela rede de esgotos, sendo que os jovens pretos, pardos e indígenas representam a parcela da população com menor acesso a saneamento básico (IBGE, 2024).

“ambiente” nos estudos sobre racismo ambiental, afastando-se da noção clássica que atrelava o meio ambiente apenas à natureza sem levar em consideração o ser humano – tal como a ideia de meio ambiente que se defende no presente estudo. Assim, Arivaldo Santos de Souza explica que se trata (Souza, 2015, p. 33)

(...) de um sistema geográfico que comporta pessoas e suas atividades diárias de trabalho, moradia, recreação, devoção, deslocamentos urbanos e toda uma gama de atividades necessárias à fruição da vida que requeiram a disposição do espaço geográfico.

A noção mais ampliada do termo “ambiente”, portanto, abarca a própria noção de racismo urbano, uma vez que a divisão racial do espaço urbano também se associa à distribuição desigual de serviços ambientais, bem como à deficiência ou ausência de infraestrutura urbana em determinados locais – o que, segundo Santos de Souza, abrange a “má-distribuição de condições ambientais benéficas nas cidades” (idem, p. 34). Surge, desse modo, a indagação sobre a postura que deve ser adotada pela Administração Pública quando se trata de garantir direitos socioambientais e, mais especificamente, o direito socioambiental às cidades sustentáveis, considerando-se o atual cenário brasileiro de forte desigualdade social, espelhada também no espaço urbano.

2.3. Administração Pública e proteção e garantia de direitos socioambientais

Sendo a Administração Pública incumbida da execução das leis, por meio do planejamento e da implementação de políticas públicas, sua atuação deve ser pautada nos objetivos e metas estabelecidos, primeiramente, na Constituição Federal. O rol de direitos fundamentais elencado na carta constitucional traduz nortes de atuação do administrador público, o qual, classicamente, possui discricionariedade para escolher metas e prioridades. O caráter discricionário no âmbito administrativo, todavia, não exclui o fato de que o constituinte estabeleceu áreas de atuação que devem obrigatoriamente ser priorizadas, independentemente do governo em exercício ou de pautas de cunho eminentemente político.

A evolução do direito administrativo à luz de uma perspectiva constitucionalista tem reforçado a sua função de garantir direitos fundamentais,

superando-se noções ultrapassadas de que haveria uma supremacia do interesse público como sinônimo dos interesses do Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, nesse sentido, aborda historicamente a evolução do princípio da legalidade paralelamente à redução do espectro da discricionariedade administrativa (Di Pietro, 2012). Em um primeiro momento, no Estado de polícia, não havia controle legal nem judicial com relação à atuação da administração pública. Em seguida, com a ideia de Estado de Direito ainda na modernidade, surgiram alguns conceitos, inseridos em um contexto de liberalismo, cujo intuito era proteger principalmente a liberdade dos administrados, sob uma perspectiva individual, tais como separação de poderes, controle judicial, legalidade, identificando-se uma função principalmente de abstenção por parte do Estado (idem). A legalidade, nessa fase de liberalismo, era conceituada de forma mais restritiva, resumindo-se à lei em sentido estrito, de modo que à administração pública seria permitido realizar tudo aquilo que não fosse proibido por lei, autorizando-se um controle judicial apenas com relação ao que a lei positivava; do contrário, entrava-se no campo da discricionariedade administrativa, sem possibilidade de controle por parte do Judiciário (idem).

Na segunda metade do século XX, ingressa-se em uma nova fase, do Estado Social, que adquire novas funções, deixando de adotar uma postura meramente abstencionista para incorporar atividades de intervenção tanto no espectro social quanto no âmbito econômico, visando a assegurar a igualdade entre todos. Segundo Di Pietro (idem), é nessa fase que a noção de interesse público ganha maior espaço, sendo o seu protetor e garantidor o próprio Estado. A autora explica que, como consequência, há uma alteração da noção de legalidade, por meio da qual, na esfera administrativa, a administração pública só está autorizada a realizar aquilo que é permitido por lei, ao passo que o conceito de discricionariedade passa a ser visto como um verdadeiro poder jurídico, limitado pela lei, ainda que confira um certo grau de liberdade ao administrador. Trata-se, porém, de uma legalidade meramente formal, sem preocupação com o conteúdo em si da norma, de modo que o controle judicial da atividade administrativa não se pauta em valores e princípios (idem).

A ideia de uma legalidade apenas em seu sentido formal, sem vinculação a valores e princípios, induzia à noção de que ao Estado caberia selecionar o(s) interesse(s) público(s) que pautaria(m) a sua atuação. Gustavo Binenbojm aponta, no entanto, que o conceito de *princípio da supremacia do interesse público*, na

realidade, é totalmente vazio na atual conjuntura normativa, na medida em que a Constituição Federal é orientada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, do qual se extraem inúmeros direitos individuais, cuja concretização e proteção pelo Estado representam verdadeiro interesse público, sem que haja desvio de finalidade (Binenbojm, 2014, p. 99). O autor também aponta que a construção de um dito princípio da supremacia do interesse público se contrapõe à necessidade de ponderação e proporcionalidade, de modo a não ignorar as particularidades de um caso concreto, não sendo possível pressupor, aprioristicamente, que haveria uma superioridade do interesse público (idem, p. 100)¹⁷. Segundo Emerson Affonso da Costa Moura (2014, p. 216), não há

(...) uma supremacia abstrata e absoluta do interesse público sobre o privado, mas sua sujeição à ponderação promovida em âmbito normativo pelo constituinte ou legislador, ou realizada em âmbito concreto pelo Administrador, com atenção à proporcionalidade, de forma a fundamentar a restrição dos direitos fundamentais.

Ademais, (...) [inexiste] um espaço ilimitado e incontrolável de discricionariedade administrativa, mas sua delimitação à concretização dos bens e direitos fundamentais veiculados pela Constituição, mediante a ponderação em concreto de forma a garantir a otimização da realização dos direitos fundamentais.

Nasce, então, uma distinção entre o interesse público *primário* e o interesse público *secundário*: enquanto aquele expressa o interesse da sociedade, este se refere ao interesse específico da pessoa jurídica de direito público. A partir dessa diferenciação, Luís Roberto Barroso demonstra que “o interesse público secundário jamais desfrutará de uma supremacia a priori e abstrata em face do interesse particular” (Barroso, 2012, p. 49). Assim, caso haja um conflito de interesses, a resolução caberá à interpretação e à ponderação no caso concreto. Conforme explica Zanella Di Pietro (2012), trata-se de mudança de perspectiva proveniente da constitucionalização de valores e princípios como vetores de atuação da administração pública, ocasionando reflexos nas noções de legalidade – cujo conceito é ampliado para abarcar o conteúdo material axiológico – e

¹⁷ Binenbojm aborda, ainda, dispositivos da Lei Maior em que o próprio constituinte, em um raciocínio ponderativo, conferiu aos interesses particulares maior proteção em detrimento de eventuais interesses da coletividade, considerando aqueles como interesse público mais relevante a ser tutelado, como na hipótese de vedação à desapropriação de bens particulares expressa no art. 185 (Binenbojm, 2014, p. 114).

discrecionalidade – cuja abrangência é reduzida. Mais do que princípio da legalidade, passa-se a falar em *princípio da juridicidade*, que vincula a atividade administrativa à lei e à Constituição, com todos os seus valores e princípios positivados, com possibilidade de controle judicial do mérito administrativo, com base em conceitos como moralidade, eficiência e proporcionalidade (Barroso, 2012, p. 50).

Nesse sentido, os objetivos da República previstos no art. 3º, da Constituição, devem nortear a Administração Pública, o que, em um Estado Democrático de Direitos calcado em uma constituição social, implica na efetivação de direitos sociais – ou socioambientais, em uma perspectiva de Estado Socioambiental. Afasta-se, assim, da noção de que direitos sociais constituem meras normas programáticas, o que já se encontra ultrapassado, notadamente diante da disposição do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que determina a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. Luís Henrique Linhares Zouein explica que, anteriormente, principalmente com base em uma interpretação equivocada da doutrina de José Afonso da Silva¹⁸, utilizava-se a noção de normas programáticas e não autoaplicáveis para classificar as normas constitucionais que positivam direitos sociais, os quais eram considerados como questões políticas e internas dos órgãos estatais (Zouein, 2023, p. 107). Zouein denuncia, porém, que tal postura significava “negar a própria natureza jurídica das normas envolvendo direitos sociais”, o que se revela “desprovido de qualquer cientificidade e racionalidade, mas uma mera conduta ideológica” (idem, p. 108). Isso decorre, portanto, de uma postura política que se opõe à efetivação de direitos sociais, sob o guarda-chuva argumentativo da separação de poderes e dos custos inerentes à aplicação dos direitos (idem). Consequentemente, assegurar a aplicação prática e imediata de direitos sociais também exige uma alteração da práxis, que ainda é marcado por uma cultura de resistência – a qual “deve ser superada na esfera política, por meio da luta por mais dignidade, e na esfera jurídica, por meio da construção de bases dogmáticas dotadas de cientificidade e racionalidade” (idem, p. 111). Desse modo (idem, p. 111-112),

¹⁸ Zouein defende que a utilização da clássica categorização idealizada por José Afonso da Silva, na realidade, tinha o objetivo oposto de buscar conferir maior efetividade a todas as normas constitucionais, notadamente aquelas que positivam direitos fundamentais, já que todos os dispositivos da Constituição possuíam a estrutura e o sentido de uma norma jurídica – tal como já defendia Konrad Hesse –, não tendo o doutrinador clássico associado a noção de normas programáticas aos direitos sociais (Zouein, 2023, p. 108-109).

[a] maior ou menor abertura semântica (indeterminação do conteúdo), e mesmo eventual remissão expressa à lei, não poderá consistir, portanto, em obstáculo intransponível à sua aplicação imediata e exigibilidade judicial, ainda que os efeitos concretos a serem extraídos das normas de direitos sociais possam variar de norma para norma ou de direito para direito, o que nada os distancia dos direitos individuais. (...) De fato, as normas constitucionais que consagram os direitos sociais (embora não apenas), em regra, são construídas com razoável abertura semântica. Por isso, boa parte de sua concretização deveria ficar no âmbito político, por meio de um atuar humanisticamente dirigido, solidário, probo e responsável por parte do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Mas também a política, sobretudo numa constituição analítica e que consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB), afigura-se, em boa medida, “juridicizada”.

As normas que consagram direitos sociais – ou direitos socioambientais –, portanto, se caracterizam igualmente como normas de direitos fundamentais, submetendo-se ao mesmo regramento, não se tratando de mera recomendação, mas sim outorgando verdadeiros direitos subjetivos a seus titulares – o que, por sua vez, gera uma obrigação estatal, “pelo menos no plano do mínimo existencial, concebido como garantia das condições materiais mínimas para uma vida com dignidade” (idem, p. 114-115). Assim, configurada uma inércia por parte do Estado em cumprir obrigações de caráter constitucional, abre-se a possibilidade de atuação judicial, sem que isso configure violação à separação de poderes, na medida em que não se pode restringir à atividade legislativa o papel de definir o conteúdo de direitos sociais (idem, p. 115), assim como tal questão não se reduz à atividade administrativa. A partir do momento em que a Constituição demanda que se confira máxima efetividade a todos os direitos fundamentais, “as decisões sobre prioridades na aplicação e distribuição de recursos públicos deixam de ser questões de discricionariedade administrativa ou política” (idem, p. 118), possibilitando-se o controle judicial. Conforme explica Barroso, o amplo exercício da jurisdição constitucional por parte de juízes e Tribunais decorre da constitucionalização de valores no sistema jurídico, o que, aliado à “redescoberta da cidadania” e à “conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos”, acarretou um aumento da “demanda por justiça na sociedade brasileira” (Barroso, 2012, p. 51).

Essa atuação judicial, segundo Barroso, extrai sua legitimidade da necessidade de se preservar as condições inerentes ao bom funcionamento de um Estado Democrático de Direito (idem, p. 55). De acordo com o autor, isso

desenvolve, naturalmente, um conflito para se estabelecer o limite do controle por parte do Judiciário de políticas públicas, a fim de delimitar o que pode ser tutelado pela via judicial e o que incumbe à decisão legislativa e executiva acerca das alocações de recursos (idem). Em contrapartida, Zouein indica que a vinculação da atividade administrativa à juridicidade, abarcando, portanto, os valores e princípios positivados na Constituição, também traduz a noção de legitimidade do direito (Zouein, 2023, p. 117). A atuação do Estado, portanto, será considerada legítima quando respeitar, proteger e promover direitos fundamentais – não se ignorando que os recursos disponíveis são, de fato, finitos, impondo-se a adoção de escolhas trágicas, conforme as possibilidades reais (idem, p. 123). Entretanto, é equivocado justificar a não adoção de políticas públicas voltadas a direitos sociais sob o argumento de que apenas tais direitos acarretam custos à máquina estatal. Afinal, assegurar os direitos políticos implica na manutenção de todo o aparato da Justiça Eleitoral; garantir a segurança pública e a propriedade depende de investimentos em viaturas, efetivo policial, inteligência e aparatos. É ilegítimo, portanto, deixar apenas os direitos sociais de lado, notadamente quando a sua efetivação assegura o mínimo existencial, abrindo-se espaço, pois, ao legítimo controle por parte do Judiciário.

No âmbito do direito à saúde, por exemplo, já é pacífico o entendimento de que, na ausência de efetivação de políticas públicas, abre-se margem para uma atuação do Poder Judiciário para assegurar a implementação de direitos fundamentais¹⁹. Da mesma forma, a jurisprudência se posiciona favoravelmente ao direito à educação, permitindo o controle do Poder Judiciário quando não há o cumprimento das obrigações estatais de forma espontânea²⁰. Tanto nos casos envolvendo a saúde quanto nas situações referentes à educação, as decisões judiciais impõem ao Estado uma obrigação de fazer que representa um custo ao erário, afastando-se as teses genéricas da administração pública sobre a reserva do possível sob o argumento de que questões orçamentárias – sem a devida

¹⁹ Esse entendimento é reiterado pelos Tribunais Superiores, havendo, inclusive, decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 45.

²⁰ Como exemplo, cite-se a decisão do STF proferida pelo regime de repercussão geral no julgamento do RE 1008166 (Tema 548), em 22/09/2022, de relatoria do Min. Luiz Fux, no qual se firmou o entendimento de que “o Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem que haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes”, quando se verificar “inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo”.

comprovação de efetivo impacto financeiro e prejuízo concreto aos cofres públicos – não podem se sobrepor à garantia do mínimo existencial.

Por outro lado, no âmbito do direito às cidades sustentáveis, tratando-se do direito à moradia, por exemplo, verifica-se maior resistência por parte dos tribunais em prestigiar tal direito fundamental quando em conflito com normas do direito administrativo, como é o caso do enunciado de súmula 619 do STJ²¹. No cotidiano da Defensoria Pública, é comum haver ações judiciais ajuizadas pela municipalidade de reintegração de posse ou de demolição de imóveis construídos por particulares em terrenos públicos que não eram destinados a qualquer finalidade pública²². Ainda que o terreno público não esteja cumprindo a sua função social, as decisões são favoráveis ao Poder Público, premiando-se a sua inércia e prejudicando o particular em situação de vulnerabilidade que não é contemplado por políticas públicas habitacionais efetivas. Embora tais demandas muitas vezes envolvam a concretização do direito à moradia digna – que integra o mínimo existencial –, dá-se maior valor ao bem público. Nesses casos, diferentemente do que ocorre com a efetivação dos direitos à saúde e à educação, por exemplo, não há discussão envolvendo reserva do possível, até porque a desocupação de bem imóvel público ocupado por particular não acarreta gastos diretos pelo Estado. E, se se trata de terra vazia, sem destinação pública, pode-se indagar qual seria o prejuízo ao Poder Público em manter a ocupação por particular, sendo que a legislação prevê instrumentos de regularização da posse sobre bens públicos no Estatuto da Cidade, o que foi mantido pela lei nº 13.465/17 – a despeito das críticas tecidas à legislação²³. Ao mesmo tempo em que não há uma atuação eficiente para a

²¹ Súmula 619, STJ: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

²² A título ilustrativo, menciona-se um processo no qual atuei quando designada para a Defensoria Pública Única da Comarca de Pirai/RJ: a ação demolitória nº 0000022-94.2018.8.19.0043 ajuizada pelo Município contra particular em situação de vulnerabilidade econômica em terreno baldio de propriedade do ente público, com sentença julgando os pedidos procedentes, tendo o Tribunal, em grau recursal, confirmado a decisão, nos termos da seguinte ementa: “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DEFENSIVA. OBRA ERIGIDA EM TERRENO DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE PIRAI. IRREGULARIDADE DA EDIFICAÇÃO, ATESTADA POR PERÍCIA, QUE RESSALTA A IMPOSSIBILIDADE DE LEGALIZAÇÃO, POR SE TRATAR DE OCUPAÇÃO DE ÁREA DE DOMÍNIO PÚBLICO À QUAL SOMENTE PODE SER DADA DESTINAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA. DIREITO À MORADIA QUE NÃO CONSTITUI GARANTIA APTA A ASSEGURAR A EDIFICAÇÃO IRREGULAR. DESPROVIMENTO DO RECURSO.” (TJRJ, 0000022-94.2018.8.19.0043 - APELAÇÃO. Des(a). JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI - Julgamento: 07/03/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PÚBLICO)

²³ As críticas referentes à lei 13.465/17 são mencionadas mais detalhadamente no terceiro capítulo do presente estudo.

implementação de políticas habitacionais, como a construção de moradias populares, não se vislumbra vontade política para a regularização da posse de bens públicos – o que agrava ainda mais situações de vulnerabilidade. Essa inércia do Poder Público pode – e deve – abrir espaço para uma atuação judicial que prestigie o direito fundamental social à moradia digna, sem violação ao interesse público. Pelo contrário, constitui verdadeiro interesse público assegurar habitação digna principalmente a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Assim como as prestações positivas que compõem o direito às cidades sustentáveis integram atividades básicas da Administração Pública, diversas situações envolvendo Direito Administrativo e tais prestações constituem o cotidiano do Judiciário. Diante disso, além dos mecanismos de controle dos atos administrativos existentes no ordenamento jurídico pátrio, instrumentos do direito internacional podem auxiliar tanto as decisões administrativas quanto as decisões judiciais, notadamente se se considerar que a efetivação do direito às cidades sustentáveis também constitui um compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro, notadamente por meio da Agenda 2030, mais especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11.

2.3.1. Responsabilidade estatal por compromissos assumidos internacionalmente, controle de convencionalidade e constitucionalismo transformador internacional

A partir do momento em que o Estado brasileiro assume uma obrigação perante a comunidade internacional de assegurar cidades sustentáveis, isso deve ser cumprido sob pena de responsabilização internacional. No âmbito interamericano, por exemplo, o Estado brasileiro, desde 1998, reconhece a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, estando, pois, sujeito às suas sentenças. André de Carvalho Ramos explica que a submissão a uma corte de justiça internacional não mais permite que o Estado adote a conduta tradicional de, ao aderir a um tratado internacional de direitos humanos, assumir, no plano internacional, um discurso de proteção e observância das normas internacionais e, no âmbito interno, permitir a perpetração de violações a tais direitos (Ramos, 2005, p. 54). Configurada a inércia estatal, abre-se espaço para a responsabilização internacional, com medidas de reparação que devem ser cumpridas pelo Estado,

corroborando, assim, o caráter jurídico das normas internacionais de direitos humanos (idem, p. 55).

A violação estatal pode ocorrer tanto por uma inércia na aplicação de normas internas protetoras de direitos humanos, como também na própria elaboração das leis, abrindo espaço a um controle de convencionalidade da ordem jurídica interna pelas cortes internacionais, de modo a averiguar a compatibilidade do direito interno com as convenções internacionais de direitos humanos. Especificamente no cenário latino-americano, Flávia Piovesan aponta que a visão tradicional que colocava a Constituição interna no ápice da pirâmide normativa, sob um ângulo endógeno e autorreferencial, tem sido abandonada na América Latina a partir da adoção de um novo paradigma (Piovesan, 2012, p. 69). Diferentemente de um “sistema jurídico endógeno e autorreferencial”, as próprias constituições estatais dos países da América Latina têm incluído normas que inserem os tratados internacionais de direitos humanos no chamado bloco de constitucionalidade, como é o caso do art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal brasileira de 1988, assim como tem se admitido internamente um maior diálogo entre as jurisdições interna e internacional, com a adoção do *human rights approach*, que traduz a “força expansiva do princípio da dignidade humana” (idem, p. 69-72). Esse novo paradigma também possui reflexos no campo dos direitos sociais, sendo que, especificamente no sistema interamericano, a Corte IDH tem reafirmado o caráter integral e interdependente dos direitos humanos, inexistindo hierarquia entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sendo todos eles exigíveis (idem, p. 81). A autora destaca decisões da Corte IDH que reforçam (idem)

ser a aplicação progressiva dos direitos sociais (artigo 26 da Convenção) suscetível de controle e fiscalização pelas instâncias competentes, destacando o dever dos Estados de não-regressividade em matéria de direitos sociais. [A Corte] [e]ndossou o entendimento do Comitê da ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de que as medidas de caráter deliberadamente regressivo requerem uma cuidadosa análise, somente sendo justificáveis somente quando considerada a totalidade dos direitos previstos no Pacto, bem como a máxima utilização dos recursos disponíveis.

O controle de convencionalidade quanto à efetivação de direitos humanos, porém, também depende da postura das Cortes regionais de observância das sentenças proferidas pela Corte IDH (idem, p. 84). Segundo Piovesan, além de ser

necessário reforçar o reconhecimento do status privilegiado de tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico interno, é igualmente importante incentivar uma cultura jurídica que se pautar no controle de convencionalidade – o que, no caso brasileiro, ainda encontra resistência (idem, p. 89-90). Não obstante, Piovesan destaca que o avanço do sistema interamericano de direitos humanos, considerando-se sobretudo a forte desigualdade social que marca o continente latino-americano, tem sedimentado o chamado *ius constitutionale commune* latino-americano, com um impacto transformador na realidade do continente, o que também ocorre graças ao diálogo com a sociedade civil (Piovesan, 2017A, p. 1379-1384). Trata-se de uma abordagem que decorre sobretudo da percepção de uma realidade de significativa exclusão, levando ao clamor por igualdade e redistribuição de bens, recursos e rendas. Armin von Bogdandy aponta que, por mais que haja perspectivas diferentes quanto às origens da desigualdade e às formas de redistribuição, não se pode ignorar um cenário em que grandes parcelas da população são excluídas dos sistemas sociais, econômicos, políticos e legais, não sendo levadas em consideração pelas instituições (Bogdandy, 2015, p. 20). Com base nessa situação compartilhada pelos países latino-americanos, observou-se o fenômeno do *ius constitutionale commune*, a partir de um movimento de fortalecimento e integração entre os direitos constitucionais de cada Estado e o direito internacional público, com uma orientação comum acerca do próprio direito positivo e do discurso jurídico criado a partir dele (idem, p. 21-22). Segundo o autor, esse direito constitucional comum que se desenvolve nos países latino-americanos é baseado sobretudo nos direitos fundamentais, de cujas disposições constitucionais internas decorre o caráter transformador das constituições, caracterizando, assim, a chave que sustenta também a mobilização civil (idem, p. 28).

Fala-se, assim, em *constitucionalismo transformador* na América Latina. Armin von Bogdandy e René Urueña (2021, p. 30) conceituam constitucionalismo transformador como uma prática de

interpretação jurídica que considera a efetiva transformação das estruturas profundamente arraigadas para uma sociedade mais igualitária ou sociedade democrática, um dos objetivos primordiais da prática interpretativa.

A perspectiva transformadora não é uma inovação do constitucionalismo latino-americano, sendo adotada também na Índia e na África do Sul (idem, p. 31). Bogdandy e Urueña (idem), para explicar o conceito teórico de constitucionalismo transformar, se baseiam na classificação de Phillipe Nonet e Philip Selznick de “direito responsivo”, o qual se distinguiria do “direito repressivo” – cujo intuito é assegurar a ordem – e do “direito autônomo” – cuja preocupação é a legitimação a partir da autoridade legal –, sendo que nenhuma das duas últimas classificações se adequaria à realidade latino-americana. Nesse sentido, os autores explicam que “muitos estudiosos e ativistas consideram a lei como uma continuação da política de repressão que caracteriza grande parte da região”, assim como a ideia de direito autônomo “reflete a vertente do pensamento jurídico formalista que caracterizou o constitucionalismo na região, que se concentrou em formas jurídicas e fez ‘vista grossa’ para os seus efeitos reais na vida real” (idem). Justifica-se, assim, a adoção da perspectiva do “direito responsivo” desenvolvida por Nonet e Selznick, a qual, segundo Bogdandy e Urueña (idem), com o intuito de atender às demandas sociais, “implica uma redistribuição de recursos dentro da sociedade – uma redistribuição que ‘transforma’ estruturas sociais”. A interpretação jurídica, portanto, deve ser “responsiva aos problemas da sociedade”, não sendo imprescindível para a caracterização da abordagem transformadora a análise de efeitos concretos da interpretação, mas bastando que o intérprete adote tal postura (idem, p. 32). Bogdandy, assim, resume a perspectiva transformadora como “a mudança da realidade política e social da América Latina para a criação das condições sociais e políticas necessárias para a consolidação de democracia, do estado de direito e dos direitos humanos” (Bogdandy, 2015, p. 19).

Considerando que o *ius constitutionale commune*, que ampara o constitucionalismo transformador, tem por base principalmente os direitos humanos, a postura transformadora se pauta na ética decorrente de tais direitos, o que, segundo Flávia Piovesan, implica enxergar cada indivíduo como alguém que merece consideração e respeito, “dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena” (Piovesan, 2017B, p. 58). Isso se torna particularmente importante no contexto latino-americano e, mais especificamente, brasileiro, marcado pela forte discriminação étnico-racial e pela exclusão, com graves violações de direitos humanos perpetradas levando-se em consideração o conflito “eu” e o “outro”, com a utilização da diversidade para

limitar ou até mesmo esvaziar direitos (idem). Diante disso, Piovesan sustenta que não basta um tratamento genérico e abstrato dos indivíduos, sendo necessário enxergar cada sujeito de direito em suas especificidades, a fim de que, além do reconhecimento, sejam dadas respostas particulares e específicas às respectivas violações de direitos humanos (idem, p. 59). Não se pode, portanto, dissociar a dimensão transformadora da perspectiva da diversidade étnico-racial que marca o cenário brasileiro, o que se revela igualmente importante quando se trata da concretização do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis, considerando-se, sobretudo, a divisão desigual e racial do espaço urbano existente nas cidades brasileiras²⁴.

Os juízes podem, assim, assumir o papel de representantes argumentativos de grupos socialmente excluídos (Roa Roa, 2020, p. 3), de modo a preencher as lacunas deixadas pelo “ponto cego” do legislador²⁵ e superar a inércia, muitas vezes deliberada, de grupos majoritários, para impedir retrocessos (Olsen e Kozicki, 2020, p. 98). Notadamente em razão das limitações dos caminhos políticos – capazes de impedir o reconhecimento e a redistribuição de bens e oportunidades para grupos racialmente excluídos –, a atuação judicial pode alavancar transformações, que não prescindem da adoção de mecanismos como a participação da sociedade civil na formação de julgados transparentes e o processo estrutural (idem, p. 100).

Conforme observa Jorge Ernesto Roa Roa, as decisões dos Tribunais com viés transformador devem contar, desde o início, com aliados institucionais e sociais, o que implica também uma postura de deferência por parte do Judiciário

²⁴ Ana Carolina Lopes Olsen e Katya Kozicki apontam que enxergar o caráter transformador na Constituição Federal pressupõe a identificação de “um projeto de longo prazo que busque enfrentar as barreiras estruturais da sociedade a fim de realizar um projeto de inclusão e igualdade substancial” (Olsen e Kozicki, 2021, p. 84). Isso também abarca a luta antirracista, o que demanda mudanças profundas para se combater o racismo estrutural e o constitucionalismo da inimizade, nos termos expostos por Pires e Flauzina (2022). Para tanto, é necessário compreender o compromisso da Constituição com a luta contra o racismo e à exclusão e dominação que dele decorrem, ainda que o texto constitucional em si não seja tão transformador quanto poderia ou deveria ser (Olsen e Kozicki, 2021, p. 93-95). Tal perspectiva exige, por parte do Judiciário, além de reconhecer a sua própria responsabilidade histórica no processo de exclusão social e de reprodução do racismo, adotar uma postura para se colocar um fim à barbárie (Flauzina e Pires, 2020, p. 1236).

²⁵ Segundo Olsen e Kozicki, esses “pontos cegos” do Legislativo podem ter origens distintas: (i) decorrência da “ignorância de que leis aplicadas em certos sentidos podem gerar violações de direitos”; (ii) “resultado da criação de leis que deixaram de considerar situações específicas de certos grupos sociais, fazendo com que eles não sejam beneficiados pela lei ou, pior, sejam prejudicados por ela”; ou (iii) “incapacidade dos legisladores de perceberem como acomodar necessidades legítimas de grupos sociais sem comprometer excessivamente os demais objetivos constitucionais” (Olsen e Kozicki, 2021, p. 98).

com relação às decisões legislativas e políticas; caso contrário, as decisões judiciais transformadoras não promoverão nenhuma mudança social nem resolverão quaisquer problemas se o intuito transformador não for adotado conjuntamente com o Congresso Nacional e o governo (Roa Roa, 2020, p. 7). O viés transformador, portanto, não prescinde da atuação de instituições políticas, com as quais os Tribunais devem manter um constante diálogo e cooperação. Para Roa Roa (idem, p. 8),

(...) eso implica un cambio en la forma de construir la jurisprudencia, de manera que, al mismo tiempo, se piense a largo plazo y se mantenga la sensibilidad por el periodo político actual. También es un momento adecuado para reconocer que algunas herramientas deben mutar o evolucionar. (...) Desde luego, el reto de una judicatura que apueste por impulsar el cambio social es hacer un esfuerzo por mantenerse como un actor jurídico, superar las tradiciones jurídicas formalistas consolidadas antes de la transformación, evitar las interpretaciones originalistas de la Constitución y habilitar la evolución del sistema constitucional.

Do ponto de vista da atuação do Judiciário, portanto, deve-se buscar um equilíbrio entre a definição do alcance das normas e os graus de imposição de posturas a serem adotadas pelo Legislativo e pelo Executivo, com prazos estabelecidos e critérios de responsabilização (Olsen e Kozicki, 2021, p. 96-97). Diego Werneck Arguelhes e Evandro Proença Sússekkind vão além para tecer críticas à ideia de protagonismo pleno das cortes constitucionais na tarefa transformadora, defendendo que se pensem em novos desenhos institucionais, considerando que, a despeito dos avanços promovidos no texto constitucional, as instituições se mantêm as mesmas que, elitistas, tendem a concentrar o poder – gerando uma desconfiança e, conseqüentemente, uma necessidade de maior controle (Arguelhes e Sússekkind, 2022, p. 2582). A falta de um arranjo constitucional com instituições que representem os grupos menos favorecidos leva a um protagonismo por parte do Judiciário na luta contra a desigualdade e a exclusão (idem, p. 2585). Segundo os autores, se, por um lado, a judicialização da atividade política sob uma perspectiva de constitucionalização transformadora tem a capacidade de melhorar a democracia ao promover condições sociais e institucionais, por outro lado, gera-se uma desconfiança “da própria atividade política como prática de debate e escolha de fins em que o resultado está aberto”, sendo tais meios e fins reduzidos a uma atividade de interpretação constitucional

(idem, p. 2586-2587). Além da participação da sociedade civil na atividade de interpretação, Arguelhes e Sússekkind sustentam que se deve deixar espaço à política ordinária, “com reconhecimento da possibilidade de discordância quanto ao sentido e conteúdo último das promessas constitucionais transformadoras” (idem, p. 2587). Por mais que os autores reconheçam a função do constitucionalismo transformador no combate à desigualdade – apontada como uma das causas da crise da democracia –, eles observam um possível efeito da redução do espaço de debate política acerca das escolhas dos fins a serem adotados pelo Estado. Trata-se do aumento da “alienação dos cidadãos com relação aos processos de tomada de decisões fundamentais da comunidade”, o que, por sua vez, abre caminhos para a ascensão de ideais políticos populistas e autoritários (idem, p. 2587-2588)²⁶. Os autores reconhecem que o constitucionalismo transformar tem o potencial de consolidar uma política democrática de igualdade e inclusão. Entretanto, defendem a necessidade de “expressões institucionais de projetos constitucionais transformadores que se ocupem de equalizar o acesso e exercício do poder político” (idem, p. 2589).

A despeito das críticas válidas tecidas por Arguelhes e Sússekkind, embora não se negue a importância da atuação transformadora também por parte das instituições políticas, isso não invalida a postura transformadora que o próprio Judiciário deve adotar, reconhecendo os erros do passado e a sua própria responsabilidade no processo de exclusão social, para impulsionar cada vez mais o debate sobre a necessidade de mudanças sociais, principalmente quando se trata de grupos social e racialmente excluídos – sem prejuízo, tal como os autores defendem, de se pensar em arranjos institucionais aptos a implementar efetivas transformações.

²⁶ Arguelhes e Sússekkind consignam que “a transferência de poder político, nas últimas décadas, para instituições independentes da política pode ter contribuído para minar a representatividade do sistema partidário e para incentivar a votação de políticas extremistas e antissistema. Esses políticos e quem os apoia se sentiriam excluídos do discurso público e aliados do poder de tomar decisões relevantes sobre suas vidas, enquanto instituições alinhadas a elites liberais cosmopolitas ganham mais e mais poder. Concorde-se ou não com esse discurso, essa percepção pode hoje ser encontrada em muitos grupos sociais e políticos. E se é verdade que ela alimenta mobilizações que ameaçam a própria democracia, é importante considerar o quanto transformar o CT [constitucionalismo transformador] em um exercício de ‘engenharia judicial social’ agrava o problema” (Arguelhes e Sússekkind, 2022, p. 2588).

2.3.2. Critérios para identificação de problemas e prioridades na aplicação do direito socioambiental às cidades sustentáveis no Estado federativo brasileiro à luz da abordagem transformadora

Sem prejuízo da postura de equilíbrio e deferência sugerida para o Judiciário, a perspectiva do constitucionalismo transformador deve guiar não apenas a interpretação jurídica pelos juízes e Tribunais na análise de casos concretos, como também a atuação da administração pública no estabelecimento de metas e políticas públicas – baseando-se, ainda, nas exigências constitucionais que pautam as ações de qualquer governo, notadamente à luz dos objetivos da República elencados no art. 3º, da Constituição Federal de 1988. No âmbito da administração pública, deve-se pensar em políticas públicas tomando por base a noção de direito responsivo, para promover verdadeiras transformações na sociedade com o intuito de reduzir cada vez mais as desigualdades sociais, econômicas, étnicas, sexuais.

Para Armin von Bogdandy, essa abordagem requer uma compreensão do princípio da igualdade que ultrapasse a mera noção de vedação à discriminação, para abarcar tanto o reconhecimento quanto a superação das manifestações mais agudas da desigualdade social, com uma redistribuição desenvolvida por um Estado social (Bogdandy, 2015, p. 30). A atuação das instituições políticas, para além da interpretação transformadora promovida pelos Tribunais, é essencial para a concretização de tais ideais, até porque o verdadeiro impacto transformador em uma sociedade depende da ação de muitos atores da sociedade e da vontade política (Bogdandy e Urueña, 2021, p. 51). A contribuição, portanto, conferida pela interpretação jurídica transformadora por parte da Corte IDH e dos Tribunais regionais é a “criação de um quadro cognitivo compartilhado pela sociedade civil, tribunais, acadêmicos e até por instituições do Estado que são responsáveis por violações de direitos humanos” (idem, p. 52). Consequentemente, Bogdandy e Urueña sustentam que questões sociopolíticas – cuja solução pareceria impossível – passam a ser tratadas como questões de direitos humanos e não meramente econômicas ou políticas (idem).

Enquadrando-se as cidades sustentáveis como uma questão jurídica de direitos humanos – mais especificamente, o direito socioambiental às cidades

sustentáveis –, cabe também às instituições políticas uma adoção transformadora, que vise a redução das desigualdades. Isso não significa abandonar a necessária análise acerca da alocação de recursos, que são finitos, para atender ao máximo possível de demandas, de modo a avançar cada vez mais na proteção de direitos fundamentais, sob uma perspectiva de não retrocesso. Para tanto, o mapeamento de vulnerabilidades e problemas com base nas orientações trazidas pela ONU no documento “Leaving no one behind” pode se mostrar útil para a definição de prioridades de ação.

Parte-se, assim, da análise daqueles que são mais deixados para trás, o que costuma envolver grupos submetidos a múltiplas vulnerabilidades, para então identificar as causas legais, institucionais e políticas do problema – não apenas as causas imediatas, como também as causas subjacentes e as raízes do problema (ONU, 2019B, p. 25). As causas imediatas são aquelas mais óbvias e diretas; as subjacentes investigam por que existe aquele determinado problema e por que aquele determinado grupo está sofrendo aquela situação identificada; por fim, chega-se às raízes por trás daquele problema. A partir de uma situação de vulnerabilidade e uma vez identificadas as causas, deve-se analisar quais são os direitos envolvidos, quem são os titulares daqueles direitos, quem são os responsáveis por dar alguma resposta, quais são os obstáculos para que os responsáveis cumpram o seu dever e para que os titulares reivindiquem seus direitos e, por fim, o que se pode ou deve fazer concretamente (idem, p. 27-28). Os obstáculos referentes à administração pública podem incluir falta de recursos humanos, financeiros ou técnicos ou então deficiência na legislação ou nos atos normativos secundários, bem como ausência de atuação do poder político ou de vontade política. Quanto aos próprios titulares do direito, pode haver obstáculos por falta de informações, recursos ou capacidades ou então barreiras relacionadas à ausência de participação, associação e oportunidades de expressão (idem, p. 31). Identificados os obstáculos, deve-se verificar como eles podem ser superados, o que pode demandar uma alteração legislativa ou então o desenvolvimento de políticas públicas, a inclusão de participação da sociedade civil e a melhoria da qualidade dos serviços, considerando-se como prioridade de ação tudo que trazer maiores resultados àqueles que se encontram mais excluídos e vulnerabilizados (idem, p. 32).

Such actions can then be prioritized in the areas likely to have the biggest effect on people who are (or most likely to be) left behind and on those who are the furthest behind (...). Interventions that address root causes of groups being left behind, such as law reform for anti-discrimination protections for certain groups, or expansion of social protection systems and floors, are likely to have multiplying impacts not only for that group but for broader society, accross multiple goals and targets.

O guia “Leaving no one behind” elenca, ainda, alguns exemplos de ações que costumam se mostrar efetivas, em diversos âmbitos, desde a promoção de campanhas pelos próprios grupos vulneráveis e pelos governos locais, regionais e nacionais de conscientização acerca da necessidade de mudanças políticas e estruturais, até a implementação de alterações normativas e de práticas institucionais, focando-se no combate à discriminação, na redistribuição de recursos, dentre outros fatores (idem, p. 35-36). Algumas das medidas sugeridas envolvem o planejamento de estratégias urbanas voltadas à inclusão e alterações legislativas para se assegurar igualdade no acesso à terra e à propriedade (idem, p. 36). São necessárias, também, ações que busquem a capacitação da sociedade civil e a parceria com as comunidades locais, bem como atitudes de melhoria da qualidade dos serviços – inclusive o acesso à infraestrutura básica, a bens e serviços também àqueles que habitam locais isolados e aos grupos sujeitos à discriminação (idem).

A análise das medidas que devem ser priorizadas perpassa a verificação das áreas em que o desenvolvimento se encontra paralisado e nas quais há maiores níveis de desigualdade. Havendo níveis elevados de privação a direitos, sugere-se que se foque em assegurar padrões mínimas de vida (idem, p. 40). Em um país como o Brasil que apresenta forte desigualdade na divisão do espaço urbano, bem como elevados índices de déficit habitacional, portanto, o enfoque da atuação da administração pública deve se voltar à garantia do mínimo existencial, o que implica na concretização do direito às cidades sustentáveis, com todos os consectários que compõem o feixe de direitos explicitado no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade. Um local para moradia envolve a localização, a integração com os demais equipamentos urbanos, o acesso a serviços públicos essenciais e condições mínimas de habitabilidade, sendo, portanto, essencial à garantia da própria dignidade. Trata-se, pois, de direito cuja efetivação deve configurar prioridade na elaboração e execução de políticas públicas, notadamente voltadas às populações

vulneráveis, objetivando-se, à luz da perspectiva transformadora, mudanças efetivas na sociedade.

3. Vulnerabilidades na concretização do direito às cidades sustentáveis: moradia digna, infraestrutura urbana, serviços públicos e exposição a desastres

Seguindo-se o modelo proposto pelo guia “Leaving no one behind”, no presente capítulo, serão apresentados alguns dos principais problemas observados nos centros urbanos no tocante aos direitos que compõem o conceito de cidades sustentáveis. Tais problemas foram selecionados com base, principalmente, na observação prática por meio da minha atuação como defensora pública do Estado do Rio de Janeiro. A frequência de sua incidência pode revelar os campos prioritários de ação do Estado, uma vez feito o diagnóstico das principais causas a serem combatidas.

3.1. Moradia digna nos centros urbanos brasileiros

O direito à moradia, elencado no Estatuto da Cidade como um dos aspectos que compõem o direito às cidades sustentáveis, já era anteriormente previsto como direito humano no âmbito internacional em diversos tratados, porém, inicialmente, era-lhe reservada apenas uma breve menção. O artigo 25, 1, da Declaração Universal de Direitos Humanos consagra o alojamento como parte integrante de um “direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”. Da mesma forma, no artigo 11, 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a moradia adequada é associada ao “nível de vida adequado”. No âmbito interamericano, embora a Convenção Americana de Direitos Humanos não contenha disposição específica acerca de cada direito social, o artigo 26, de forma genérica, dispõe sobre o dever de desenvolvimento progressivo no tocante à efetivação dos direitos decorrentes de normas econômicas e sociais. O Protocolo de San Salvador, referente aos direitos sociais no sistema interamericano de direitos humanos, dispõe, em seu artigo 11, que “[t]oda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos”, o que guarda relação direta com a noção de moradia.

No sistema da ONU, ao interpretar o artigo 11 do PIDESC, o Comitê do PIDESC elaborou os comentários gerais nº 4 e nº 7 referentes especificamente à moradia, com diretrizes para a concretização de tal direito humano por parte de cada

Estado. O comentário geral nº 4, item 8, embora reconheça que a percepção do que seja uma moradia adequada apresente variações de acordo com fatores econômicos, culturais, sociais, elenca alguns parâmetros que precisam ser observados nessa análise. São eles: (i) segurança legal da ocupação ou segurança jurídica da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas; (iii) acessibilidade; (iv) habitabilidade; (v) facilidade de acesso; (vi) localização e (vii) respeito pelo meio cultural. Além disso, o item 9 enfatiza a relação entre o direito à moradia adequada e demais direitos humanos, associando aquele conceito à dignidade humana e à não discriminação.

Em 2019, o Conselho de Direitos Humanos da ONU lançou um informe da Relatoria Especial com diretrizes para a aplicação do direito à moradia adequada, englobando a erradicação da discriminação e o respeito à igualdade, a proibição de despejos forçados, a erradicação da criminalização das pessoas desalojadas, as respostas necessárias às mudanças climáticas. Aborda-se, ainda, a necessidade de participação efetiva para a elaboração e a aplicação de políticas públicas afetas à moradia. Essas diretrizes constituem uma importante chave de leitura para identificar a responsabilidade do Estado na concretização tanto do direito especificamente à moradia quanto, mais amplamente, do direito às cidades sustentáveis.

Internamente, o direito à moradia foi positivado de forma expressa como direito fundamental social no artigo 6º por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, sendo que, anteriormente, em doutrina, já se entendia que a moradia decorria diretamente da dignidade da pessoa humana (Violin; Spinicci, 2018, p. 2). A partir da promulgação da referida emenda, passou-se a falar em direito à moradia digna, cuja concretização deve observar requisitos qualitativos mínimos, indo muito além da noção de um simples espaço de habitação (Sarlet, 2003, p. 19). Ingo Sarlet (2003) aponta que o direito à moradia envolve uma série de direitos e deveres, adotando uma função de direito de defesa e de direito a prestações, uma vez que, ao mesmo tempo em que se impõe um dever ao Estado de não interferir na moradia, incumbe também ao Poder Público assegurar padrões mínimos em observância à dignidade da pessoa humana. Essa obrigação estatal não significa, conforme observam Violin e Spinicci (2018, p. 3), um dever de construir ou garantir uma casa própria. Mais do que mero local para morar, fala-se em moradia digna, o que, segundo elenca Luciana Corrêa do Lago (2012, p. 103), abrange uma série de necessidades, que se

estendem desde a própria construção do imóvel, com qualidade arquitetônica e dimensão apropriada, até as facilidades localizadas nas proximidades, com acesso a serviços de transporte, saúde, educação, lazer, cultura, comércio, envolvendo ainda, naturalmente, o fornecimento de serviços públicos essenciais, como energia elétrica, água e tratamento de esgoto. Especificamente no tocante à moradia *urbana*, existem fatores sem os quais não é possível se falar em moradia digna e que dependem diretamente de uma prestação estatal, como o fornecimento de serviços públicos essenciais, saneamento básico, acesso à infraestrutura urbana, entre outros. O conceito de moradia digna, portanto, é intrinsecamente ligado ao direito às cidades sustentáveis.

Verifica-se, ainda, uma relação entre o direito à moradia e o próprio exercício da cidadania, na medida em que o bem-estar assegurado por meio de uma adequação física do espaço que se habita é fundamental para se conferir dignidade à vida humana (Spink e outros, 2020, p. 12). A diretriz nº 1, item 12, para a aplicação do direito a uma moradia adequada, elaborada pela Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU, reconhece que tal direito humano se revela indissociável dos valores fundamentais inerentes aos direitos humanos, notadamente a dignidade e a participação pública – além da igualdade, da inclusão, do bem estar e da segurança (ONU, 2019A, p. 4). No campo da psicologia, estudos em diálogo com a questão habitacional buscam “ressignificar a moradia como um ponto de referência que possibilita às pessoas habitarem a cidade”, o que “depende necessariamente da apropriação do espaço pelos moradores” (Spink e outros, 2020, p. 2-12). Mary Jane Paris Spink e outros psicólogos denunciam como a legislação e as políticas habitacionais promovidas pelos governos podem restringir a forma como os moradores participam da apropriação e da produção do espaço, o que, em última análise, prejudica a concretização de uma moradia efetivamente digna, com intrínseca relação com o bem-estar físico e psicológico (idem). Nesse sentido, o relatório produzido pela World Health Organization – WHO-Europe na 4ª Conferência Ministerial sobre Meio Ambiente e Saúde, em 2004, considera como habitação saudável aquela que assegura condições físicas, sociais e mentais adequadas para a saúde, a segurança, a higiene, o conforto e a privacidade (WHO, 2004, p. 1). A partir desse conceito amplo de moradia, que possui estreita relação com a saúde e a cidadania, Spink e demais autores entendem que, a despeito da evolução das políticas públicas habitacionais ao reconhecerem a necessidade de se

adequar o espaço físico das moradias, “a possibilidade de dotar de dignidade uma moradia depende necessariamente da apropriação do espaço pelos moradores” (Spink e outros, 2020, p. 12). Em outras palavras, os autores explicam que é preciso reconhecer os “interlocutores como sujeitos de direito, ativos no processo de produzir sua moradia, seja simbolicamente, materialmente ou discursivamente” (idem, p. 3).

Em âmbito nacional, o art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, elenca o direito à moradia como um dos aspectos do direito às cidades sustentáveis, juntamente com as prestações positivas que devem ser implementadas pelo Estado, em harmonia com o conceito de moradia digna desenvolvido nos documentos internacionais e em sede doutrinária. Além disso, o art. 2º, I, da lei 11.124/05 – referente ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) –, menciona expressamente a expressão “habitação digna e sustentável”, com ênfase na população de menor renda, considerada nesse estudo como parte integrante de grupos urbanos vulneráveis. A mesma legislação, no art. 4º, I, *b*, considera a moradia digna tanto como direito quanto como “vetor de inclusão social”, evidenciando a estreita relação entre a moradia e o exercício da cidadania.

Quando se observa a aplicação de tal direito no Brasil, todavia, verifica-se um quadro de déficit habitacional entrelaçado às vulnerabilidades no meio urbano conforme os conceitos abordados no capítulo anterior. Nesse sentido, a diretriz do Conselho de Direitos Humanos da ONU para a aplicação do direito à moradia adequada nº 8, no item 44, aponta a relação direta entre fatores de vulnerabilidade e a ausência de local para morar ou então um local inadequado e informal. Como consequência, agrava-se a desigualdade socioeconômica (ONU, 2019A, p. 12).

La exclusión discriminatoria de la vivienda exacerba y refuerza en gran medida la desigualdad socioeconómica de los miembros de esos grupos, privándolos del acceso al empleo o a las tierras productivas y obligándolos a pagar costos más elevados por los servicios. En muchos Estados, la capacidad de comprar y poseer una vivienda o un terreno se ha convertido en el principal factor que perpetúa la desigualdad.

Considerando a divisão desigual e racial do solo urbano, como consequência dos processos políticos, econômicos, sociais e culturais que criam e agravam vulnerabilidades também no tocante à moradia, o problema habitacional se intensificou no contexto pós-industrial de acentuado crescimento urbano, sem que

as cidades dispusessem de infraestrutura necessária para suportar os movimentos migratórios em massa em direção aos centros urbanos (Serpa; Coimbra; Bergan, 2020, p. 238). O resultado são “processos desiguais quanto à ocupação do território, espraiamento urbano e periferização de moradias de baixa renda” (idem, p. 238). Segundo Gustavo Teixeira Gonçalves e Elias Kallás Filho, em razão de uma inércia estatal no decorrer do século XX – nos âmbitos administrativo e legislativo –, abriu-se margem para que os interesses do mercado e das classes dominantes liderassem a ocupação do solo urbano (Gonçalves & Kallás Filho, 2020, p. 4). A disputa pelo solo já se inicia de forma desigual, na medida em que a habitação é caracterizada, na prática, como um bem econômico de mercado, cujo acesso se dá mediante o pagamento de determinado valor, tratando-se, pois, de mercadoria (Aalbers e Christophers, 2019, p. 99). A própria legislação infraconstitucional, mais especificamente o art. 4º, I, *d*, da lei do SNHIS, ressalta a importância de se privilegiar a função social da propriedade urbana, com o objetivo de “garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária”, de modo a “permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”. Conforme apontam Aalbers e Christophers (idem, p. 97), entretanto, as políticas públicas voltadas à habitação não levam em consideração o fator econômico inerente ao seu acesso, sendo trabalhadas exclusivamente como políticas sociais. Como consequência, parcelas mais vulneráveis que não detêm poder econômico para adquirir tal mercadoria em condições dignas são segregadas à margem dos centros urbanos, em áreas distantes e sem a devida infraestrutura necessária à efetivação do direito à moradia digna (Serpa; Coimbra; Bergan, 2020, p. 239).

Deve-se considerar também que, a despeito das diretrizes insertas no Estatuto da Cidade e na lei do SNHIS, trata-se de legislação tardia, que, segundo apontam Gonçalves e Kallás Filho, foi redigida quando já existia uma grande parte construída nos meios urbanos, com um passivo negativo no tocante à efetivação de direitos e garantias (Gonçalves & Kallás Filho, 2020, p. 6). Posteriormente, com foco especificamente na aquisição econômica como forma de acesso à moradia, a lei 11.977/09, que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida, contribuiu para reforçar a confusão existente entre o direito à moradia e o direito à propriedade, ao estabelecer, em sua redação original, que a iniciativa teria como principal foco a criação de mecanismos para incentivar a produção e a aquisição de habitação por

famílias cuja renda mensal não ultrapassasse dez salários mínimos. Em sua origem, tratava-se de programa que previa essencialmente juros diferenciados no financiamento bancário para a aquisição da propriedade, o que, porém, não configura o meio mais adequado para a concretização do direito à moradia como direito social, eis que não abarca a proteção da posse legítima (*idem*, p. 7). Desse modo, o que se estimulava era a expansão do mercado imobiliário e de capitais, não configurando, portanto, uma alternativa eficaz para solucionar o déficit habitacional no país²⁷. No mesmo sentido, o art. 4º, I, *d*, da lei 11.124/05, prioriza o acesso à terra urbana e a função social da propriedade, o que, embora seja relevante na gestão do espaço urbano, não é o único instrumento apto a se assegurar o direito à moradia, cuja concretização não é sinônimo de aquisição do direito real de propriedade. Ester Gouvêa Martins e Josué Mastrodi também defendem que o direito à moradia vai além do mero fato de ocupar determinado local, sendo necessário que o lugar habitado seja adequado para o pleno desenvolvimento psíquico e social (Martins & Mastrodi, 2018, p. 79). No mesmo sentido é o item 7 do comentário geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que assenta a ideia de que

(...) o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade.

Em 2023, o Programa Minha Casa Minha Vida passou por importantes alterações legislativas, que já se harmonizam mais com o conceito de moradia digna, por meio da lei 14.620/23, que estabelece como uma das diretrizes a adoção de um conceito de habitação em seu sentido mais amplo, “com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece”, nos termos do art. 3º, II. Embora ainda esteja prevista a finalidade de ampliação da oferta de moradias, nos

²⁷ Gonçalves e Kallás Filho criticam, ainda, o fato de que o programa Minha Casa Minha Vida é administrado no âmbito federal, ao passo que o planejamento do uso do solo urbano incumbe aos Municípios, inclusive no tocante aos programas de habitação de interesse social (Gonçalves e Kallás Filho, 2020, p. 8).

termos do art. 2º, incisos II e VII, com apoio à atuação inclusive de agentes privados, conforme estipula o inciso V, o escopo do programa se tornou mais abrangente ao abarcar outros objetivos, tais como a “melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais” (inciso III); a necessidade de planejamentos urbanos que contemplem a “prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais” (inciso VI); a garantia de “acesso à infraestrutura e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais” (inciso VIII); e o estímulo e a facilitação à “implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais” (inciso X). O art. 3º, inciso IV, também consagra como uma das diretrizes do programa o planejamento urbano que contemple tanto a habitação, quanto a infraestrutura, o saneamento, a mobilidade urbana, a acessibilidade e a gestão do território, tudo em consonância com outras políticas públicas que envolvam o meio ambiente, as mudanças climáticas, o desenvolvimento econômico e social e a segurança pública. Trata-se, porém, de lei recente, não sendo possível ainda mensurar os efeitos práticos de sua aplicação, principalmente em razão do fato de os centros urbanos brasileiros já estarem solidificados nas suas estruturas antigas. Assim, permanecem os problemas acima apontados – cuja resolução no futuro, de todo modo, pode utilizar como base as diretrizes trazidas na nova lei.

Além dos aspectos econômicos e da demora na elaboração de leis e políticas públicas relativas à moradia, não se pode ignorar a racialização na divisão do espaço urbano, o que, segundo Joice Berth, também é resultado de processos decisórios. A autora, ao analisar o cenário do Município de São Paulo, aponta que o surgimento de novos núcleos habitacionais precários resulta do desemprego – cujo índice apenas aumenta notadamente a partir do período da pandemia –, da alta dos valores de aluguel, o que acarreta despejos por inadimplemento, sendo que tais núcleos são compostos por pessoas majoritariamente negras (Berth, 2023, p. 16). Segundo a autora, principalmente durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro de 2019-2022, tratava-se de verdadeiro “projeto sociopolítico de destituição dos poderes sociais de grupos pobres e não brancos”, o que não se encerrou em 1888 quando a escravidão foi abolida (idem). Assim, as mudanças observadas nos centros urbanos não decorrem do aumento da população, mas “das escolhas e omissões de grupos políticos e empresariais, que quase em sua totalidade atuam para manter os

privilégios dos grupos dominantes” (idem, p. 19)²⁸. A necessidade de se implementarem processos decisórios que observem princípios democráticos, com controle social, transparência e descentralização, inclusive, está prevista no art. 4º, I, c, da lei do SNHIS, o que, porém, ainda não se observa na prática.

Todos os fatores mencionados, frutos de processos políticos, econômicos, sociais e culturais, levam a soluções desenvolvidas de forma individual por pessoas que não possuem condições de arcar com os custos da habitação em locais amparados pela infraestrutura urbana. Surgem, assim, por exemplo, as realidades das populações em domicílios inadequados, improvisados, com moradia em locais de risco ou com pouca estrutura urbana por perto, criando os cenários de déficit habitacional e de inadequação dos domicílios.

3.1.1. Déficit habitacional no meio urbano

No presente estudo, serão utilizados os conceitos de déficit habitacional e de inadequação de domicílios desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro²⁹. Quando se fala em déficit habitacional³⁰, apresentam-se três³¹ componentes: (1) habitação precária, (2) coabitação – subdividida em habitação do tipo cômodos e unidades conviventes déficit (UCD) – e (3) ônus excessivo com aluguel urbano, o qual tem

²⁸ A partir do recorte de raça/cor, os dados do ano de 2019 apurados pela Fundação João Pinheiro (2022) revelam que, em todas as regiões do país com exceção da região Sul (idem, p. 67), o percentual de participação de pessoas não brancas é superior considerando-se os números de domicílios com déficit habitacional. Considerando-se os dados reunidos de todas as regiões do país, 30,04% dos domicílios com déficit habitacional são de pessoas brancas, enquanto 69,32% são de pessoas pretas, pardas e indígenas (idem, p. 70).

²⁹ A Fundação João Pinheiro é uma instituição vinculada ao Estado de Minas Gerais e que se dedica à análise de indicadores e estatísticas que envolvem também o direito à moradia, com ênfase nos indicadores de déficit habitacional. Seus estudos são considerados como referência, sendo utilizados por diversas instituições públicas e privadas do país, inclusive pelo Ministério das Cidades.

³⁰ Os dados colhidos demonstram que, entre 2016 e 2019, houve um índice de déficit habitacional de 8,5%, com maiores taxas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – embora, em números absolutos, haja maior déficit habitacional nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte (FJP, 2022A, p. 14). Em 2022, embora o percentual de déficit habitacional tenha permanecido estável, em 8,3%, houve um aumento do número absoluto de domicílios: 6.215.313 de domicílios em 2022, maior, portanto, do que o número registrado em 2019: 5.964.993 (FJP, 2024A). A análise feita pelo FJP conclui que “[e]ntre 2019 e 2022 houve pouca variação do déficit habitacional relativo no Brasil, o que pode indicar que a expansão do total de habitações ocupadas reproduziu estruturalmente a existência de habitações em situação de déficit. O estudo também aponta que é crescentemente relevante, em perspectiva temporal, a expansão das habitações precárias, especialmente dos domicílios improvisados, impulsionados, entre outros aspectos, pela expansão da cobertura do Cadastro Único para Programas Sociais” (FJP, 2024A).

³¹ A Fundação João Pinheiro, anteriormente, acrescentava um quarto componente, qual seja, o adensamento excessivo de domicílios alugados. Atualmente, todavia, por razões metodológicas, tal componente foi subtraído da análise de déficit habitacional, notadamente por ausência de dados colhidos tanto na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC 2016-2022), quanto no Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2022 (FJP, 2023, p. 7).

representado o fator majoritariamente relevante na análise do déficit habitacional (FJP, 2022A, p. 24).

O primeiro componente, referente à habitação precária, é subdividido em domicílios rústicos e domicílios improvisados. O primeiro subgrupo se relaciona a uma necessidade de reposição do estoque, ou seja, de reparação, uma vez que, embora se trate de domicílios permanentes, caracterizam-se como rústicos por terem uma construção com materiais improvisados (Cardoso, Araújo & Ghilardi, 2010, p. 67). O segundo subgrupo, formado pelos domicílios improvisados, está associado a um déficit por incremento de estoque; refere-se aos espaços que, usualmente, não seriam utilizados para moradia, porém, são adaptados para tal fim. Segundo definição apresentada pelo Ministério da Cidadania nas instruções para a inserção de núcleos familiares no Cadastro Único, nos domicílios improvisados, “geralmente não é possível distinguir cômodos ou individualizar os espaços”, inexistindo, ainda, “acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo, configurando uma situação de extrema vulnerabilidade” (BRASIL, 2022, p. 51). Podem estar localizados em locais abandonados ou em construção, acampamentos no meio rural ou em barracas, tendas e outras improvisações em áreas públicas, gerando situações de insegurança jurídica da posse sobre o local habitado, além de maior propensão a impactos negativos na hipótese de eventos catastróficos da natureza – o que será analisado em outro tópico mais adiante.

A coabitação familiar, elencada como o segundo componente do déficit habitacional, “representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação” (Cardoso, Araújo & Ghilardi, 2010, p. 67), caso em que mais de uma família se vê obrigada a habitar o mesmo espaço ou então a alugar quartos ou cômodos para outras famílias – o que, para fins de déficit habitacional, deve levar em consideração a ausência de voluntariedade na coabitação.

Por fim, o terceiro componente considera como ônus excessivo com aluguel as hipóteses em que o núcleo familiar com renda de até três salários mínimos, residente no meio urbano, mora em casa ou apartamento por meio de locação cujo aluguel compromete mais de 30% da renda (idem). Estudos da Fundação indicam que o terceiro componente do déficit habitacional – especialmente relevante nos

centros urbanos – representa 52,2% do total dos domicílios nessa situação, conforme dados apurados entre 2019 e 2022 (FJP, 2024A).

Tanto o problema relativo à coabitação familiar – quando a intenção dos conviventes seria de morar em outro local – quanto à questão referente ao alto custo do aluguel urbano reforçam a estreita ligação entre a moradia e o seu valor econômico. A despeito do conceito de moradia digna desenvolvido em âmbito doutrinário e nas legislações internacional e interna, a intercessão do direito à moradia com o direito de propriedade acarreta uma série de consequências particularmente negativas para segmentos sociais mais vulneráveis. Segundo Martins e Mastrodi, tanto a adequação do domicílio quanto a segurança jurídica da posse exercida sobre o imóvel que se habita compõem o núcleo do direito à moradia, sendo que a adequação engloba a moradia a um custo acessível (Martins & Mastrodi, 2018, p. 80). Isso se deve pelo fato de que, nas hipóteses de gasto excessivo com locação ou com as prestações para a compra de um imóvel próprio ou, ainda, de insegurança da posse sobre o bem, pode haver um comprometimento das demais necessidades dos habitantes, além do impacto sobre a saúde física e mental, com maiores riscos de quadros de depressão, ansiedade e reclusão social³² (idem).

Paralelamente, os centros urbanos, principalmente nas áreas mais valorizadas, possuem imóveis que, embora estejam prontos para moradia, se encontram vazios, em descumprimento à sua função social, com o intuito de enriquecimento ou reserva de patrimônio por parte de seus proprietários, ao passo que uma grande parte da população “sofre e arca com esse custo”, sendo excluída das áreas urbanizadas, que também possuem mais acesso aos serviços essenciais básicos e maior proximidade aos locais de trabalho, educação, saúde e lazer (idem, p. 97-98). Conforme apontam Paulo Henrique da Fonseca, Jônatas Claudio Farias Maciel e Rosana Santos de Almeida (2023, p. 5), de acordo com os dados colhidos no censo realizado pelo IBGE em 2022, o número de imóveis abandonados é superior ao déficit habitacional. Além da inobservância da determinação de que todo imóvel

³² No cotidiano da Defensoria Pública, é possível perceber como a ausência de regularização fundiária do imóvel é capaz de afetar a saúde mental das pessoas, que temem perder seu lar a qualquer momento. É comum que a regularidade da posse sobre o imóvel exerça um papel significativo em toda a vida da pessoa, que passa anos sendo acompanhada pelo órgão, com ônus excessivo referente ao desgaste emocional, ao custo de deslocamento, aos entraves burocráticos, enquanto a ação judicial não chega ao fim.

deve cumprir uma função social, os autores entendem que os dados revelam a baixa efetividade de previsões legais que permitem que as municipalidades e o Distrito Federal arrecadem bens abandonados como bens vagos, nos termos do art. 64, da lei 13.465/17 (idem). Resta verificar, assim, se a disposição contida no art. 32, da lei 14.620/23 – segundo o qual a União pode utilizar bens públicos federais sem utilização para fins habitacionais –, apresentará efeito prático. De todo modo, segundo observam Fonseca e outros, os dados apresentados no tocante aos imóveis ociosos precisam ser levados em consideração na elaboração de políticas públicas.

A despeito do cenário de déficit habitacional nos centros urbanos brasileiros, entretanto, sua análise se torna mais difícil em razão da ausência de determinados indicadores específicos sobre moradia digna nos questionários aplicados pelo IBGE. Nesse sentido é a Nota Técnica nº 04/2023 da Fundação João Pinheiro, que indica diversos fatores que não foram levados em consideração no censo demográfico realizado em 2022, tais como frequência de abastecimento de água e de energia elétrica no tocante à carência de infraestrutura urbana, inadequação fundiária e itens relativos à carência edilícia, como armazenamento de água, material do piso e material de cobertura. Além disso, as análises efetuadas pela FJP revelam que, ao compararem dados obtidos por meio do censo demográfico e dados extraídos do Cadastro Único, há uma enorme discrepância no tocante a domicílios improvisados³³. A falta de dados apropriados para análises que, futuramente, influenciam diretamente a alocação de recursos públicos para o desenvolvimento de políticas públicas também pode ser considerada como fruto de processos políticos e decisórios, contribuindo ainda mais para a vulnerabilização de determinados grupos sociais.

3.1.2. Inadequação dos domicílios urbanos: carências edilícias

Além do conceito de déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro também elenca os fatores que levam à caracterização de uma moradia como inadequada, englobando carências no tocante (1) à infraestrutura urbana – abastecimento de

³³ A título ilustrativo, conforme apontado na Nota Técnica nº 04/2023 da Fundação João Pinheiro, no Estado do Rio de Janeiro, pelo censo demográfico de 2022, haveria 3.975 domicílios particulares improvisados, ao passo que, pelos dados extraídos do Cadastro Único, em 2021, havia 96.494 domicílios improvisados – o que representa um aumento de 13,5% com relação ao número observado em 2020 (84.987).

água, esgoto, coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica –; (2) à construção edilícia – armazenamento de água, banheiro, cômodos utilizados como dormitórios e materiais do piso e da cobertura –; e (3) à inadequação fundiária – a qual pode acarretar uma situação de insegurança na posse exercida sobre o local de moradia. O problema habitacional nos centros urbanos, portanto, nem sempre terá como solução a construção de mais moradias, sendo necessária, em determinados casos, a adaptação e a adequação dos domicílios já existentes – o que não impede que determinado domicílio seja ao mesmo tempo inadequado e também se enquadre em um dos componentes do conceito de déficit habitacional (Dias & Santos, 2021, p. 1642). A inclusão da ideia de inadequação dos domicílios na análise da efetivação do direito à moradia se coaduna com o conceito atualmente solidificado no ordenamento jurídico brasileiro de moradia digna, na medida em que se reforça a ligação existente entre a habitação e a dignidade em sua plenitude, entendendo-se a moradia como um dos fatores relevantes para o exercício da cidadania (Spink e outros, 2020, p. 8).

De acordo com dados colhidos pela Fundação João Pinheiro, com base nas informações constantes do PnadC 2022, do IBGE e do CadÚnico, 41,2% dos domicílios urbanos no Brasil apresentam algum tipo de inadequação – dentre os quais 53% pertencem a pessoas não brancas e mais de 60% são chefiados por mulheres, sendo ainda mais de 40% de grupos cuja renda mensal não ultrapassa dois salários mínimos (FJP, 2024B). As cidades que registraram um número maior de domicílios urbanos com carência de infraestrutura urbana se encontram principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país; os domicílios com problemas relativos ao padrão de construção da habitação lideram o ranking nas regiões Sudeste e Sul; e, por fim, questões de inadequação fundiária se concentram mais na região Sudeste (idem).

A questão da infraestrutura urbana e do acesso aos serviços básicos será analisada no tópico subsequente, por se tratar de aspectos que também compõem o direito às cidades sustentáveis. Para a análise das carências edilícias, a FJP leva em consideração os seguintes fatores: armazenamento de água, cômodos – com exceção dos banheiros – servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado (FJP, 2020, p. 17). De acordo com as pesquisas realizadas pela FJP, especificamente no tocante às carências edilícias em matéria de domicílios inadequados, observou-se um aumento do

número de habitações em tais condições no período de 2016 a 2019³⁴, o que, segundo o instituto, sofreu influência da falta de caixa d'água (FJP, 2020, p. 152). Trata-se de situação que pode produzir impactos psicológicos e no bem estar daqueles que residem em um local em condições precárias³⁵ (Spink e outros, 2020, p. 2), sendo um dos tópicos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 a garantia a todos de uma habitação segura e adequada, no item 11.1. A atual lei que disciplina o Programa Minha Casa Minha Vida também aborda a necessidade de se repararem as inadequações das habitações, incluindo como um dos objetivos a melhoria das residências existentes, de modo a lhes conferir também acessibilidade, conforme dispõe o art. 2º, inciso III, da lei 14.620/23. Além disso, o art. 3º, inciso VII, da mesma lei, consagra como uma das diretrizes do programa o “estímulo à inovação e ao aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança, da acessibilidade e da habitabilidade das unidades habitacionais”.

3.1.3. Inadequação dos domicílios urbanos: insegurança jurídica da posse sobre terras urbanas e regularização fundiária urbana

Quanto à problemática da inadequação fundiária, para a Fundação João Pinheiro, um domicílio urbano será considerado inadequado quando se tratar de imóvel construído em terreno não próprio – não sendo os moradores, portanto, titulares do direito de propriedade. Segundo dados colhidos pela FJP entre os anos de 2016 a 2019, aumentaram os domicílios inadequados no que se refere à inadequação fundiária³⁶ – o que, porém, deve ser analisado com ressalvas considerando a dificuldade de se aferir tal indicador, em razão de diversos fatores, como, por exemplo, a dificuldade dos entrevistados de entender o conceito de posse

³⁴ A quantidade de domicílios inadequados referentes ao componente da carência edilícia, em 2016, equivalia a 10.301.353 e, em 2019, a 11.246.366 (FJP, 2020, p. 153).

³⁵ Spink e outros explicam que os estudos no campo da psicologia voltados à relação entre as pessoas e o ambiente em que vivem surgiram a partir da reconstrução das cidades na Europa após a Segunda Guerra Mundial, ocasião em que os engenheiros e os arquitetos envolvidos nos projetos buscaram entender quais as relações existentes entre o comportamento humano e o espaço físico ao redor, acionando profissionais da psicologia. Como desdobramento dessas pesquisas, uma das vertentes que nasceu foi a psicologia da habitação, com o intuito de “compreender a reação dos moradores a fatores específicos, como uso dos espaços cobertos com vistas a garantir a privacidade, influência da luz e do barulho nos estados emocionais e os valores estéticos para a moradia” (Spink e outros, 2020, p. 2).

³⁶ Em 2016, havia 2.514.972 domicílios com inadequação fundiária e, até 2019, houve um aumento para 3.557.117 habitações (FJP, 2020, p. 153).

e propriedade (FJP, 2020, p. 152). Além disso, os dados colhidos no período de 2016 a 2019 demonstram que a maior parte dos domicílios considerados como inadequados em razão da ausência de titulação por parte dos moradores pertence à população cuja renda não ultrapassa três salários mínimos (idem, p. 145).

A partir da minha experiência como defensora pública do Rio de Janeiro, no cotidiano em diversas cidades do estado nos órgãos da Defensoria Pública, é evidente como a insegurança jurídica com relação à posse exercida sobre o imóvel afeta as populações mais vulnerabilizadas, com riscos de se sofrerem ações de reintegração de posse, evicção, despejo e demolição – a depender do local em que se constrói a habitação. A prática demonstra, ainda, como a falta de acesso à informação e à orientação jurídica na realização de negócios jurídicos agrava a situação de insegurança da posse, na medida em que a maioria dos contratos de compra e venda são firmados por instrumento particular, sem uma análise apurada por parte do comprador para verificar a legitimidade de parte de quem se apresenta como vendedor para figurar na relação jurídica. Consequentemente, é comum que os indivíduos acreditem ter a propriedade sobre o imóvel, quando, na realidade, inexiste uma cadeia dominial contínua, assim como não se possuem informações acerca da invalidade de um negócio jurídico no tocante à forma quando não se observa o instrumento previsto na lei civil – acarretando, pois, a descaracterização do contrato ou da promessa de compra e venda para um contrato de cessão de posse. Como decorrência da inadequação e da invalidade do instrumento jurídico para a aquisição da propriedade, considera-se como mera posse, recebendo, assim, tratamento inferior recebido pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo os habitantes frequentemente surpreendidos com ordens judiciais para desocupar o imóvel.

Também no dia a dia dos órgãos da Defensoria Pública, percebo como o processo de usucapião – embora, em tese, seja o instrumento jurídico apto a regularizar a posse por meio da declaração da aquisição do direito de propriedade pela prescrição aquisitiva – nem sempre atende às necessidades das parcelas mais vulneráveis, por se tratar de uma ação judicial usualmente morosa, com empecilhos

burocráticos³⁷ colocados tanto pelo Poder Judiciário quanto pelas Fazendas Públicas chamadas a manifestar seu interesse ou não na ação, sendo que tais entraves se revelam de difícil resolução quando envolvem pessoas vulneráveis. Há que se considerar, ainda, o fato de que a possibilidade de usucapião extrajudicial conferida pelo art. 1.017, do CPC/15, que incluiu o art. 216-A, na lei de registros públicos, também pode se revelar de difícil acesso às pessoas vulneráveis, em razão das exigências contidas nos arts. 398 e seguintes, do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (Provimento nº 149/23), além dos entraves usualmente impostos pelos cartórios de registro de imóveis para a realização de atos extrajudiciais sem cobrança de emolumentos, a despeito da garantia prevista tanto no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, quanto no art. 98, § 1º, inciso IX, do Código de Processo Civil, no tocante ao direito à gratuidade de justiça. Tais dificuldades são observadas indistintamente nos processos envolvendo tanto as usucapiões extraordinária e ordinária regidas pelo Código Civil quanto a usucapião especial urbana consagrada na Constituição Federal e regulamentada no Estatuto da Cidade. Considerando sobretudo a função social da usucapião especial de imóveis urbanos, seria importante simplificar os respectivos procedimentos, de modo a facilitar a regularização da propriedade urbana àqueles mais vulneráveis que já possuem tal direito em virtude da prescrição aquisitiva.

A regularização da posse também pode encontrar dificuldades quando se trata de assentamentos precários. Segundo explicam Adauto Lúcio Cardoso, Rosane

³⁷ Exemplos práticos de empecilhos burocráticos que observo nos processos de usucapião são: exigências de apresentação de certidão do Registro Geral de Imóveis dos imóveis confinantes e do imóvel usucapiendo, mesmo quando a parte apresenta certidão do cartório de registros no sentido de que não consta qualquer matrícula referente aos bens; exigência de apresentação de planta do imóvel usucapiendo com assinatura de engenheiro ou arquiteto devidamente regularizado, cuja confecção, porém, custa caro. Tais exigências são corriqueiras nos processos de usucapião ainda que inexista previsão legal nesse sentido – tanto que a disposição do art. 942, do CPC/73, não foi reproduzida no CPC/15, devendo-se interpretar como silêncio eloquente do legislador, não se tratando de mera omissão legislativa. Nesse sentido: “Agravado de Instrumento. Ação de usucapião. Decisão agravada que indeferiu o pedido formulado pelo Estado para fins de intimação do autor/agravado para apresentar a planta de situação do imóvel usucapiendo, com a adequada indicação do bem e de seus confrontantes, elaborada por profissional habilitado com regular inscrição no CREA, por ter considerado o Juízo a quo a ausência de previsão legal a justificar o referido pleito. (...) Conforme asseverado na decisão agravada, o atual Código de Processo Civil não reproduziu a norma do artigo 942 do CPC/1973, que previa a necessidade de instrução da ação de usucapião com a planta do imóvel, de modo que, inexistindo tal exigência na legislação processual civil em vigor, não há que se falar que a decisão agravada redistribuiu o ônus da prova, a justificar a interposição do recurso com fulcro no inciso XI, do artigo 1.015, do CPC. (...)”. (TJRJ, 0057404-04.2023.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO. Des(a). CARLOS JOSÉ MARTINS GOMES - Julgamento: 30/10/2023 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA))

Lopes de Araújo e Flávio Henrique Ghilardi (2010, p. 78-79), a problemática da precariedade dos assentamentos reside na sua inadequação – e não no déficit –, referindo-se a um conjunto de domicílios, situados em trechos bem definidos do território urbano, como no caso de uma favela, geralmente com características claramente diferentes das habitações existentes ao redor, sendo tais aglomerações habitadas principalmente pela população de baixa renda. Trata-se de soluções informais adotadas por parcelas mais vulneráveis em razão do vazio histórico deixado pela ausência de políticas públicas habitacionais efetivas no processo de urbanização³⁸, refletindo “a limitação do mercado de moradias em relação à oferta de habitações que possa atender ao conjunto das necessidades da população de baixa renda, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social” (idem, p. 79). Os autores apontam que o conceito de assentamentos precários passou a englobar diversos cenários de inadequação e irregularidade, nos sentidos (1) urbanístico – em desrespeito à legislação de uso e ocupação do solo –, (2) ambiental – com a localização em áreas de preservação ambiental ou consideradas como de risco – e (3) fundiário – no tocante à propriedade da terra. Quando se fala em “assentamentos informais”, portanto, refere-se a “toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários ‘à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno’” (Alfonsin e outros, 2019, p. 172). A Relatoria Especial sobre moradia adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU, nas diretrizes redigidas em 2019, consignou, na diretriz nº 5, item 31, que tanto as pessoas que não possuem local para morar como as que habitam assentamentos informais se veem frequentemente como objeto de criminalização, sendo alvos de discriminação em razão do lugar de moradia e privadas do acesso aos serviços básicos de saneamento – além dos problemas de expulsão de suas comunidades e de submissão a um tratamento violento (ONU, 2019A, p. 8). Além disso, na diretriz nº 7, item 39, entende-se que a habitação em assentamentos informais pode deixar a respectiva população mais propensa a desastres, com condições que frequentemente constituem as maiores violações ao direito humano à moradia adequada (ONU, 2019A, p. 10-11).

³⁸ Betânia de Moraes Alfonsin e outros (2019, p. 172) apontam que a problemática das ocupações informais decorre de vários fatores históricos, incluindo-se o passado colonial-escravista, tratando-se de problema existente não só no Brasil, como em outros países da América Latina.

Anteriormente, segundo explicam Betânia de Moraes Alfonsin e outros, o ordenamento jurídico brasileiro adotava o modelo de regularização fundiária plena, o que se extraía a partir de uma leitura conjunta da Constituição de 1988 com o Estatuto da Cidade, com ênfase no direito à cidade de forma ampla. Entende-se em doutrina que a inserção da ideia de função social da cidade no texto constitucional abarca o próprio direito à cidade – o que, posteriormente, foi positivado a nível infraconstitucional no Estatuto da Cidade, o qual disciplina importantes instrumentos jurídicos de regularização fundiária, tais como o plano diretor, a determinação de gestão orçamentária participativa, inclusive com plebiscito e referendo, a previsão de identificação de zonas especiais de interesse social, além de institutos como a concessão de uso especial para fins de moradia (Alfonsin e outros, 2019, p. 175). O objetivo não era focado na regularização restrita do título de propriedade, buscando-se “uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais” (idem, p. 173). Havia, portanto, uma preocupação com as condições de habitabilidade, com uma perspectiva mais abrangente que enxergava as múltiplas dimensões da questão urbana – o que teria sido reforçado com o advento da lei 11.977/09, que, além de disciplinar o Programa Minha Casa Minha Vida, abordou especificamente a temática da regularização fundiária urbana. A despeito das críticas voltadas à idealização e à consecução do programa – notadamente em razão da confusão entre o direito de moradia e o direito de propriedade –, o art. 46, revogado pela lei 13.465/17, definia a regularização fundiária de modo a abarcar o direito à cidade (idem, p. 175), por meio de institutos jurídicos, urbanísticos e ambientais que, além da titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares, também assegurassem “o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Também o art. 3º, inciso IX, alínea *d*, do Código Florestal, define como programas de interesse social a regularização fundiária urbana de assentamentos ocupados por pessoas de baixa renda em áreas urbanas consolidadas. Segundo os autores (idem),

[a] partir de tal compreensão, com efeito, pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e “condomínios fechados”) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Nesse

cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionadas à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros.

Com o advento da nova lei de regularização fundiária urbana – lei 13.465/17 –, porém, passou-se a adotar um novo modelo de regularização fundiária urbana focado na titulação da propriedade, a partir de uma lógica econômica, sob o argumento de que a regularização do direito de propriedade traria novos atores financeiros para o mercado formal, abarcando a população de baixa renda (*idem*, p. 173). Abandonou-se um modelo pluridimensional, o que retira também o foco de instrumentos como a viabilidade urbanística para a ordenação do espaço urbano, as políticas visando a melhoria das condições de habitabilidade das comunidades de baixa renda, a equalização do tamanho dos lotes e a redistribuição das casas, com reconstruções das residências que se encontrassem deterioradas, além dos investimentos nos espaços de uso comum (*idem*, p. 176). No mesmo sentido, Livia Oliveira Almeida, Pedros Lucas Formiga de Almeida e Anderson Henrique Vieira (2023, p. 167-168) ponderam que, embora o art. 10, I, da lei 13.465/17, aborde, dentre os objetivos da lei, a Reurb em seus múltiplos aspectos – com menção à necessidade de prestação de serviços básicos, à melhoria das condições urbanísticas e ambientais –, inexistente concretude e densidade normativa para estabelecer como tais objetivos serão aplicados na prática, limitando-se a lei a disciplinar o processo administrativo referente especificamente à titulação da propriedade, ao passo que às dimensões urbanística, ambiental e social são reservadas apenas menções vagas e abstratas.

A lei 13.645/17³⁹ trata, dentre outros temas, dos núcleos urbanos⁴⁰ informais, definidos como clandestinos, irregulares ou nos quais “não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”, conforme disposição do art. 11, II, da lei 13.465/17. Na hipótese de núcleo urbano informal de difícil reversão

³⁹ A lei 13.465/17 é alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF: são as ADIs 5771, 5787, 5883, 6787, 7052. Os questionamentos voltados à nova sistemática de regularização fundiária urbana, porém, até o primeiro semestre de 2025, ainda não tinham sido julgados de forma definitiva.

⁴⁰ O art. 11, I, da lei 13.645/17, define núcleo urbano como o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”.

diante do tempo pelo qual já se prolonga a ocupação, bem como diante da natureza das construções, da localização das vias de circulação, com equipamentos públicos já presentes, o inciso III do mesmo dispositivo legal define como uma situação já consolidada. A referida lei dispõe sobre o procedimento para a regularização fundiária urbana (Reurb), por meio da legitimação de posse⁴¹ e da legitimação fundiária⁴², com o intuito de se conferir o direito de propriedade aos ocupantes de tais núcleos urbanos, afastados apenas os assentamentos localizados em áreas imprescindíveis à segurança nacional ou de interesse de defesa, de acordo com a vedação constante do art. 11, § 5º. Ao focar essencialmente nos processos de titulação dos imóveis, portanto, a nova lei de regularização fundiária nos centros urbanos reduz seu escopo ao direito de propriedade, deixando de lado todos os aspectos que envolvem o direito à cidade e, mais especificamente, o próprio direito à moradia, sedimentando a supremacia da chamada “função econômica da terra”, a qual, segundo Betânia de Moraes Alfonsin e outros, caracteriza a terra urbana como “mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo das grandes cidades” (Alfonsin e outros, 2019, p. 187), sendo a propriedade “destacada do contexto urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente pelo seu valor econômico” (idem, p. 178).

Alfonsin e outros criticam ainda a diferenciação estabelecida pela lei entre Reurb de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E) com base no critério de renda, na medida em que o art. 16, *caput* e parágrafo único, da lei 13.465/17, facilita a titulação de terras, inclusive as de natureza pública, em favor de quem não possui baixa renda (idem, p. 176). Conforme denunciam os autores, embora tal diferenciação de regime já existisse na sistemática anterior, priorizava-se a regularização fundiária voltada à população de baixa renda – de interesse social –, ao passo que a de interesse específico dependia de ato discricionário do poder público, considerando-se sobretudo a situação socioeconômica dos habitantes, que não se encontram em estado de necessidade. A partir da nova lei, contudo, previram-se critérios mais rigorosos para quem é abarcado pela Reurb-S,

⁴¹ Legitimação de posse, nos termos do art. 11, VI, da lei 13.645/17, é definida como o “ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse”.

⁴² Legitimação fundiária é definida pelo art. 11, VII, da lei 13.645/17, como o “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

instaurando-se “um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre” (idem, p. 181).

O enfrentamento do problema da inadequação fundiária, assim, além de não prescindir de novos processos decisórios não discriminatórios, perpassa por uma mudança de paradigma nas políticas públicas que provoque a necessária separação do direito à moradia com relação ao direito de propriedade. Martins e Mastrodi (2018, p. 94) defendem que

(...) o conteúdo normativo essencial do direito humano à moradia envolve tanto a concretude do ato de morar a um custo acessível, em local adequado, com condições salubres, próximo a centros que atendam a necessidades específicas, como também a dimensão social de pertencer a uma comunidade, nela estar integrado e vinculado, com a segurança de que a intimidade e a vida serão preservadas. Essa segurança, por sua vez, não se traduz no direito à propriedade, mas na segurança jurídica da posse, levando-se em conta o efetivo uso do imóvel para fins de moradia primordialmente. A segurança da posse, portanto, também não se confunde com o elemento posse da propriedade, já que diz respeito à proteção jurídica conferida ao morador efetivo, e não a quem exteriorize a condição de proprietário/locatário.

No cenário atual, porém, a proteção deficiente conferida à posse, em detrimento da propriedade, pode dificultar a ampla garantia do direito à moradia, notadamente quando se trata de grupos mais vulnerabilizados, mais suscetíveis a desalojamentos forçados – o que, segundo entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁴³, pode caracterizar não só uma violação ao direito à moradia, como também uma violação à vida privada (Martins & Mastrodi, 2018, p. 82). O comentário geral nº 7 do Comitê do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aborda especificamente os desalojamentos forçados, entendidos como o ato de fazer com que pessoas, famílias ou comunidades inteiras se retirem do local ou da terra que ocupam, provisória ou permanentemente, sem que lhes sejam oferecidos os meios apropriados de proteção legal, tratando-se de prática que configura violação de vários direitos humanos. A Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU reconhece que os desalojamentos forçados podem ter várias causas, dentre elas as políticas de desmantelamento de assentamentos

⁴³ O direito à propriedade é mencionado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos julgamentos dos casos Ituango Massacres vs. Colômbia e Moiwana Community vs. Suriname.

informais, de substituição de moradias de baixo custo para a construção de empreendimentos de luxo ou com a suposta finalidade de ordem pública, segurança ou embelezamento urbano (ONU, 2019A, p. 9). Em todas essas hipóteses, caso não se observe um procedimento prévio que assegure a colaboração das pessoas afetadas, com a garantia de moradia adequada em outro local, após o esgotamento de todas as alternativas viáveis, assegurando-se acesso à justiça com equidade processual, entende-se que o desalojamento representará uma violação de direitos humanos (idem).

3.2. Acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos

Tanto o conceito de direito às cidades sustentáveis previsto no Estatuto da Cidade, quanto o de moradia digna presente em documentos internacionais e em doutrina deixam clara a imprescindibilidade de se assegurar o adequado acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos básicos – tratando-se, inclusive, de novas diretrizes incluídas no Programa Minha Casa Minha Vida pela lei 14.620/23. As carências quanto a tais aspectos são incluídas na ideia de domicílios inadequados nas pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro, na medida em que não é possível habitar determinado espaço com dignidade se não houver condições mínimas externas, de abastecimento de água, luz e esgoto e com acesso facilitado aos demais espaços da cidade, sejam eles de trabalho, de lazer, de cultura ou de descanso.

No componente de inadequação de domicílios referente às carências de infraestrutura urbana, o referido instituto de pesquisa leva em consideração o fornecimento dos seguintes serviços básicos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo. As análises dos dados do período compreendido entre 2016 e 2019 demonstram que, principalmente nos anos de 2018 e 2019, houve um aumento da quantidade de domicílios considerados inadequados⁴⁴, com variações, porém, em relação a cada um dos aspectos analisados (FJP, 2020, p. 152). É o caso, por exemplo, do abastecimento de água, cujo cenário piorou no ano de 2017, voltando a apresentar uma melhora no ano de

⁴⁴ Considerando-se os dados gerais de domicílios com carência de infraestrutura urbana, em 2016, apurou-se um montante de 13.920.361 domicílios e, em 2019, um total de 14.257.395 (FJP, 2020, p. 152).

2018 e, posteriormente, em 2019, refletiu novamente um aumento do número de domicílios inadequados em tal quesito – sendo que, em números absolutos, a quantidade de habitações em 2019 com carência no abastecimento de água é maior do que a mensurada em 2016, devendo-se levar em consideração, segundo apontamentos do instituto, as crises hídricas ocorridas em alguns estados da federação no período analisado⁴⁵ (idem). Com relação ao fornecimento de energia elétrica, de 2016 a 2018, a quantidade de domicílios inadequados sofreu sucessivos aumentos, apresentando, todavia, uma queda no ano de 2019 – cujo número total ainda é maior do que aquele apontado em 2016⁴⁶ (idem). O quantitativo de habitações com carência referente ao esgotamento sanitário aumentou a cada ano do período analisado⁴⁷, ao passo que, no tocante à coleta de lixo, houve redução gradativa ao longo dos anos⁴⁸ (idem). O recorte dos dados colhidos considerando o que foi colhido pelo PnadC 2016-2019 e pelo IBGE em 2021, com base no quesito raça/cor da pessoa responsável pelo domicílio, também evidencia que os problemas referentes à inadequação de domicílio por carência de infraestrutura urbana afetam principalmente pessoas não brancas, tanto em dados gerais de todo o Brasil, quanto em dados específicos das regiões metropolitanas⁴⁹ (FJP, 2022B, p. 87). Além disso, levando-se em consideração a faixa de renda domiciliar, 63,4% das habitações eram de núcleos familiares com renda mensal até três salários mínimos, sendo que 39,4% do total eram chefiadas por pessoas pardas que auferem até tal valor e 7,9% por pessoas pretas na mesma faixa de renda (idem, p. 92).

Além dos serviços básicos considerados pela FJP com relação à infraestrutura urbana, quando se analisa de forma mais ampla o direito às cidades sustentáveis, deve-se levar em consideração, ainda, as condições de transporte e de integração

⁴⁵ Os dados de domicílios com carência especificamente no tocante ao abastecimento de água, no período analisados, são os seguintes: 2016 (10.535.753), 2017 (10.929.414), 2018 (10.293.481) e 2019 (10.725.833). (FJP, 2020, p. 152).

⁴⁶ Com relação ao fornecimento de energia elétrica, observaram-se os seguintes números de habitações inadequadas: 2016 (400.407), 2017 (419.290), 2018 (456.109) e 2019 (406.143). (FJP, 2020, p. 152).

⁴⁷ Os números de domicílios com carência de esgotamento sanitário no período de referência são: 2016 (4.543.831), 2017 (4.551.437), 2018 (4.736.936) e 2019 (4.916.086). (FJP, 2020, p. 152).

⁴⁸ Quanto à carência no tocante à coleta de lixo, as quantidades de habitações inadequadas a cada ano são as seguintes: 2016 (801.730), 2017 (690.316), 2018 (640.265) e 2019 (553.350). (FJP, 2020, p. 152).

⁴⁹ No ano de 2019, 29,89% dos domicílios inadequados no tocante à infraestrutura urbana eram chefiados por pessoas brancas; 12,43%, por pessoas pretas; 0,54%, por pessoas amarelas; 56,68% por pessoas pardas; e 0,46% por pessoas indígenas (FJP, 2022, p. 87). Considerando-se apenas as regiões metropolitanas, 29,62% das habitações com carência de infraestrutura eram chefiadas por pessoas brancas; 15,07% por pessoas pretas; 0,50%, por pessoas amarelas; 54,49% por pessoas pardas; e 0,31% por pessoas indígenas (idem).

dos domicílios com os demais equipamentos urbanos. A necessidade de implementação e de acesso a “sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos” (ONU, 2015), com segurança, por meio de transportes públicos, que dediquem um olhar particular às necessidades “das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos” (idem) compõe um dos objetivos constantes da Agenda 2030, inserido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11, no item 11.2. O tópico 11.7 da Agenda 2030 também realça a importância de se assegurar “o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência” (idem). No mesmo sentido, a lei 14.620/23 inclui como uma das diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida a oferta de unidades habitacionais “com localização que privilegie a integração com centros urbanos, de forma a não prejudicar o nível do custo de vida e a segurança pública dos beneficiários”, nos termos do art. 3º, inciso V, coadunando-se, assim, com o conceito de direito às cidades sustentáveis insculpido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, o qual inclui na respectiva definição o transporte, o trabalho e o lazer⁵⁰. Também o inciso XII do art. 3º, da lei 14.620/23, inclui a necessidade de se assegurar transporte de modo a integrar as unidades habitacionais de forma eficiente à infraestrutura urbana e aos serviços básicos.

3.2.1. Impactos da valorização da terra urbana e da divisão desigual do espaço urbano no fornecimento de serviços essenciais

Na minha experiência prática como defensora pública do Rio de Janeiro, também observo o impacto direto que a valorização ao direito de propriedade produz no acesso a serviços públicos básicos, como é o caso do abastecimento de água potável. Em cidades de menor porte, é comum que imóveis, por anos, tenham tido acesso à água por meio de poços artesianos, os quais, porém, não estavam regularizados junto à autoridade ambiental competente. Para obter uma nova

⁵⁰ A instalação de infraestrutura urbana pública voltada ao lazer, abarcando também o esporte e as atividades educacionais e culturais ao ar livre, em áreas urbanas consolidadas, é definida como sendo de interesse social pela lei 12.651/12, no art. 3º, IX, c.

ligação de fornecimento de água pela concessionária responsável pela região, uma das exigências é a apresentação de cadastro municipal no nome da pessoa que passará a ser a titular do serviço público a ser prestado. Contudo, em razão da informalidade que rege a maior parte das transações sobre bens imóveis, não raras vezes os cadastros municipais se encontram desatualizados, constando como contribuinte do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ou uma pessoa falecida ou um antigo vendedor, com o qual o atual possuidor do bem não tem qualquer contato. Há municipalidades, porém, que exigem a apresentação do título de transmissão da propriedade – seja o formal de partilha, seja a escritura pública de compra e venda – para efetuar a alteração do cadastro municipal, a despeito da previsão do art. 32, do Código Tributário Nacional, no sentido de que não só a propriedade, como também a posse sobre o bem imóvel urbano caracteriza fato gerador do imposto. Deve-se levar em consideração, ainda, que, frequentemente, os cadastros municipais não refletem o proprietário que consta formalmente no registro do imóvel, tendo sido alimentados com informações que prescindiam da comprovação da propriedade. Cria-se, desse modo, um paradoxo: para alterar um cadastro municipal que não se baseou no título de propriedade, exige-se o documento que reflita a transferência de propriedade – o que, consequentemente, pode privar o acesso de grupos mais vulneráveis que detêm apenas a posse do bem ao serviço básico essencial. A postura das concessionárias em exigirem a comprovação da propriedade ou autorização do proprietário do imóvel também pode ser questionada, em razão da inexistência de previsão legal nesse sentido. Pode-se considerar, ainda, a natureza jurídica dos débitos que surgem na relação entre o consumidor e a concessionária. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento já consolidado de que a tarifa de serviços públicos essenciais como água, energia elétrica e gás canalizado é de natureza pessoal e não *propter rem*, ou seja, não se trata de débito que se vincula ao bem imóvel, recaindo apenas sobre o próprio consumidor⁵¹. Tratando-se de débito pessoal, portanto, não há fundamentos para que o possuidor, sem qualquer título, não possa requerer o fornecimento regular de serviços básicos à sua residência e essenciais à própria vida e à saúde.

⁵¹ São inúmeros os julgados do STJ nesse sentido, podendo-se citar como exemplos: AgRg no AREsp 45073-MG, AgRg no AREsp 829901-SP, AgRg no AREsp 592870-SP, AgRg no REsp 1320974-SP, AgRg no REsp 1444530-SP.

A atual conjuntura das cidades brasileiras, no entanto, é marcada pela exclusão socioespacial, inclusive com forte viés racial, conforme já exposto no capítulo anterior. Como decorrência da lógica capitalista que rege a organização das cidades, a prática das políticas habitacionais que visam facilitar o financiamento para a aquisição de imóvel próprio leva a população de baixa renda para locais mais distantes dos centros urbanos. De acordo com Martins e Mastrodi (2018, p. 91), “[o] cenário urbano é, assim, forjado de forma a esconder a existência dos pobres, e ao mesmo tempo, ‘destrancar o valor das terras bem localizadas’” – acarretando, inclusive, deslocamentos de populações inteiras “sem a oferta de alternativas habitacionais adequadas para os afetados”. Os autores também denunciam as iniciativas promovidas pelos governos, em parceria com setores privados, com vistas ao embelezamento dos centros urbanos, priorizando-se o incentivo ao turismo e aos interesses particulares do mercado⁵², tornando, assim, o custo de vida inacessível nas regiões visadas, o que produz o “efeito centrífugo”, “em que indivíduos, incapazes de competir com corporações multinacionais pelas melhores localizações, são compelidos a viver em áreas sem serviços básicos, ou quase nenhum, distantes da fonte de seu sustento” (Martins & Mastrodi, 2018, p. 90-91). Estabelece-se, dessa forma, uma divisão desigual do espaço urbano, com diferenciação entre bairros nobres e periféricos, o que apenas acentua a discriminação por fatores de raça, cor, etnia, condições socioeconômicas, dentre outros⁵³.

Martins e Mastrodi abordam, ainda, os problemas decorrentes da lógica aplicada na implementação das políticas habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida, na medida em que as próprias empresas construtoras se tornam responsáveis pelas intervenções urbanísticas e pela gestão local dos empreendimentos. Consequentemente, as construtoras escolhem localidades que significarão maior retorno financeiro – “o que, via de regra, acontece nas periferias urbanas, áreas sem serviços básicos, ou quase nenhum, distantes da fonte do sustento dos futuros habitantes”, inexistindo, ainda, por parte do setor privado, um

⁵² Martins e Mastrodi (2018, p. 91) citam como exemplos os megaeventos, como é o caso da Copa do Mundo sediada pelo Brasil em 2014 e as Olimpíadas realizadas no Rio de Janeiro em 2016.

⁵³ Como decorrência da divisão entre bairros nobres e bairros periféricos, perpetua-se a discriminação e o racismo estrutural.

esforço de adaptação às peculiaridades regionais para atender às necessidades específicas de cada família (idem, p. 93-94). Deve-se considerar, ainda, que, para alcançar o sonho da casa própria, muitas famílias se veem obrigadas a se separar de seus locais de origem, longe dos vínculos sociais construídos, o que afeta o sentimento de pertencimento (idem, p. 94). A aplicação prática do programa pelo poder público, portanto, não se engaja no combate à lógica excludente perpetrada pelo capitalismo, à especulação imobiliária e à mercantilização das unidades habitacionais, além de não apresentar preocupação de aprimorar o planejamento urbano e a regularização fundiária (idem).

Não só o Programa Minha Casa Minha Vida tem apresentado pouca efetividade na garantia do direito às cidades sustentáveis, como também o próprio Estatuto da Cidade não tem se mostrado efetivo para combater as hierarquizações ainda fortemente presentes nos espaços urbanos brasileiros. É o que pontuam Betânia de Moraes Alfonsin, Flávia Segat, Juliana Raffaela de Souza Gallicchio e Vitória Montanari (2023, p. 296), que, a partir da ausência de alterações significativas nas paisagens urbanas, entendem que não houve grandes avanços no tocante ao direito à cidade. Como resultado, os mais afetados são justamente os grupos vulneráveis, que se veem obrigados a morar em áreas periféricas e mais distantes dos equipamentos urbanos adequados em razão da lógica do capital que rege o processo de urbanização.

3.2.2. Fornecimento de serviços básicos essenciais e acesso à infraestrutura urbana no caso de imóveis urbanos situados em áreas de preservação ambiental

O acesso aos serviços básicos e à infraestrutura urbana também pode ser afetado quando se trata de áreas de preservação ambiental⁵⁴ localizadas no meio urbano, sendo que a ocupação de tais áreas é feita não só por parcelas mais vulneráveis, como também por populações de alta renda, que, igualmente em contrariedade às normas urbanísticas, obtêm a aprovação de condomínios sem a observância das determinações da lei 6.766/79 – criando loteamentos irregulares –

⁵⁴ Utiliza-se aqui o termo “áreas de preservação ambiental” de forma genérica, de modo a abarcar todas as espécies de áreas de preservação previstas na legislação, a fim de não gerar confusões com a expressão “área de proteção ambiental” como espécie de unidade de conservação de uso sustentável prevista na lei 9.985/00.

e constroem mansões de luxo em terrenos de marinha e cercamento de praias ou até mesmo em áreas de titularidade pública (Alfonsin e outros, 2019, p. 180). Tratando-se, porém, de grupos de baixa renda, o fornecimento de serviços essenciais e a integração à infraestrutura urbana podem sofrer maiores obstáculos, uma vez que, com frequência, as concessionárias de serviços públicos se utilizam do argumento da irregularidade da localização do imóvel para negar a instalação do serviço⁵⁵.

A partir da leitura do art. 11, §§ 2º a 4º, da lei 13.645/17, e dos arts. 64 e 65, do Código Florestal (lei 12.651/12), infere-se que o próprio legislador admite, em caráter excepcional, a regularização das ocupações de áreas de preservação ambiental no meio urbano – exigindo-se, para tanto, a elaboração de estudos técnicos. Não se pode, pois, afirmar de forma genérica e abstrata que todo e qualquer imóvel situado em área de preservação ambiental é irregular e impassível de regularização – embora, em doutrina, autores critiquem a ausência de previsão legal acerca dos critérios a serem observados para não deixar a tutela ambiental, entendida como tutela do meio ambiente natural, de lado. De acordo com Gustavo de Menezes Souza Campos (2020, p. 80), enquanto o Código Florestal, nos arts. 64 e 65, remete a aprovação da Reurb-S e da Reurb-E em áreas de preservação permanente à lei específica de regularização fundiária urbana, o art. 11, § 2º, da lei 13.465/17, faz remissão aos referidos dispositivos da lei 12.651/12, deixando-se um vácuo legislativo. O autor aponta, ainda, que o Código Florestal permitia a regularização na hipótese de ocupações consolidadas, ao passo que a lei 13.465/17, que é uma norma posterior, excluiu tal expressão, fazendo referência apenas aos núcleos urbanos informais, levando-se à conclusão de que a lei de 2017 pretendeu flexibilizar a legislação ambiental (idem, p. 81).

A classificação da espécie de proteção ambiental da área na qual se localiza o assentamento a ser regularizado será relevante, para verificar, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação ambiental – notadamente a lei 9.985/00 e o Código Florestal –, se se admite ou não ocupação humana no espaço em análise. É o caso, por exemplo, das unidades de conservação de uso sustentável, notadamente as áreas de proteção ambiental, nas quais, segundo o art. 15, da lei 9.985/00, é admitido certo grau de ocupação humana. Nesses casos, Gustavo Campos entende

⁵⁵ Essa é uma situação comum que observo na minha atuação como defensora pública do Rio de Janeiro, tendo atendido casos semelhantes em diversas comarcas do estado.

que, tratando-se de unidade de conservação, as disposições da lei 13.465/17 e do seu decreto regulamentador 9.310/18 adotam uma acomodação razoável ao prever limites compatíveis com a disciplina da lei 9.985/00, por meio de anuência por parte do órgão gestor da unidade de conservação e de estudo técnico que indique que as intervenções decorrentes da regularização fundiária acarretarão uma melhoria na qualidade ambiental se comparado com a situação informal pretérita (Campos, 2020, p. 94).

Por outro lado, nos centros urbanos, os locais que costumam apresentar maiores conflitos – e controvérsias – no tocante à regularização são as áreas de preservação permanente, assim definidas nos arts. 4º e seguintes, do Código Florestal. Nos termos do art. 8º, da lei 12.651/12, admite-se a intervenção ou supressão de vegetação nativa localizada em tais áreas quando houver, dentre outras hipóteses, interesse social – categoria na qual se inclui a regularização fundiária urbana de ocupações consolidadas por populações de baixa renda, conforme dispõe o art. 3º, inciso IX, alínea *d*. No mesmo sentido, a lei 14.285/21 acrescentou ao art. 4º do Código Florestal o § 10, segundo o qual, no caso de áreas de preservação permanente consistentes em faixas marginais de curso d’água, lei local – municipal ou distrital – poderá definir parâmetros distintos quando se tratar de áreas urbanas consolidadas, observados os planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem ou de saneamento básico, desde que se trate de atividades de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental e que não se caracterize como área de risco de desastres. Campos (2020, p. 96) critica tanto a ausência de critérios e procedimentos mais específicos para a regularização de tais áreas quanto a flexibilização promovida pela lei 13.465/17 ao suprimir a exigência de que a regularização seja possível apenas em áreas urbanas consolidadas. De todo modo, o autor aponta que a aprovação ambiental é necessária para a regularização fundiária, cujo procedimento culminará na expedição da Certidão de Regularização Fundiária (art. 41, da lei 13.465/17), a qual servirá como instrumento para comprovar que o projeto também obteve a aprovação ambiental (*idem*, p. 102). Rita de Cassia Curvo Leite (2020, p. 231) defende a necessidade de se observar um procedimento administrativo rigoroso para a regularização fundiária urbana, com amparo em “estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental”, além de “projeto urbanístico conformado por memorial descritivo e proposta séria de solução para questões ambientais, urbanísticas e de

reassentamento”, embasando-se, ainda, em estudo técnico que analise eventuais situações de risco – com relação ao qual os agentes envolvidos, para a autora, deverão responder de forma solidária e objetiva na hipótese de danos advindos da consolidação da regularização.

Se, de um lado, a elaboração de estudos técnicos busca assegurar que as edificações não se localizam em áreas de risco nos casos de eventos catastróficos, por outro lado, é preciso ter cautela para que a aprovação ambiental de um projeto de regularização fundiária não se torne instrumento de agravamento de situações de vulnerabilidade. Marcelo Lopes de Souza (2015, p. 27) pontua como discursos prezando pelo conceito de “bem comum”, ao adotarem uma posição preferencial em prol do meio ambiente natural, podem, em última análise, representar uma postura de indiferença com relação às populações de baixa renda e às situações de injustiça socioambiental. Consequentemente, amparados pelo discurso da sustentabilidade, grupos dominantes buscam impor “ecolimites”⁵⁶ para “viabilizar os interesses de valorização do espaço e retirada daqueles que são vistos como indesejáveis em certos espaços” (idem, p. 29). Da mesma forma, o apontamento de que determinado local acarreta um risco ambiental também pode atrair tratamentos diferenciados, com práticas discriminatórias, segregacionistas e estigmatizantes com relação a espaços ocupados por populações de baixa renda – notadamente as favelas, considerando o cenário das cidades brasileiras –, as quais também sofrem com a insegurança jurídica da posse, diferentemente de grupos de classes média e alta que também constroem suas residências em locais de risco, porém, sem que sejam alvos de discriminação, podendo, ainda, receber maior proteção do Estado, que, por vezes, custeia obras complexas de contenção de encostas (idem, p. 30). Quando o autor aborda um local que apresenta risco, refere-se à possibilidade de catástrofes em razão de eventos da natureza, como enchentes, desmoronamentos e deslizamentos de terra, diferenciando, assim, dos espaços que representam um risco a terceiros, isto é, para quem está situado no entorno ou até mesmo para a fauna e a flora. No segundo caso, Souza também aponta que existem tratamentos desiguais pelo poder público e também pela mídia, o que se torna mais nítido nos casos de favelas, que envolvem preconceitos de classe e racial e práticas discriminatórias.

⁵⁶ Como exemplo, o autor cita os projetos de construção de muros, barreiras ou cabos de aço para conter o avanço de favelas situadas na Zona Sul do município do Rio de Janeiro (Souza, 2015, p. 29).

Consequentemente, de um lado, difunde-se o discurso de que a favela acarreta um desmatamento de áreas verdes, criando riscos à biodiversidade, ao passo que a construção de residências de grupos com padrão de renda mais elevado em locais de praia, mangues, restingas, encostas é associada ao progresso e ao desenvolvimento da cidade, sem representar risco ao meio ambiente natural (idem, p. 31).

Toda a análise da regularidade ou não das ocupações de áreas de preservação ambiental influencia diretamente no fornecimento de serviços básicos às residências ali construídas, considerando a exigência comum por parte de concessionárias de documentação nesse sentido como requisito para a prestação do serviço. Para verificar qual tem sido o entendimento no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, foram analisados os julgados compreendidos no período de janeiro de 2022 a abril de 2025, utilizando-se como parâmetro de pesquisa os termos “fornecimento serviço público essencial área proteção/preservação ambiental”, tendo sido localizadas 54 decisões colegiadas⁵⁷, todas referentes a ações ajuizadas por particulares contra a concessionária de serviço público – em sua grande maioria, de energia elétrica.

Analisando-se as decisões, embora a maioria – 31 julgados – tenha sido favorável ao consumidor, observa-se, em certos casos, um tratamento desigual quando se trata de ocupações em áreas de preservação permanente por populações de baixa renda, de um lado, e por grupos da elite socioeconômica, de outro, com repercussão no fornecimento de serviços públicos essenciais. É o caso das decisões que vinculam a possibilidade ou não de fornecimento de serviços básicos em áreas de preservação ambiental à existência ou não de licença ambiental – tendo sido localizadas 13 julgados com resultado desfavorável ao consumidor com base no argumento de que o imóvel estava situado em área de preservação ambiental. Contudo, há situações em que, mesmo se tratando de residência situada em área com restrições ambientais, decidiu-se pela possibilidade de instalação do serviço público, sendo que foi possível verificar em alguns casos que se tratava de imóveis pertencentes pessoas com renda mais alta. A título ilustrativo, pode-se citar o caso do empreendimento “Oásis Resort de Morar”, situado em Cambinhas, no Município de Niterói, com relação ao qual foi ajuizada uma ação civil pública. No

⁵⁷ As decisões monocráticas não foram incluídas nos parâmetros de pesquisa.

juízo da apelação/remessa necessária nº 1043501-93.2011.8.19.0002, em 02.08.2022, pela antiga 19ª Câmara Cível, de relatoria da Des. Mafalda Lucchese, entendeu-se que não havia qualquer dano ambiental, na medida em que a construção teria amparo em licença ambiental, nos termos de regramento que confere permissão para tanto. Por outro lado, tratando-se de residências de grupos vulneráveis, em alguns casos, adota-se o entendimento de que se deve dar primazia à proteção ambiental – no caso, do meio ambiente natural. Coloca-se em debate o tema da proteção do meio ambiente como se representasse um único lado dos direitos em disputa⁵⁸. No julgamento do agravo de instrumento nº 0021099-21.2023.8.19.0000, por exemplo, em 23.05.2023, pela 18ª Câmara de Direito Privado do TJRJ, de relatoria do Des. Paulo Wunder de Alencar, entendeu-se que

(...) Eventual omissão na fiscalização e controle das faixas marginais e das áreas non edificandi que não é escusa para permitir a instalação de rede elétrica, legitimando, por via transversa, a urbanização desordenada em prejuízo ao meio ambiente. (...)

Quando se relaciona o “meio ambiente” a apenas um dos lados dos direitos em debate, ignora-se que o direito às cidades sustentáveis – o qual, por sua vez, abarca a necessidade de fornecimento de serviços públicos básicos e essenciais como a energia elétrica – também configura um direito socioambiental, merecedor de igual proteção por parte do Estado na seara ambiental e ecológica. Isso não significa que, no presente estudo, se defenda uma primazia pelos direitos do particular em todo e qualquer caso. Critica-se, porém, a primazia abstrata e genérica que se confere ao meio ambiente natural sem uma análise mais apurada do caso concreto⁵⁹.

⁵⁸ No julgamento da apelação nº 0004174-43.2012.8.19.0029, em 15.06.2023, pela 19ª Câmara de Direito Privado do TJRJ, de relatoria do Des. Werson Franco Pereira Rêgo, a ementa assim destaca: “(...) Autor que não apresentou autorização ambiental, sequer licença da Prefeitura para a construção do imóvel descrito nos autos. 4 -Não há como considerar que a recusa da concessionária Ré foi injusta, eis que, de fato, o imóvel localizado em Área de Proteção Permanente, na faixa de proteção, não está apto a receber energia elétrica, conforme relatório técnico formulado pela Prefeitura. 5 O fato de que construções vizinhas possuem o fornecimento de energia elétrica não autoriza a expansão da irregularidade, que deve ser coibida pelos órgãos competentes, e, a princípio, as construções sequer poderiam ter sido realizadas naquele local. (...)”.

⁵⁹ Exemplo de análise casuística e que levou em consideração as particularidades do caso concreto é o julgamento da apelação nº 0003386-38.2022.8.19.0042, em 08/02/2024, pela 6ª Câmara de Direito Privado (antiga 13ª Câmara Cível) do TJRJ, de relatoria do Des. Juarez Fernandes Folhes. No mencionado caso, além de o imóvel se encontrar parcialmente localizado em área de proteção ambiental, havia informações prestadas pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio no

As decisões favoráveis ao particular apresentam principalmente dois grupos de fundamentação. Em primeiro lugar, existem as situações de ocupações consolidadas, com fornecimento regular do serviço básico para imóveis vizinhos, em que se entende pela ausência de razoabilidade na negativa da concessionária - havendo 13 decisões nesse sentido no período pesquisado. No julgamento do agravo de instrumento nº 0045006-88.2024.8.19.0000, em 14/08/2024, pela 15ª Câmara de Direito Privado (antiga 20ª Câmara Cível), de relatoria do Des. Alexandre Eduardo Scisinio, apontou-se a contraditoriedade na postura da concessionária que, embora ostentasse rede elétrica na região para fornecimento a imóveis vizinhos, recusou o pedido de nova ligação. Nesse sentido, a ementa da apelação nº 0000203-38.2014.8.19.0075, julgada em 12/09/2024, pela 19ª Câmara de Direito Privado (antiga 25ª Câmara Cível), de relatoria do Des. Werson Franco Pereira Rêgo, consignou que, quando já existe rede elétrica instalada na localidade, eventual prejuízo ao meio ambiente causado por uma nova ligação seria muito reduzido.

Outro grupo de julgados – 18 decisões no período analisado – se pauta na regra de julgamento do ônus da prova, com base na ausência de comprovação por parte da concessionária de serviço público quanto à existência de área de preservação ambiental – sendo que a quantidade de julgados nesse sentido demonstra como é frequente que as concessionárias, administrativamente, utilizem o argumento da localização em áreas de preservação ambiental exigindo que o consumidor apresente uma autorização do órgão ambiental competente. Contudo, não raras vezes, quando a questão é judicializada, descobre-se que não se tratava de região de proteção ambiental. Além disso, a própria exigência por parte das concessionárias de que os particulares apresentem uma autorização obtida do órgão ambiental competente pode ser questionada. Nesse sentido, o acórdão referente ao julgamento da apelação nº 0816357-85.2023.8.19.0042, em 25/03/2025, pela 4ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do RJ (antiga 5ª Câmara Cível), de relatoria da Des. Cristina Tereza Gaulia, observou expressamente que incumbiria à própria concessionária – e não ao consumidor – requerer a autorização necessária

sentido de que as restrições da região tinham por objetivo a redução de risco de deslizamento de terra, por se tratar de “área de alta declividade e suscetibilidade a fenômenos naturais”, o que se mostra como razoável para a negativa de fornecimento de serviço, por se tratar de medida que também busca preservar a integridade dos moradores do local.

para a expansão da rede⁶⁰. Há caso, inclusive, que a ementa consignou que, mesmo que se considerasse o local em que se situa o imóvel como área de risco, tal argumento não seria suficiente para afastar a obrigatoriedade de fornecimento de serviço de energia elétrica, principalmente em razão do fato de que outras residências na região já eram regularmente contempladas com o serviço⁶¹.

É interessante observar que, em alguns desses casos, embora a decisão tenha sido favorável ao usuário do serviço, os julgadores consignam sua visão de que, caso a empresa ré tivesse comprovado que o imóvel se inseria em área de preservação permanente, não seria possível a instalação de rede elétrica no local – deixando clara a posição de que haveria uma hierarquia entre o meio ambiental

⁶⁰ Nos casos em que o imóvel se situa em área de preservação ambiental, é frequente a menção à Resolução nº 414/10 da ANEEL, cujo art. 27, inciso II, alínea “d”, determinava que incumbia à concessionária de energia elétrica informar ao particular acerca da eventual necessidade de obtenção de licença ou autorização do órgão ambiental competente. A referida resolução foi revogada pela Resolução nº 1.000/21 da ANEEL, que não reproduziu a mencionada determinação. Além disso, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o INEA editou a Resolução nº 55/12, que estabelece o procedimento de consulta junto ao órgão ambiental estadual a ser realizada pela própria concessionária, para verificar se se trata ou não de área de preservação ambiental. O art. 2º, § 2º, do referido ato normativo, estipula que, tratando-se de município que possua conselho deliberativo de meio ambiente e plano diretor, a consulta deverá ser realizada diretamente à municipalidade. É possível, pois, que a própria concessionária obtenha a informação correta se se trata ou não de área de preservação ambiental de forma administrativa, além do fato de que não se trata de exigência a ser cumprida pelo particular.

⁶¹ Trata-se da apelação nº 0000203-38.2014.8.19.0075, julgada em 12/09/2024, pela 19ª Câmara de Direito Privado (antiga 25ª Câmara Cível) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de relatoria do Des. Werson Franco Pereira Rêgo, cuja ementa consignou: “DIREITO DO CONSUMIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. AMPLA. NEGATIVA DE INSTALAÇÃO NOVA, SOB A ALEGAÇÃO DE QUE O IMÓVEL SE ENCONTRAVA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. PRETENSÃO CONDENATÓRIA EM OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM COMPENSATÓRIA DE DANOS MORAIS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. APELAÇÃO CÍVEL INTERPOSTA PELA RÉ, VISANDO À REFORMA INTEGRAL DO JULGADO. (...) 3. Milita em prol da parte Autora, segundo os princípios e as regras do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, presunção de defeito na prestação do serviço, operando-se, em seu benefício, inversão legal do ônus da prova em relação do defeito de segurança do produto/serviço. Competirá ao fornecedor, deste modo, para se eximir de qualquer responsabilidade, provar a inexistência de defeito na prestação do serviço ou que o fato danoso seria atribuível exclusivamente a terceiros. É, portanto, ônus da parte Ré a produção inequívoca da prova liberatória. Desse ônus, todavia, não se desincumbiu a concessionária. (...) 5.2) Ligação que não foi realizada após a compra do padrão, sob novo argumento no sentido de que o local era de conservação ambiental, exigindo-se a apresentação da declaração de conformidade emitida pelo  rg o Ambiente Gestor da unidade de conservação ambiental. (id 23); 5.3) Declaração apresentada pelo Autor, emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Magé (id 22), que declara que não se encontra o imóvel do Autor em área de Preservação Permanente, caso em que se teria restrição para a instalação do padrão de energia(fls. 124). Tese defensiva no sentido de que o imóvel estava situado em área de Preservação Ambiental, que, aliás, só foi levantada em contestação, que não prevalece; 5.4) Parte autora que comprovou suas alegações. Solicitação, protocolos e a Certidão Municipal do Meio Ambiente de Magé não se op do à instalação do medidor e ao fornecimento do serviço; 5.5) Alegação de que se trata de área de risco não é suficiente para afastar a obrigatoriedade de instalação nova no local.  rea em questão que já contempla a prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica para outros imóveis da região. Ré que não colocaria seus agentes em suposto perigo, caso tivesse realizada instalação l  em 2013, quando solicitado o serviço e lhe foi entregue a Certidão Municipal do Meio Ambiente de Magé não se op do à instalação do medidor e ao fornecimento do serviço. Concessionária que, em 27/11/2013,   época, vistoriou o local. Endereço que não era considerada como área vermelha em 2019. (id 197); (...)”.

natural sobre os direitos socioambientais às cidades sustentáveis e, mais especificamente, à moradia digna. É o caso, por exemplo, do agravo de instrumento nº 0051347-04.2022.8.19.0000, julgado em 12/09/2022, pela antiga 3ª Câmara Cível do TJRJ, de relatoria da Des. Helda Lima Meireles, bem como do agravo de instrumento nº 0049838-67.2024.8.19.0000, julgado em 28/08/2024, pela 16ª Câmara de Direito Privado (antiga 4ª Câmara Cível), do TJRJ, de relatoria da Des. Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo. Também na ementa da apelação nº 0800257-28.2023.8.19.0051, julgada em 07/05/2024, pela 22ª Câmara de Direito Privado do TJRJ (antiga 23ª Câmara Cível), de relatoria do Des. Murilo André Kieling Cardona Pereira, por mais que se tenha registrado a complexidade da matéria, por envolver uma “colisão de princípios constitucionais”, consta a posição de que a concessionária de serviço público também estaria incumbida de zelar pelo interesse público, “dada a natureza da preservação ambiental” – muito embora se tratasse de região com ocupação consolidada, com fornecimento de energia elétrica a outras residências próximas –, afastando-se a má-fé da atuação da prestadora do serviço e, consequentemente, a pretensão indenizatória por danos morais – sendo que o autor da ação era beneficiário da gratuidade de justiça⁶².

Por outro lado, no julgamento da apelação nº 0020387-70.2021.8.19.0042, em 04/09/2024, pela 15ª Câmara de Direito Privado (antiga 20ª Câmara Cível), de relatoria do Des. Ricardo Alberto Pereira⁶³, em cujo acórdão constam fotos da

⁶² Na pesquisa realizada no período mencionado, não houve coleta de dados específicos levando em consideração as condenações ou não ao pagamento de indenização por danos morais; os exemplos ora mencionados são apenas breves menções, sem que se tenha uma análise efetiva do número de julgados que concedeu tal indenização aos consumidores em cotejo com o status econômico do particular que figura no polo ativo.

⁶³ Eis a ementa do julgado: “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. NEGATIVA DE FORNECIMENTO DE ENERGIA. SERVIÇO ESSENCIAL. RESIDÊNCIA LOCALIZADA EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE OPOSIÇÃO POR PARTE DO INEA E DO ICMBIO. EXISTÊNCIA DE OUTRAS CONSTRUÇÕES NA LOCALIDADE JÁ CONTEMPLADAS COM O SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. Ação proposta na qual o autor busca o fornecimento do serviço de energia elétrica em sua residência, o que foi negado pela parte ré porque a unidade consumidora está localizada dentro dos limites da unidade de conservação da área de proteção integral da Reserva Biológica de Araras. Embora a Secretaria de Meio Ambiente tenha informado que o imóvel foi edificado em Zona de Proteção Especial, que não permite nenhuma edificação, consta do relatórios que se trata de zoneamento APA ZCO1. O INEA apresentou dois relatórios favoráveis ao autor. O primeiro informa que, apesar do imóvel ter sido edificado dentro da área de proteção permanente (APP), há outros imóveis na localidade que já fazem uso de energia fornecida pela mesma concessionária, de modo que uma eventual nova ligação de energia em favor do autora acarretará diminuto prejuízo ambiental. Já o segundo relatório informa que o imóvel foi edificado em unidade de conservação ambiental da categoria uso sustentável, permitindo a ocupação humana, não sendo este um motivo que impeça o fornecimento de energia para quem a solicita. Por fim, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) informou que o imóvel se encontra totalmente inserido na zona ZCO1, sem restrição da APA Petrópolis e dentro da zona de

residência, deixando evidente que se trata de uma casa de classe mais alta, situada em condomínio na localidade de Araras, em Petrópolis/RJ, entendeu-se que, por mais que o imóvel esteja situado em área de preservação permanente e também em unidade de conservação, como já havia outras residências no local recebendo energia elétrica regularmente, a recusa da concessionária no caso analisado não se justificava. No referido caso, foi fixada indenização no valor de R\$ 10.000,00 como compensação por danos morais. Em outras situações, porém, mesmo que se tenha entendido pela possibilidade de prestação do serviço essencial por se tratar de ocupação consolidada, considerou-se a recusa da concessionária como legítima ao se pautar em dúvida razoável, o que afastaria qualquer pretensão indenizatória a título de danos extrapatrimoniais. É o caso da apelação nº 0004894-54.2018.8.19.0011, julgada em 11/06/2024, pela 22ª Câmara de Direito Privado (antiga 23ª Câmara Cível), do TJRJ, de relatoria do Des. Murilo André Kieling Cardona Pereira, processo no qual a autora era beneficiária da gratuidade de justiça.

Há, pois, uma disparidade no discurso, na medida em que, tratando-se de empreendimentos de luxo ou de imóveis de classes mais altas, o raciocínio que ampara tais decisões parte da possibilidade de uma relativização da proteção do meio ambiente natural, com o intuito de não frear o desenvolvimento econômico, à luz do art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, partindo-se do pressuposto de que, uma vez cumprida a exigência constitucional de estudo prévio de impacto ambiental, inexistirá dano ambiental. Por um raciocínio análogo, se não houver licença ambiental, haverá dano ambiental.

Tal lógica, no entanto, não se sustenta diante da percepção de que os procedimentos de concessão de licença ambiental, no Brasil, atendem, precipuamente, aos interesses econômicos, em detrimento dos interesses ambientais – o que inclui direitos socioambientais de populações diretamente afetadas com o

Amortecimento da Rebio Tinguá, que permite esse tipo de solicitação. Do cotejo probatório, constata-se que o imóvel está inserido na zona ZCO1, não havendo justificativa para a recusa de prestação de serviço essencial que viola o princípio constitucional da proporcionalidade e dignidade da pessoa humana. Destaca-se que a recomendação do MPF nº 11/2008 para que não haja novas ligações de água e energia elétrica na APA de Petrópolis é direcionada ao imóveis inseridos nas zonas ZRN2 (Zona de Recuperação Natural), ZPC3 (Zona de Proteção do Patrimônio Natural - Conservação) e ZPP3 (Zona de Proteção de Patrimônio Natural - Preservação), não mencionando a zona ZCO1 (zona de consolidação da ocupação das áreas construídas), onde está edificada a casa do autor. Constata-se, ainda, a existência de outras residências na localidade que dispõe de energia elétrica, não pode haver, no caso concreto, discriminação, além de restar violado o princípio da impessoalidade. (...)."

empreendimento a ser licenciado. Andréa Zhouri (2008, p. 100), ao analisar o procedimento de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais – estendendo, porém, a sua análise às demais entidades federativas –, aponta que, embora tais procedimentos se revistam de uma aparente democratização, com espaço para a participação da sociedade civil, trata-se, na realidade, de locais de debate hierarquizados e homogêneo em direção aos interesses do empreendimento que se pretende autorizar. Para a outorga de uma licença ambiental no caso de empreendimentos que interessam ao mercado econômico, industrial ou imobiliário, conta-se com a participação de atores políticos e do setor privado para seguir uma formalidade, sem o intuito de inviabilizar o projeto, sem a transparência necessária ao efetivo controle por parte da sociedade civil (idem, p. 101). A omissão do Poder Público para a efetiva proteção ambiental perante os interesses econômicos do mercado gera injustiça socioambiental, com “riscos ambientais desproporcionais, intencionais ou não intencionais, para os mais carentes de recursos financeiros e políticos” (Acsegrad, 2009, p. 73). Da mesma forma, a ausência ou dificuldade de acesso aos recursos básicos é fator de desigualdade e injustiça ambientais, com concentração de espaço e de recursos em uma pequena parcela da sociedade, ao passo que parcelas pobres da população permanecem privadas de itens essenciais (idem, pp. 76-77).

Segundo aponta Acsegrad (idem, p. 79),

[a]s agências ambientais fiscalizam mais efetivamente os “pequenos”, dotados de pouco poder de influência na esfera política, do que os grandes interesses econômicos, via de regra responsáveis por impactos ambientais consideráveis.

A análise dos casos envolvendo o fornecimento de energia elétrica para residências construídas por população de baixa renda em áreas de preservação ambiental demonstra que não apenas as agências ambientais, como também as concessionárias de serviços públicos e, por vezes, o Poder Judiciário adotam as mesmas práticas que perpetuam a injustiça socioambiental. Isso não exclui a necessidade de se verificar a maior propensão ou não de desastres a depender da localização das residências. Tratando-se, porém, de ocupações urbanas consolidadas de populações vulneráveis, é preciso investigar também se existem medidas a serem adotadas pelo Estado para eliminar ao máximo os riscos de

impactos na hipótese de eventos catastróficos, sem prejuízo de ampla participação das pessoas envolvidas, o que será abordado mais detalhadamente no capítulo subsequente.

3.3. Exposição de grupos vulneráveis residentes no meio urbano a risco de desastres

3.3.1. Desastre: conceito e relação com as vulnerabilidades sociais

Além das vulnerabilidades que se revelam nos tempos de normalidade no tocante aos direitos que compõem o conceito de cidades sustentáveis – como as situações de déficit habitacional, inadequação de domicílios e problemas de acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais –, a ocorrência de eventos catastróficos da natureza, notadamente as enchentes se se considerar o cenário brasileiro, também costumam trazer à tona a desigualdade na exposição a riscos e na maior ou menor propensão a desastres. No presente estudo, não se utiliza o termo “desastres naturais”, por se entender que existe uma diferença entre o evento da natureza e o desastre em si, sendo este uma decorrência daquele. Eventos catastróficos, como enchentes, deslizamentos de terra, desabamentos, podem gerar consequências drásticas, colocando as pessoas que vivem ou trabalham na área afetada em perigo – gerando, assim, o desastre⁶⁴. Virginia García Acosta (2005) explica que a ameaça de um evento catastrófico da natureza ou decorrente de ações humanas não é o único elemento que constitui o desastre, sendo essencial verificar o risco previamente à ocorrência da calamidade – o que, por sua vez, pressupõe o estudo das variáveis socioeconômicas dos grupos envolvidos, identificando-se a vulnerabilidade como fator preponderante na análise. A autora entende que a geração dos riscos ocorre também no âmbito social, que é capaz de modular a intensidade dos riscos que eventos da natureza já representariam ordinariamente. Em outras palavras, a vulnerabilidade criada no meio social acarreta novas ameaças

⁶⁴ Na lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (lei 12.608/12), conforme redação alterada pela lei 14.750/23, desastre é definido como “resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais”.

além daquelas intrínsecas a eventos extremos, como furacões, enchentes, entre outros. Com base nisso, a autora define os desastres como (2005)

(...) procesos históricamente contruidos, producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados con y derivados del tipo de sociedad y de economía que se han ido desarrollando con el paso del tiempo y no de la presencia cada vez mayor en frecuencia y magnitud de amenazas de origen natural.

No mesmo sentido, de acordo com Blaikie e outros, a análise dos desastres deve perpassar obrigatoriamente pelas condições existentes em termos de normalidade, na medida em que o desastre em si, observado no chamado ponto de pressão da calamidade, não é apenas uma decorrência do evento da natureza, sendo também produto dos processos sociais, políticos e econômicos que constroem o meio no qual vivem os diversos grupos, deixando-os mais ou menos vulneráveis a perigos (Blaikie e outros, 2003, p. 4). Por esse motivo, a análise dos processos de vulnerabilização, tal como já exposto no capítulo precedente, adquire especial importância para verificar quais atitudes podem e devem ser tomadas por agentes públicos e privados de modo a reduzir ou eliminar os riscos a que grupos vulneráveis estão expostos. Seguindo essa linha, a lei 14.750/23 incluiu na lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil a definição de vulnerabilidade nos seguintes termos: “fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana”. Conforme denuncia Acselrad, classes mais abastadas conseguem fugir mais dos riscos ambientais, relegando aos grupos mais vulnerabilizados condições ambientais mais precárias pela segregação espacial por meio da qual tais pessoas são obrigadas a residir em locais de maior risco, com menos infraestrutura (Acselrad, 2009, p. 78). Além disso, posteriormente à ocorrência da calamidade, o grau de vulnerabilização também afeta como cada grupo, família e indivíduo se recuperará dos efeitos sofridos, o que depende da renda disponível e do acesso a recursos – que, em tempos de crise, podem se tornar mais escassos (Blaikie e outros, 2003, p. 109). No mesmo sentido, Sandrine Araujo dos Santos aponta que, a depender da situação socioeconômica dos indivíduos afetados por um desastre, pode-se comprometer ou impossibilitar uma recuperação rápida, colocando-os em um cenário ainda pior do que aqueles no qual se encontravam anteriormente

(Santos, 2017, p. 35). Por esse motivo, para Blaikie e outros (2003), a capacidade para se recuperar de uma catástrofe também está abarcada no conceito de vulnerabilidade – o que, por sua vez, é um resultado de múltiplos processos, tal como o autor expõe nos já citados modelos de análise (PAR e Access model).

3.3.2. Os riscos de desastres nos meios urbanos brasileiros

Os desastres podem ser engatilhados por vários tipos de eventos, sejam aqueles causados diretamente por ação antrópica – tais como vazamentos de produtos tóxicos, por exemplo –, sejam aqueles da natureza, como terremotos, tsunamis, furacões, erupções vulcânicas. Considerando-se o cenário das cidades brasileiras, porém, os casos mais comuns envolvem as enchentes, que provocam inundações, deslizamentos, desabamentos e desmoronamentos. Exemplos recentes envolvem as fortes chuvas no Rio Grande do Sul em 2024, em Minas Gerais em 2024, em São Sebastião/SP em 2023, em Petrópolis/RJ em 2022, em Vitória do Jari/AP em 2022.

Andréia dos Santos Cunha (2023, p. 32) explica que uma das principais causas que geram riscos de desastres no cenário urbano no Brasil é a expansão do território urbano de forma desordenada. As tragédias costumam afetar principalmente as pessoas vulneráveis que ocupam áreas de risco, assim consideradas como aquelas mais suscetíveis a sofrerem os impactos de fenômenos naturais (Santos, 2017, p. 92). Santos (idem, p. 94) aponta que os riscos são agravados pelo fato de que, na maioria das vezes, a construção de residências pelos grupos mais vulneráveis em regiões mais expostas a calamidades ocorre sem a estrutura adequada, por meio da retirada da vegetação de morros, encostas e áreas marginais a rios e córregos – o que, além de provocar a degradação do solo ou dos corpos hídricos, aumenta a probabilidade de inundações, desmoronamentos e deslizamentos. E, conforme pontua a autora (idem), grande parte dos habitantes de áreas de risco – além de não vislumbrarem alternativas de locais de moradia – não buscam o apoio do poder público ou da defesa civil por medo de que eventual intervenção pública acarrete a interdição do único local que possuíam para morar.

No âmbito federal, a despeito da menção específica no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030 com relação à obrigação dos Estados de diminuir o número de óbitos e de pessoas afetadas por calamidades, com

referência expressa aos desastres relacionados à água, no item 11.5, foi apenas após a ocorrência da catástrofe da região serrana do Rio de Janeiro em 2011 que o assunto ganhou mais ênfase nas políticas públicas (Brasil, 2023B, p. 1), culminando, inclusive, na promulgação da lei 12.608/12, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Mais recentemente, a lei 14.750/23 trouxe novas alterações à lei 12.608/12, com o intuito de criar instrumentos de monitoramento e prevenção de desastres – notadamente uma maior fiscalização por parte do poder público quanto aos empreendimentos privados. A leitura das diretrizes e dos objetivos da referida política nacional, elencados, respectivamente, nos arts. 4º e 5º da lei, deixa claro que se deve dar prioridade às medidas de prevenção, com base em estudos técnicos e pesquisas com relação às possíveis áreas de risco, assegurando-se, ainda, a participação da sociedade civil. Dentre as medidas de prevenção, o texto legal prevê, no art. 5º, inciso VI, a importância de se “estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização”.

Thiago Feltes Marques (2016, p. 114) explica o conceito de resiliência como a “capacidade de um sistema absorver choques sem maiores distúrbios, ou seja, de tolerar perturbações sem alterar suas estruturas básicas”. Para o autor, tanto a resiliência quanto a vulnerabilidade – referente às condições decorrentes de processos históricos, econômicos, sociais, ambientais que interferem diretamente na capacidade de enfrentamento dos riscos – apresentam o potencial de ampliar a ocorrência de desastres, na medida em que ambos os fatores se relacionam com o poder de reconstrução de uma comunidade ou de um local.

Não obstante, após mais de dez anos da criação de programas e órgãos governamentais voltados ao monitoramento e ao enfrentamento de desastres, o número de calamidades engatilhadas por fortes chuvas aumentou na última década⁶⁵. No programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres constante do Plano Plurianual de 2012 a 2015 do Governo Federal, 821 municípios brasileiros foram classificados como sendo mais propensos a riscos, uma vez que concentravam 94% das mortes e 88% do número de pessoas afetadas em

⁶⁵ De acordo com dados extraídos da plataforma Atlas Digital de Desastres no Brasil, desenvolvida por meio de cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, atualmente mantida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, houve um total de 11.026 ocorrências envolvendo eventos geo-hidrológicos no período de 2014 a 2024, ao passo que, de 1991 a 2013, foram registradas 8.600 ocorrências.

calamidades. No Plano Plurianual do período de 2023 a 2027, por sua vez, a Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República lançou uma nota técnica (Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR) atualizando os critérios⁶⁶ para a identificação das cidades mais suscetíveis a desastres, ampliando-se a quantidade de municípios para 1.942, assim como identificou que os grupos mais afetados são aqueles em situação de vulnerabilidade, “enfrentando ameaças crescentes à sua segurança, meios de subsistência e infraestrutura” (Brasil, 2023, p. 1-5). Conforme foi consignado na referida nota técnica (idem),

[a] urbanização rápida e muitas vezes desordenada, assim como a segregação socio-territorial, têm levado as populações mais carentes a ocuparem locais inadequados, sujeitos a inundações, deslizamentos de terra e outras ameaças correlatas. Essas áreas são habitadas, de forma geral, por comunidades de baixa renda e que têm poucos recursos para se adaptarem ou se recuperarem dos impactos desses eventos, tornando-as mais vulneráveis a tais processos.

Embora haja reconhecimento por parte do governo federal quanto a uma das principais causas dos desastres hídricos, que afetam sobretudo grupos vulneráveis em regiões urbanas, o aumento de tais eventos leva ao questionamento quanto às políticas públicas que efetivamente têm sido adotadas para minimizar essa situação, o que será abordado mais detalhadamente no capítulo seguinte.

⁶⁶ Os critérios levados em consideração para identificar quais municípios estão mais suscetíveis a desastres foram os seguintes: (1) constar na lista de municípios críticos de 2012; (2) ter óbito registrado relacionado a desastres entre 1991 e 2022; (3) ter 10 registros, ou mais, de desastres entre 1991 e 2022; (4) apresentar o número de 900 pessoas, ou mais, desalojadas/desabrigadas no período de 1991 a 2022; (5) apresentar o número de 500 pessoas, ou mais, identificadas em áreas mapeadas como risco geo-hidrológico; (6) apresentar alta vulnerabilidade a inundações, segundo o Atlas de Vulnerabilidade a Inundações da ANA (2014); (7) apresentar 400 dias de chuva, ou mais, acima de 50 mm, de 1981 a 2022, que corresponde a uma média de 10 dias por ano. Para ser enquadrado como cidade mais propensa a sofrer alguma calamidade, foi necessário preencher um dos sete critérios apontados (Brasil, 2023, p. 4).

4. Papel do Estado Socioambiental no enfrentamento das vulnerabilidades e na garantia do direito às cidades sustentáveis

4.1. Necessária mudança de paradigma na organização dos centros urbanos sob o viés transformador

As particularidades dos problemas que se apresentam relativos aos direitos que compõem as cidades sustentáveis evidenciam a complexidade da situação. Conforme observam Maria Claudia da Silva Antunes de Souza e Priscilla Linhares Albino, a prática revela que, em muitas cidades brasileiras, o plano da realidade está muito aquém do formato pensado pelo legislador, notadamente pelo constituinte, havendo ainda problemas de violação de direitos, exclusão de camadas da população e de ausência de garantia de direitos básicos com dignidade, o que também impacta a garantia da própria cidadania (Souza & Albino, 2018, p. 104). Deparamo-nos, assim, com o “desafio de refazer a cidade existente” (idem), o que, segundo as autoras, engloba um comprometimento por parte dos entes federativos com o desenvolvimento de políticas públicas e projetos voltados a uma educação socioambiental de modo a se construir uma cidade para todos, retirando-se o foco de aspectos econômicos para se buscar uma verdadeira qualidade de vida, com equilíbrio. As autoras pontuam a necessidade de se criar um diálogo entre economia e meio ambiente (idem, p. 105). Isso, porém, conforme observa Lucas Campos Jereissati (2020, p. 44) pode se tornar um grande desafio, notadamente quando a própria noção de desenvolvimento sustentável pode abarcar toda uma série de objetivos distintos, sejam eles no campo econômico, social, político, cultural ou institucional, de modo que, muitas vezes, ações que, embora busquem o caminho da sustentabilidade, não possuem integração entre si.

Os problemas verificados no tocante à concretização da ideia de cidade sustentável demonstram, ainda, que o primeiro passo para qualquer medida que busque uma efetiva transformação em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade não prescinde de uma mudança de paradigma, com uma nova forma de se pensar o espaço urbano. O histórico de urbanização das cidades brasileiras revela a importância de o Estado assumir o seu papel constitucionalmente previsto, de redução das desigualdades regionais e socioeconômicas, com ênfase no “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e na garantia do “bem-estar de seus

habitantes”, nos termos do art. 182, da Constituição Federal, na concepção de um verdadeiro Estado socioambiental. Isso significa, dentre outras medidas mais específicas, não permitir que a ocupação urbana seja dominada pelos interesses privados de grupos majoritários. Para tanto, Joice Berth (2023, p. 44) afirma que as forças sociais cujas práticas excluem os grupos mais vulnerabilizados, notadamente de baixa renda, permanecerão atuando nas cidades enquanto não houver programas de integração total das camadas sociais mais vulneráveis à malha urbana. Segundo a autora (2023, p. 21),

[n]enhuma luta que visa a transformações coletivas eficientes pode ser bem-sucedida se as dinâmicas espaciais consolidadas não forem compreendidas. Antes, ou simultaneamente, é necessário alterar também os cenários em que os atores sociais se constituem e se apresentam.

Trata-se de reflexão importante na interpretação do papel do Estado nos futuros processos de urbanização. O art. 42-B, do Estatuto da Cidade, incluído pela lei 12.608/12, ao estabelecer diretrizes para o projeto específico a ser elaborado pelos Municípios que pretendam expandir o perímetro urbano – como forma de conferir maior ordenação nas novas organizações do espaço urbano –, determina, em seu inciso VII, que sejam previstos mecanismos para uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios decorrentes desses novos processos de urbanização, inclusive com a recuperação da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público para a coletividade. Tal determinação, porém, não pode ser analisada de forma genérica, sem levar em consideração as desigualdades já presentes no espaço urbano. Em outras palavras, prever uma distribuição de ônus e benefícios sem a identificação daqueles que já gozam de privilégios e daqueles que já sofrem com as consequências negativas de um processo de urbanização desordenada apenas perpetuará o cenário de desigualdade e injustiça socioambiental. O que se observa, no entanto, é uma mentalidade que não admite que camadas menos favorecidas da população usufruam de áreas com melhor infraestrutura urbana, valorizadas comercialmente. Alfonsin e outros (2019, p. 182), nesse sentido, observam que “as incorporadoras (...) acreditam que terra bem localizada ocupada por população de baixa renda não cumpre a missão de ser o mais rentável possível”.

Especificamente no tocante ao direito à moradia digna, a mudança de paradigma também perpassa pela sua necessária desvinculação do direito de propriedade, o que afeta principalmente os segmentos mais vulneráveis dos centros urbanos. A proteção da posse, independentemente de título de propriedade, se coaduna com uma proteção de direitos sociais que se sobrepõe aos interesses econômicos dos setores financeiro e econômico.

Não se pode, tampouco, perder de vista que, tal como aponta Berth, a crise habitacional observada no cenário brasileiro é “um dos resultados dos processos históricos de exclusão racial” (Berth, 2023, p. 44), demandando-se, assim, políticas públicas também voltadas à luta antirracista. Afinal, “[s]e há uma divisão racial do espaço físico, é necessária uma abordagem racializada das políticas públicas e nas reflexões sobre as cidades e os territórios em geral” (idem, p. 117). Berth (idem, p. 28), ao sintetizar como deve ocorrer a mudança de paradigma dos centros urbanos, de modo a se estabelecer uma “nova ordem urbana que também seja preta, que também seja feminina, que comunique nossa diversidade étnica”, defende

(...) um urbanismo antirracista, anti-imperialista, antissexista e anticlassista que centraliza suas ações a partir da nascente das desigualdades e que repara, no presente, os abismos deixados pelos processos históricos.

A autora ressalta, ainda, que não só as parcelas mais vulneráveis sofrem as marcas deixadas pelos processos de segregação espacial, como também as pessoas que integram os grupos mais privilegiados, na medida em que não são capazes de estabelecer uma “experiência de vida plena nessa configuração de sociedade” (idem, p. 29), vivendo, pelo contrário, em um ambiente artificial e frágil a partir da oposição com relação ao *outro*⁶⁷.

Outra mudança necessária de paradigma se refere à relação entre o meio ambiente urbano e o meio ambiente natural, de modo a se entender a questão ambiental de forma integrada, sem criar uma dicotomia. Adotando-se a perspectiva socioambiental, considerando sobretudo o cenário socioeconômico no Brasil,

⁶⁷ O *outro*, nesse caso, é entendido como aquele que compõe os grupos excluídos, notadamente em razão do fator raça, em oposição às pessoas brancas, detentoras de privilégios negados aos não brancos – conforme o conceito de branquitude explicado por Thula Pires (2017, p. 548). Vide NR nº 14.

marcado por profundas desigualdades sociais, econômicas, culturais, com discriminações nos domínios público e privado, não há como desatrelar do discurso de proteção ambiental a concretização de direitos socioambientais. Sendo a cidade – e o próprio ser humano – integrante do meio ambiente, a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado não prescinde da efetivação de direitos no âmbito da cidade, na qual vive a maior parte da população. Pensar em um Estado Democrático, Social e Ecológico pressupõe a proteção de todos os meios ambientes de forma integrada.

É inegável, portanto, a necessidade de mudança, que exige por parte principalmente da administração pública uma postura em consonância com o constitucionalismo transformador, com o intuito de promover mudanças na sociedade por meio da redistribuição do espaço urbano, de modo a alcançar efetiva justiça sociambiental, concretizando-se a ideia de um Estado verdadeiramente socioambiental. Arivaldo Santos de Souza (2015, p. 38) destaca a importância de haver um entendimento amplo acerca da relação existente entre fatores como raça, classe, política e qualidade ambiental, por se tratar de elementos que influenciam na sustentabilidade dos ambientes, de modo a pautar a produção legislativa, a elaboração e a aplicação de políticas públicas e as decisões judiciais.

Para tanto, no âmbito internacional, as metas inseridas na Agenda 2030 oferecem um importante norte a ser seguido – embora dotadas de certo grau de abstração e generalidade. Além disso, a necessária mudança de paradigma também é sublinhada pela Relatoria Especial do Comitê de Direitos Humanos da ONU, em cujas diretrizes lançadas em 2019 acerca do direito à moradia adequada se assenta que (ONU, 2019A, p. 3)

[e]l derecho a la vivienda debe aplicarse de modo que cambie la forma en que se concibe, se valora, se produce y se regula la vivienda actualmente. 6. Hay razones para creer que el cambio es posible. Cada vez es mayor el reconocimiento, tanto por parte de la sociedad civil como de la administración, de que la crisis de la vivienda es una crisis de derechos humanos que requiere una respuesta basada en los derechos humanos.

Por mais que as referidas diretrizes tenham sido editadas pensando-se especificamente o direito à moradia, considerando o seu conceito abrangente, é

possível aplicar o mesmo raciocínio à concretização do direito às cidades sustentáveis.

No âmbito interamericano, Adriani Marques França França Tavares, Mariane Morato Stival e Sandro Dutra e Silva pontuam que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos ainda é restrita no tocante à proteção do meio ambiente urbano como um todo⁶⁸. A maior parte dos poucos casos envolvendo questão ambiental que foram submetidos à corte se limitam a situações envolvendo comunidades indígenas e tradicionais. As limitadas manifestações da Corte regional no tocante ao meio ambiente se referem ao direito que todos possuem a um ambiente saudável, o que também foi reforçado na Opinião Consultiva nº 23/2017⁶⁹, segundo a qual incumbe aos Estados adotar medidas preventivas para evitar danos ambientais ocorridos dentro e fora de seu território, havendo uma relação entre o direito ao meio ambiente saudável e a proteção de outros direitos humanos, à luz do artigo 11 do Protocolo de San Salvador. Não obstante, os autores observam que, em suas decisões, a Corte regional aborda o meio ambiente de forma indireta⁷⁰, sem lhe conferir uma proteção clara e direta, assim como sequer utiliza como fundamentação as normas contidas no Pacto de San José da Costa Rica ou no Protocolo de San Salvador (Tavares e outros, 2020, p. 252-254). Não obstante, os autores defendem (idem, p. 255) como seria importante a contribuição da Corte interamericana ao expandir a sua análise para abordar questões ambientais urbanas, de modo a somar com a análise de outras cortes regionais, como é o caso da Corte Europeia de Direitos Humanos. Para tanto, Tavares e outros sugerem (idem, p. 257) que casos como os desastres ocorridos em Mariana/MG, em 2015, e em Brumadinho/MG, em 2019 – os quais já despertaram o interesse de órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos – poderiam ser oportunidades para a

⁶⁸ Os autores apontam, ainda, a omissão da Convenção Americana de Direitos Humanos com relação aos direitos sociais, econômicos e culturais, bem como o reduzido número de casos envolvendo tais direitos submetidos à jurisdição da Corte regional. Assim, a jurisprudência interamericana no tocante a direitos sociais se mostra mais restrita, com uma proteção indireta seguindo um viés civil, por meio de três tipos de decisão, assim resumidos pelos autores: “a dimensão positiva do direito à vida; a execução do princípio da progressividade dos direitos sociais e questões concernentes à proteção indireta dos direitos sociais” (Tavares e outros, 2020, p. 249).

⁶⁹ Tavares e outros (2020, p. 251) explicam que, na Opinião Consultiva nº 23/2017, a Corte Interamericana, pela primeira vez, assentou o seu entendimento quanto à existência do direito fundamental ao meio ambiente saudável.

⁷⁰ Destacam-se apenas quatro decisões que abordaram a questão da proteção ambiental, ainda que de forma reflexa: Caso das comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênese) Vs. Colômbia, o caso do Povo indígena Kichwa de Sarayuku Vs. Equador, o caso do Povo Saramaka Vs. Suriname, e o caso da comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua (Tavares e outros, 2020, p. 254).

expansão da jurisprudência da respectiva Corte, com reflexões acerca da responsabilidade dos Estados nas tragédias que acarretaram violações de direitos humanos.

Mais recentemente, no final de 2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu uma importante decisão que aborda a matéria ambiental para além das questões indígenas, tendo consignado de forma expressa a responsabilidade do Estado quanto à fiscalização das ações de empresa privada – especificamente no ramo da mineração. Trata-se do caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru*, no qual a Corte (2023, p. 42-46) reconheceu a omissão do Estado do Peru no seu dever de regulação e fiscalização, acarretando, como consequência, a violação de direitos humanos, como o meio ambiente saudável, a saúde e a integridade das vítimas atingidas. Por mais que a situação envolvesse principalmente a poluição do ar e da água – resultando na contaminação dos habitantes da cidade próxima às atividades desenvolvidas pela empresa –, a sentença representa uma importante chave de interpretação no tocante à responsabilidade estatal quanto a atividades do setor privado que provocam danos ambientais. Transpondo-se a mesma lógica para as cidades brasileiras, considerando-se sobretudo o processo histórico de urbanização marcado por uma inércia estatal, sem fiscalização por parte do Estado quanto aos avanços da cidade dominados principalmente por interesses econômicos e privados, é importante que se reconheça a responsabilidade do Estado pela sua omissão no dever de fiscalização e pelas violações de direitos humanos perpetrados no meio ambiente urbano, desde a falta de segurança jurídica da posse exercida sobre o local de moradia até os desastres engatilhados por eventos da natureza, passando pela deficiência no acesso a serviços básicos – sendo que tudo isso está englobado no conceito de ambiente saudável previsto no Protocolo de San Salvador. Assim, embora o arcabouço normativo e jurisprudencial do sistema interamericano não contenha disposições específicas para questões urbanas, encontram-se alguns poucos subsídios que podem servir de parâmetro para se seguir uma política transformadora.

A legislação nacional – ainda que deficiente em alguns pontos e desde que aplicada sob a ótica de transformação para se efetivarem mudanças concretas na sociedade – oferece importante suporte aos gestores públicos, ainda que a sua

aplicação prática nem sempre seja a mais adequada para a garantia do direito às cidades sustentáveis.

De todo modo, como ponto de partida para a mudança que aqui se propõe, podem-se adotar as diretrizes sugeridas no guia “Leaving no one behind”, que auxilia no diagnóstico das vulnerabilidades e das causas que devem ser combatidas. No presente estudo, entende-se que os problemas atinentes à consecução do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis constituem prioridade na atuação do gestor público, à luz do comando constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem estar de todos, sem qualquer discriminação, nos ditames do art. 3º, da Carta Magna, considerando-se, ainda, que a maioria da população do país vive no meio urbano. Assim, desde o momento da elaboração de políticas públicas até a sua implementação, não se ignorando a escassez de recursos para atender a todas as demandas, a organização das prioridades, com identificação dos problemas a serem enfrentados, pode auxiliar o gestor público a colocar em prática, paulatinamente, as medidas para as mudanças necessárias em vista da garantia de direitos às populações vulneráveis nos centros urbanos.

4.2. Instrumentos jurídicos para a garantia do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis

O Estatuto da Cidade disciplina diversos instrumentos jurídicos à disposição do gestor público para o desenvolvimento da política urbana, tomando-se por base, inicialmente, o art. 182, da Constituição Federal, que se refere à ideia de função social da cidade. O § 2º do mencionado dispositivo, ao se referir à função social da propriedade urbana, remete às exigências fundamentais contidas no plano diretor, o qual, elaborado em âmbito municipal, será o ponto de partida da política de desenvolvimento e expansão urbana em municípios com mais de 20.000 habitantes⁷¹, nos termos do § 1º. O art. 39, da lei 10.257/01, ao tratar da função

⁷¹ O art. 41, do Estatuto da Cidade, amplia a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor aos (1) municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, (2) àqueles onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos estabelecidos no art. 182, § 4º, da Constituição Federal – quais sejam, parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e

social da cidade, reproduzindo a redação do art. 182, § 2º, da Lei Maior, estabelece a necessidade de se assegurar qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, observadas as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade.

O art. 4º, da lei 10.257/01, enumera, em um rol exemplificativo, instrumentos que podem ser utilizados na política urbana, especialmente em âmbito municipal. Sem pretender esgotar o tema acerca dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, serão tecidos breves comentários acerca daqueles que se consideram os mais relevantes para lidar com os problemas enfrentados pelas populações em situação de vulnerabilidade. Contudo, para a construção de um novo parâmetro de urbanismo, à luz de uma perspectiva transformadora, o primeiro passo – previamente à própria previsão de instrumentos legais a serem aplicados pela administração pública – é a democratização dos processos decisórios, com a inclusão dos grupos excluídos, conforme será abordado adiante.

4.2.1. Gestão democrática na ordenação do espaço urbano

Os problemas advindos da atual composição dos centros urbanos brasileiros, como consequência de um processo histórico de exclusão e de dominação dos interesses de classes mais privilegiadas, denotam um cenário de injustiça socioambiental, conforme já exposto nos capítulos anteriores. Em um Estado socioambiental que pretenda realizar uma efetiva mudança rumo a uma verdadeira justiça socioambiental, também no meio urbano, é necessário, em primeiro lugar, desenvolver uma escuta ativa, assegurando-se a participação democrática nos processos decisórios – o que, inclusive, permite uma identificação mais precisa dos principais problemas, com o intuito de organizar as prioridades de ação do poder público.

A necessidade de gestão democrática no âmbito da administração pública é abordada em doutrina como essencial em um Estado Democrático de Direito. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 3-4), com a evolução do direito

desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública –, (3) aos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico ou em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, bem como (4) às cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

administrativo, surge também a centralidade do princípio democrático em todas as ações do Estado, seja no domínio social, seja no domínio econômico, assegurando-se a participação do próprio cidadão tanto na gestão pública quanto no controle das atividades da administração pública. Passa-se a falar, assim, em democracia participativa, o que foi reforçado pela Constituição de 1988, que, ao instituir um Estado social, enfatiza a necessidade de inserção dos grupos interessados na tomada de decisão administrativa (Di Pietro, 2012, p. 8). Conforme explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011, p. 18), com o tempo, o direito público e, mais especificamente, o direito administrativo, abandonou a ideia meramente formal de democracia – que significava tão somente a possibilidade de eleger quem governa – para abraçar a noção de democracia substantiva, com o intuito de concretizar o princípio democrático também no aspecto material, no modo de se governar. Consequentemente, o autor explica (idem, p. 19-31) que não basta que os atos administrativos provenham de pessoas legitimadas para ocupar cargos de poder, sendo necessário observar também todos os princípios que regem a atuação da administração pública – dentre eles o princípio da participação cidadã, por meio do qual se assegura a inclusão dos grupos interessados em decisões coletivas, notadamente quando a mera democracia representativa não tem sido suficiente para conferir legitimidade aos atos políticos e, mais especificamente no caso da administração pública, aos atos administrativos.

No mesmo sentido, José Sérgio Cristóvam (2016, p. 146) aponta o novo paradigma do direito administrativo, referente a uma administração pública democrática à medida que se abandona a antiga ideia de que a supremacia do interesse público conferiria legitimidade à atuação de gestores públicos. Tomando-se por base a noção de que o próprio Estado Democrático de Direito foi assentado no ordenamento jurídico pátrio como princípio constitucional estruturante, Cristóvam afirma que a sua construção demanda a “ruptura com as práticas de exclusão e marginalização características dos modelos extremados de neoliberalismo e globalização econômica, verdadeiros entraves à democracia material” (Cristóvam, 2016, p. 149). Segundo o autor (idem, p. 161-162), a participação da sociedade desde a formulação até o controle de políticas públicas é um dos aspectos mais importantes na concretização de uma administração pública democrática, o que exige “a efetiva ampliação dos canais de diálogo entre os governos e a sociedade civil, asseguratórios da participação social na atividade e na

decisão administrativa”, a qual, por sua vez, será mais justa e acertada à medida que incorporar maiores conhecimentos acerca das circunstâncias envolvendo o processo decisório.

Ao tratar especificamente das políticas públicas e dos atos administrativos afetos ao direito às cidades sustentáveis, a construção de uma decisão democraticamente qualificada se revela essencial. Ao tratar do direito à moradia adequada – cujo conceito amplo permite que as respectivas orientações também se apliquem ao direito às cidades sustentáveis –, a Relatoria Especial do Comitê de Direitos Humanos da ONU (2019A, p. 6) elenca como uma de seus diretrizes a garantia de uma participação significativa no desenho, na aplicação e no acompanhamento de políticas de decisões, tratando-se de elemento essencial à promoção da própria dignidade, da autonomia e da livre determinação. Afinal, a partir do entendimento de que as vulnerabilidades – inclusive no meio urbano – são oriundas de processos históricos, sociais, culturais e econômicos, qualquer pretensão de transformação da sociedade em vistas à justiça socioambiental deve perpassar pela participação ativa dos grupos vulneráveis e excluídos nos processos decisórios. Assegurar a participação dos grupos afetados no tocante aos problemas observados nos centros urbanos significa reconhecer verdadeiramente seus membros como titulares de direitos e não como meros destinatários passivos de políticas públicas, o que garantirá maior efetividade das medidas adotadas, na medida em que permitirá um maior engajamento e comprometimento da comunidade (ONU, 2019A, p. 6-7). Além disso, permite uma organização mais adequada à realidade das prioridades que devem ser levadas em consideração pela administração pública na elaboração da política urbana.

A inclusão de grupos vulneráveis nos processos de tomada de decisão, de modo a levar em consideração suas necessidades para além de interesses econômicos e políticos, não se opõe ao desenvolvimento, notadamente quando se toma por base a ideia de desenvolvimento como liberdade, utilizando-se a noção desenvolvida por Amartya Sen, conforme exposto no segundo capítulo do presente estudo. Tal ideia se conecta diretamente com o direito às cidades sustentáveis, por envolver a escolha dos indivíduos com relação ao ambiente no qual pretendem viver. Nesse sentido, Pansieri explica que, no pensamento de Sen, “um ambiente caracterizado pela liberdade ajudará aos indivíduos na escolha do ambiente em que desejarem viver”, abrangendo, ainda, o próprio processo de decisão e de escolha, na

medida em que “os cidadãos não serão forçados a acatar determinado caminho preconcebido mas poderão deliberar acerca da melhor maneira de se atingir determinada finalidade” (Pansieri, 2016, p. 457).

João Luís Nogueira Matias e Lucas Campos Jereissati abordam a importância da gestão democrática na concretização do direito às cidades sustentáveis, tratando-se de questão lógica, na medida em que as políticas públicas de desenvolvimento urbano possuem como finalidade assegurar o bem-estar da população, cuja participação no processo de tomada de decisão se torna fundamental (Matias & Jereissati, 2022, p. 665). Os autores denunciam como a falta de diálogo do poder público com a comunidade, o setor terciário e a iniciativa privada representam um obstáculo à plena construção de cidades sustentáveis.

A inclusão de diferentes grupos na organização das políticas urbanas representa, ainda, uma forma de promover ainda mais a mudança de paradigma aqui defendida, afastando-se do discurso atualmente presente, que se traduz em um desenho urbano que confere privilégios aos grupos dominantes. Segundo Livia Oliveira Almeida, Pedro Lucas Formiga de Almeida e Anderson Henrique Vieira (2024, p. 82), o sistema do Estado Moderno na atualidade, pautado em um centralismo legal⁷², “ignora as múltiplas interpretações e significados das ações humanas, privilegiando uma visão objetiva e racional que desconsidera as formas de habitar e de existir das comunidades tradicionais e de territórios alternativos/resistentes”, os quais apresentam alternativas coletivas ao direito de propriedade ao priorizar uma forma de apropriação de espaço que se baseia precipuamente na posse.

A participação democrática – prevista como uma das diretrizes da política urbana no art. 2º, II, da lei 10.257/01 – deve estar assegurada desde o momento da elaboração do plano diretor, o qual, nos termos do art. 40, do Estatuto da Cidade, caracteriza o instrumento básico da política urbana. O § 4º do referido dispositivo legal determina que os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir tanto a realização de audiências públicas e debates com a população e com

⁷² Conforme explicam os autores (Almeida, Almeida & Vieira, 2024, p. 83), observa-se na organização do Estado moderno a prevalência da razão cartesiana, que ignora métodos diferentes que fogem da lógica advinda da razão instrumental, valorizando-se “em demasiado o discurso do homem branco, europeu, cristão, cis e neoliberal”, acarretando, conseqüentemente, “certa subalternização de instituições ou de outros seres não enquadrados no recorte social, econômico, político, cultural, jurídico, dentre outras áreas que compõem o existir burocrático”.

associações que representem os vários grupos sociais, quanto a publicidade e o acesso aos documentos e às informações produzidas no processo de elaboração do plano, de modo a permitir também a fiscalização por parte da sociedade. Por esse motivo, Matias e Jereissati (2022, p. 665) afirmam que “a gestão democrática da cidade também é parte do conteúdo normativo do direito a cidades sustentáveis”.

Contudo, não é apenas na elaboração do plano diretor, em âmbito municipal, que a participação democrática assume importância. Considerando que, em uma federação cooperativa tal como adotada no Estado brasileiro, todos os entes federativos devem colaborar na construção de políticas públicas urbanas, em todas as esferas deve se assegurar a inclusão dos diversos grupos da sociedade nos processos decisórios. A título exemplificativo, pode-se mencionar a política habitacional promovida pelo governo federal, principalmente no tocante ao programa Minha Casa Minha Vida, que sofreu mudanças recentemente por meio da lei 14.620/23. Almeida, Almeida e Vieira (2024, p. 83-87) criticam o referido diploma legal, cuja produção ocorreu no cenário centralista e hierarquizador usualmente observado na elaboração de políticas habitacionais. Os autores explicam que, muito embora a norma legal estabeleça como um de seus objetivos o desenvolvimento cultural⁷³ e se refira a questões concretas da ocupação do espaço – a qual, por sua vez, é pautada por uma diversidade de relações socioterritoriais, muitas das quais não são compreendidos pelo sistema jurídico hegemônico –, a redação da lei não incentiva a participação popular, tampouco o “reconhecimento de formas plurais de ocupação do solo” (idem, p. 88). Seguindo essa mesma linha, Taísa Sanches (2022, p. 304) observa que “a demanda por moradia está relacionada a diversas dimensões de reconhecimento que não se resolvem através do acesso a uma unidade habitacional”⁷⁴, de modo que políticas públicas nesse sentido devem

⁷³ Almeida, Almeida e Vieira (2024, p. 85-88) desenvolvem seu pensamento a partir da teoria desenvolvida por Antonio Bispo acerca da “policultura de saberes socioespaciais” partindo de reflexões trazidas pela forma como comunidades quilombolas enxergam a moradia, com o intuito de demonstrar que existem variadas formas de conformação espacial além da política habitacional tradicional – o que, por sua vez, pode interferir, por exemplo, na própria estrutura arquitetônica do espaço de moradia. Considerado, porém, que a lei 14.620/23 se insere na “perspectiva do centralismo legal em que o Estado é o único ator legítimo na promoção de fontes jurídicas” (Almeida, Almeida e Vieira, 2024, p. 88), os autores comentam que “não é de se esperar que os saberes, vivências e territorialidades de povos quilombolas, indígenas, afrobrasileiros, dentre outros em potencial, sejam considerados como contributo aos efeitos desejados [de desenvolvimento cultural]. Ou seja, o desenvolvimento cultural a que se refere está assentado na ótica de dominação colonial” (idem).

⁷⁴ Taísa Sanches (2022, p. 303) aborda a categoria de reconhecimento espacial como uma das dimensões do reconhecimento, de modo a abranger “os efeitos do lugar na formação subjetiva”.

levar em consideração outros fatores, tais como a localização, os valores em torno do lugar de habitação, as memórias formadas e a inserção na malha urbana. Entretanto, o desenvolvimento de políticas habitacionais e, de modo geral, urbanas sem o envolvimento dos diversos grupos afetados não terá todas as informações e necessidades para uma tomada de decisão mais qualificada, que permita identificar as prioridades, bem como possíveis soluções, mais adequadas à realidade local.

A participação democrática, portanto, deve nortear toda a atuação da administração pública na elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas aplicadas no meio urbano.

4.2.2. Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade

Com relação à atuação do Estado para a garantia do direito às cidades sustentáveis às populações em situação de vulnerabilidade, no âmbito administrativo pelo Poder Executivo, o Estatuto da Cidade prevê, em seu art. 4º, um rol exemplificativo de instrumentos de política urbana à disposição dos entes federativos. Nem todos os institutos previstos na lei 10.257/01, todavia, são considerados como de caráter vinculativo para os Municípios – o que é alvo de críticas em doutrina. Daniel Gaio (2021, p. 150) observa que predomina a interpretação no sentido de que, ao adotar o verbo “poderá” em diversos dispositivos, o legislador apenas previu possibilidades de atuação para as municipalidades, as quais, por sua vez, podem, conforme sua conveniência, escolher aquelas que serão implementadas na política urbana. Uma das consequências dessa interpretação mais restritiva é a perpetuação das desigualdades sociourbanísticas, além do “esvaziamento de quaisquer instrumentos que possam afetar de modo significativo os interesses econômicos dos setores que exploram o solo urbano” (Gaio, 2021, p. 151). O autor menciona um estudo realizado acerca da efetividade de planos diretores de 526 municípios na ocasião do decenário do Estatuto da Cidade, que concluiu que os Municípios avançaram muito pouco na promoção do acesso à terra, sem reflexo das diretrizes da lei 10.257/01 nos zoneamentos das cidades (idem). Apesar da interpretação majoritária que defende o caráter discricionário da maioria dos institutos previstos em lei, o autor pontua que as diretrizes consagradas no art. 2º remetem diretamente às exigências constitucionais no âmbito da política urbana, tornando o Estatuto da Cidade uma

lei geral de direito urbanístico, de modo que, a partir da interpretação dos arts. 24 e 182, da Constituição Federal, todas as disposições da lei, inclusive os instrumentos da política urbana, assumem caráter vinculativo (idem, p. 152). Segundo Gaio, “[i]ndependentemente de quais sejam os mecanismos/instrumentos, o Plano Diretor fica obrigado a realizar políticas públicas (normativas ou não) para cumprir o que dispõe no artigo 2º do Estatuto da Cidade” (idem, p. 153), incluindo-se, assim, a garantia do direito às cidades sustentáveis, que constitui a primeira diretriz da lei.

Os incisos I, II e III do art. 4º focam na elaboração de planos nacionais, regionais e estaduais, bem como de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com especial detalhamento do planejamento a nível municipal no inciso III. Desde a fase do planejamento das políticas urbanas – com atuação também do Poder Legislativo –, na qual se deve assegurar a participação popular, torna-se essencial adotar, nos processos decisórios, uma perspectiva transformadora, com ênfase na garantia de direitos socioambientais, afastando-se de interesses privados que possuem a capacidade de ofuscar medidas que buscam efetivamente a justiça socioambiental.

O inciso IV elenca os institutos tributários e financeiros, por meio dos quais haverá a arrecadação necessária para que o poder público tenha recursos suficientes para a implementação de políticas públicas – sendo que a análise crítica de cada um desses instrumentos foge do escopo do presente estudo.

No inciso V, há um amplo rol de instrumentos jurídicos e políticos, afetos ao âmbito administrativo, dentre os quais alguns apresentam maior importância à problemática da divisão desigual do espaço urbano e à redução ou eliminação das vulnerabilidades. Especificamente no tocante à ordenação desigual do espaço urbano, será feita uma análise mais detalhada acerca da instituição de zonas especiais de interesse social (alínea “f”) em tópico subsequente. Quanto aos demais institutos, serão feitos breves comentários.

Quanto à regularização fundiária (alínea “q”) – em cujo âmbito se insere a legitimação de posse (alínea “u”) – e à usucapião especial urbana (alínea “j”), não se ignora a sua importância, principalmente para conferir segurança jurídica ao espaço que se habita. A relevância de ambos os instrumentos, porém, não exclui a necessidade de mudança do tratamento conferido ao instituto da posse e de desvinculação do direito de moradia ao instituto da propriedade, conforme já

exposto em tópicos anteriores. De todo modo, remete-se aos comentários já tecidos com relação à regularização fundiária urbana e à usucapião no capítulo terceiro.

Igualmente relevantes são os institutos jurídicos que visam assegurar o cumprimento da função social da propriedade, de titularidade tanto pública quanto privada. No caso dos imóveis urbanos de propriedade particular, o próprio constituinte, no art. 182, § 4º, elencou instrumentos cujo principal intuito é compelir o proprietário a conferir ao bem uma função social. São eles: o parcelamento ou edificação compulsória⁷⁵, o IPTU progressivo no tempo⁷⁶ e a desapropriação com pagamento em títulos⁷⁷. Tais institutos foram regulamentados no Estatuto da Cidade, a partir do art. 5º, que, ao tratar do parcelamento e da edificação compulsórios – mencionados também no art. 4º, V, alínea “i”, insere também a utilização compulsória, todos aplicáveis ao “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” – considerando-se como subutilizado aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”, nos termos do § 1º. Além da preocupação com a função social, trata-se de medidas que buscam coibir a mercantilização do solo urbano ao impedirem que se mantenham imóveis vagos e não utilizados. Entretanto, Gaio (2021, p. 154) observa que a redação do Estatuto da Cidade não confere aos Municípios a obrigatoriedade de adotar o parcelamento, a edificação e a utilização

⁷⁵ Segundo o art. 5º, da lei 10.257/01, caberá ao plano diretor fixar as condições e os prazos para o cumprimento das obrigações de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (*caput*), por meio de notificação pelo Poder Executivo municipal (§§ 2º e 3º), respeitados os prazos mínimos de um ano para o protocolo do projeto junto ao órgão municipal competente e de dois anos para o início das obras do empreendimento (§ 4º), com possibilidade de um prazo para cada etapa do projeto se se tratar de empreendimento de grande porte (§ 5º), sendo que, na hipótese de transferência do imóvel, as obrigações serão igualmente transmitidas sem interrupção dos prazos (art. 6º).

⁷⁶ Conforme se extrai do art. 7º, da lei 10.257/01, o IPTU progressivo no tempo se aplica na hipótese de descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, pelo prazo de cinco anos consecutivos – após o que poderá ser mantida a alíquota máxima até que sejam cumpridas as obrigações (§ 2º) –, com especificações quanto à alíquota presentes no plano diretor, observado o § 1º, até o máximo de um aumento de 15%, sendo vedada a concessão de isenções ou anistias (§ 3º).

⁷⁷ O art. 182, § 2º, III, da Constituição Federal, determina que o prazo de resgate seja de até dez anos, por meio de parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais. Nos termos do art. 8º, da lei 10.257/01, o Município poderá proceder com a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública se, após o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o proprietário não tiver cumprido as obrigações previstas originalmente. Embora a Carta Maior e o § 1º do art. 8º, do Estatuto da Cidade, prevejam a incidência de juros legais no valor da indenização, o § 2º do referido dispositivo autoriza que seja descontado o valor gasto pelo poder público na realização de obras no local, assim como veda que sejam considerados no valor de indenização as expectativas de ganho, os lucros cessantes e os juros compensatórios. Uma vez incorporado o imóvel ao patrimônio público, o Município deverá lhe conferir um adequado aproveitamento no prazo de cinco anos, nos termos do § 4º, o que pode ocorrer por meio de alienação ou concessão a terceiros, os quais, nesse caso, assumirão a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (§§ 5º e 6º).

compulsórios em seu plano diretor – embora o texto constitucional e o art. 2º da lei 10.257/01 consagrem a necessidade de se cumprir a função social da propriedade urbana, com menção específica a uma ordenação do solo que busque evitar “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, consoante dispõe o art. 2º, VI, alínea “e”. Diante dos danos negativos resultantes dos vazios urbanos – encarecimento dos preços dos terrenos, dificuldade de acesso à terra e à moradia atrelada ao déficit habitacional, efeitos deletérios ao meio ambiente, violação à função social da propriedade – e das próprias diretrizes de política urbana previstas no texto constitucional e no Estatuto da Cidade, Gaio (2021, p. 155) defende que o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios assumam um caráter obrigatório. De todo modo, Rosana Denaldi, Dânia Brajato, Claudia Virginia Cabral de Souza e Henrique Botelho Frota (2017, p. 175), a partir de estudos sobre a aplicação de tais institutos nas cidades brasileiras, concluem que existem poucos registros de sua implementação no país⁷⁸.

O Estatuto da Cidade também prevê dois instrumentos referentes à função social de imóveis urbanos de titularidade pública. Inicialmente, a ocupação de bens públicos – notadamente os que se encontram vagos e sem afetação a uma finalidade pública – por particulares é alvo de controvérsias, conforme exposto no segundo capítulo, principalmente no tocante ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça consolidado no enunciado de súmula nº 619⁷⁹. Não obstante, a lei 10.257/01

⁷⁸ Denaldi e outros se basearam em estudo realizado em 2014, que se encontra, portanto, desatualizado. De todo modo, à época, verificaram que, considerados os Municípios com mais de 100 mil habitantes, apenas 25 haviam regulamentado os instrumentos jurídicos referidos no art. 182, § 4º, da Constituição Federal, dentre os quais 8 tinham iniciado a implementação (Denaldi e outros, 2017, p. 175). Além disso, os autores apontam como uma das dificuldades o fato de que “[m]uitos municípios, de forma equivocada, entenderam que para dar efetividade ao PEUC bastaria aprovar uma legislação autoaplicável e reunir condições políticas para sua aplicação. Entretanto, para que o instrumento cumpra suas finalidades, vários outros fatores devem ser considerados, tais como a dinâmica do mercado imobiliário local e os recursos administrativos disponíveis para a aplicação, incluindo todos os elementos necessários ao adequado planejamento e à gestão do instrumento” (Denaldi e outros, 2017, p. 180).

⁷⁹ Sem prejuízo dos comentários já tecidos acerca do verbete sumular nº 619 no capítulo segundo, uma análise dos julgados que o próprio STJ indica como precedentes relevantes para a edição do enunciado de súmula (REsp 850.970/DF, REsp 1.055.403/RJ, AgInt no AREsp 460.180/ES, AgRg no AREsp 824.129/PE, REsp 1.310.458/DF, REsp 699.374/DF, REsp 1.160.658/RJ, AgRg no REsp 1.319.975/DF, REsp 841.905/DF, AgRg no AREsp 762.197/DF) revela uma deficiência nos argumentos inseridos nos acórdãos do tribunal, na medida em que não apresentam discussões aprofundadas sobre a concretização de direitos fundamentais, notadamente o direito à moradia. Observa-se, ainda, uma divergência na fundamentação de algumas das decisões, notadamente com relação àquelas que mencionam particularidades – como no caso de bem público que constituía patrimônio histórico e cultural –, o que torna mais difícil a sua universalização e generalização para todos os demais casos. Há uma aplicação indistinta da lógica civilista de que uma ocupação que não poderia ensejar a prescrição aquisitiva da propriedade não pode ser caracterizada como posse,

oferece alguns poucos instrumentos possibilitando o exercício da posse de bens públicos por particular, dentre eles a concessão de direito real de uso (alínea “g”) e a concessão de uso especial para fins de moradia (alínea “h”).

Ester Gouvêa Martins e Josué Mastrodi (2018, p. 85) explicam que a concessão de direito real de uso pode incidir sobre imóveis públicos ou privados, destinando-se a diversos fins de interesse social, tais como a moradia, a urbanização, a promoção de atividades industriais ou agrícolas, dentre outros. No entanto, o Estatuto da Cidade não regulamenta o instituto. Com relação à concessão de uso especial para fins de moradia, os dispositivos da lei 10.257/01 que disciplinavam o instrumento foram vetados pela Presidência da República, sob o fundamento de que, a despeito da importância do instituto para assegurar a segurança da posse e, conseqüentemente, o direito à moradia, o projeto de lei não previa um termo final para a aquisição do direito, o que “[tornaria] permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerados em décadas de urbanização desordenada” (Presidência da República, 2001). Assim, foi editada a medida provisória 2.220/01, regulamentando o instituto, aplicável àqueles que exercessem a posse de imóvel público de até 250m² por cinco anos ininterruptos, para fins de moradia sua ou de sua família, desde que não fossem proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural. A redação originária estabelecia como data-limite 30 de junho de 2011, o que, posteriormente, foi alterado pela lei 13.465/17, que ampliou o prazo para 22 de dezembro de 2016 para que o requisito temporal fosse preenchido. A dilação do termo final evidencia que permanece o cenário de imóveis públicos não vinculados a nenhuma finalidade pública, em violação à função social da propriedade. Por esse motivo, Martins e Mastrodi (2018, p. 85) aludem ao entendimento pacífico em doutrina de que a previsão de um marco temporal para a concessão de uso especial para fins de moradia é inconstitucional. Os autores (*idem*) também observam que é constitucional a previsão, em lei federal, de um instituto que acarrete uma limitação a bens imóveis de titularidade dos Estados e dos

a despeito da evolução legislativa quanto à possibilidade de regularização da posse sobre bens públicos. Também se ignora a exigência de interpretação do art. 183, § 3º, da Constituição Federal, à luz da função social da propriedade, assim como não se leva em consideração a diferença entre pessoas em situação de vulnerabilidade e parcelas com maior renda. E, ainda que se mantenha a aplicação genérica do entendimento de que nenhum bem público pode ser usucapido, não se verifica qualquer atuação judicial para suprir a omissão estatal no tocante à regularização da posse por particulares de bens públicos – o que acaba não contemplando populações mais vulneráveis.

Municípios. Por outro lado, os autores apontam críticas à forma como o instituto é regulamentado, principalmente pelo fato de o seu reconhecimento depender de pedido prévio à administração pública, o que confere ao poder público a possibilidade de recusar a sua aplicação, ainda que se trate de ato administrativo vinculado – isso sem excluir as hipóteses de omissão do agente administrativo na análise do pedido. De todo modo, a concessão de uso especial para fins de moradia – mesmo dependendo de melhor regulamentação, sem fixação de marco temporal – pode ser um importante instrumento que assegure a proteção notadamente do direito à moradia digna de forma autônoma do direito de propriedade, sendo, ainda, uma forma de se garantir o cumprimento da função social da propriedade pública no âmbito urbano.

Os grupos sociais menos favorecidos são mencionados no inciso V, alínea “r”, referente à assistência técnica e jurídica gratuita – o que, pelo modelo adotado pela Constituição Federal no art. 134, é exercido principalmente pela Defensoria Pública, cuja atuação no âmbito da política urbana – embora muito relevante – não será objeto do presente estudo⁸⁰.

Os demais instrumentos também não serão analisados, na medida em que guardam uma relação mais tênue com a garantia dos direitos elencados no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, aos grupos mais vulneráveis. Não obstante, independentemente do instrumento jurídico a ser utilizado pelo poder público, é preciso adotar cada vez mais procedimentos mais simplificados, com acesso à informação, de modo a garantir uma maior participação de toda a população, inclusive aqueles mais vulneráveis, na medida em que a intensa burocratização, muitas vezes, pode se tornar um entrave à garantia de direitos, a despeito da previsão de institutos que, em tese, poderiam ser úteis à atuação de um Estado socioambiental verdadeiramente preocupado sobretudo com os mais vulneráveis. A simplificação dos procedimentos perpassa, inclusive, por uma revisão dos cadastros

⁸⁰ À luz do múnus constitucional descrito no art. 134 da Carta Maior, considerando que se trata de órgão estatal, a Defensoria Pública se caracteriza como uma instituição do próprio Estado muito relevante para a garantia dos direitos das populações vulneráveis no âmbito urbano, por meio de uma atuação tanto individual quanto coletiva. Contudo, optou-se por não analisar a sua atuação de forma pormenorizada, uma vez que tal estudo abrangeria, necessariamente, um detalhamento das funções da Defensoria Pública como órgão de acesso à justiça – entendendo-se justiça em seu sentido amplo. De todo modo, a Defensoria Pública atua juntamente com entidades da sociedade civil, com demais órgãos estatais e com a iniciativa privada em prol da defesa de direitos humanos, muitas vezes cobrando do poder público e de empresas a implementação de políticas públicas efetivas e comprometidas com a justiça social nas mais diversas áreas, inclusive no meio urbano.

municipais e cartorários, os quais podem representar obstáculos à garantia de direitos, conforme se observa na atuação prática – sendo que tal revisão deve ocorrer adotando-se uma nova perspectiva que não priorize a propriedade em detrimento da posse. Além disso, todo e qualquer procedimento de implementação de um instrumento jurídico de política urbana deve ser idealizado e executado adotando-se uma postura antirracista, o que significa assumir a realidade de um espaço urbano dividido de forma desigual com base na raça, com influência nas regiões urbanas que mais sofrem com a carência de serviços públicos contínuos e adequados. Incumbe ao poder público, portanto, também fiscalizar as atividades das concessionárias de serviços públicos através de uma lente antirracista e preocupada com a redução ou eliminação das vulnerabilidades.

4.2.3. Instituição de zonas especiais de interesse social

As complexidades decorrentes da divisão desigual do espaço urbano, com ausência de uma ordenação do solo que assegure um acesso igualitário à moradia, à infraestrutura e aos serviços públicos, trazem à tona a importância da demarcação, no plano diretor, de zonas especiais de interesse social (ZEIS), às quais serão aplicadas regras e políticas próprias visando principalmente populações de baixa renda. As ZEIS se referem principalmente às ocupações consolidadas, respeitados os padrões urbanísticos estabelecidos pelos seus próprios moradores, o que assegura a sua permanência nos seus locais de habitação originários, sem necessidade de remoção, evitando-se, dessa forma, a especulação imobiliária por parte de incorporadoras (Alfonsin e outros, 2019, p. 182).

Trata-se de instituto que não foi detalhadamente regulamentado no Estatuto da Cidade, cujas menções remetem apenas à previsão de áreas para habitação de interesse social, conforme se extrai do art. 42-A, inciso V⁸¹, e do art. 42-B, inciso

⁸¹ Lei 10.257/01, art. 42-A: Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (...) V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido (...).

V⁸², ambos incluídos pela lei 12.608/12. Não obstante, a lei 11.124/05, que disciplina o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), oferece diretrizes importantes para a análise das ZEIS, ao mencionar expressamente a necessidade de se assegurar habitação digna e sustentável (art. 2º, I), em “áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana” (art. 4º, II, “b”), com sustentabilidade econômica, financeira e social, assegurando-se procedimentos decisórios democráticos, descentralizados, transparentes e passíveis de controle social (art. 4º, I, “c”), tendo como um dos princípios a função social da propriedade urbana com o impedimento da especulação imobiliária, de modo a permitir acesso à terra urbana (art. 4º, I, “d”). Trata-se de princípios e diretrizes em consonância com o direito às cidades sustentáveis. Os cuidados por parte da administração pública com relação às ZEIS, portanto, não devem se limitar à simplificação das regras para o local de moradia, sendo essencial também assegurar acesso à infraestrutura urbana – o que, por sua vez, inclui a necessidade de garantir serviços públicos de qualidade. As diretrizes da lei 11.124/05 também evidenciam que a instituição das ZEIS pode conjugar a proteção do meio ambiente natural sem deixar de lado a garantia de direitos socioambientais, à medida que se adotarem medidas social e ambientalmente sustentáveis, com soluções que, a um só tempo, assegurem direitos básicos aos grupos vulneráveis e evitem danos ambientais. Exemplo disso é a consecução de obras de saneamento básico em locais sem tratamento de água e esgoto, como forma de implementar um serviço essencial aos moradores e de reduzir a degradação e a poluição do solo e da água.

Além disso, conforme observa Sabrina Durigon Marques (2012, p. 71), a efetividade das ZEIS depende, em grande parte, da sua gestão democrática, desde o momento da delimitação da região no plano diretor até a sua execução. A autora elenca alguns dos possíveis instrumentos de se assegurar a participação popular na administração das ZEIS, tais como a elaboração democrática do plano diretor municipal ou dos planos regionais e o conselho gestor – por meio do qual se garante

⁸² Lei 10.257/01, art. 42-B: Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (...) V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido (...).

que o poder público colha as percepções da própria comunidade envolvida, com soluções mais adequadas ao plano da realidade (Marques, 2012, p. 72-80).

Anteriormente, o art. 47, V, da lei 11.977/09, mencionava as ZEIS, definindo-as como as parcelas de área urbana instituídas pelo plano diretor ou outra lei municipal, com destinação precípua à moradia de população de baixa renda, com regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, sendo que o inciso VII, “b”, do mesmo dispositivo, atrelava a regularização fundiária de interesse social à delimitação de ZEIS. No mesmo sentido, a alínea “t” do inciso V do art. 4º, do Estatuto da Cidade, acrescentada pela lei 11.977/09 e não revogada, elenca como um dos instrumentos jurídicos da política urbana a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária. Segundo explicam Alfonsin, Pereira, Lopes, Rocha e Boll (2019, p. 182), as ZEIS são instrumentos que possibilitam ao poder público a intervenção no processo de mercantilização da terra, com o intuito de garantir às populações de baixa renda o acesso à terra. Entretanto, os autores criticam a mudança promovida pela lei 13.465/17, que, ao estabelecer um novo regime de regularização fundiária, retirou a necessidade de estabelecimento prévio de ZEIS no plano diretor municipal para a efetivação da REURB-S, nos termos do art. 18, § 2º, do referido diploma legal. Segundo os autores, a desvinculação entre a delimitação de ZEIS e a REURB-S abre espaço para a discricionariedade da administração pública, o que pode acarretar a “exclusão social da regulação urbana”, na medida em que não há mais “garantia de permanência da população pobre” (Alfonsin e outros, p. 183). Os autores explicam que, no regime anterior, havia obrigatoriedade de demarcação de ZEIS para a regularização urbana, como forma de assegurar a permanência da população em seu local de moradia de origem, evitando remoções e afastamentos do seu ambiente e do seu local de trabalho. A partir do momento, porém, em que se afasta a necessidade de prévia delimitação de ZEIS, abre-se espaço a que incorporadoras imobiliárias comprem esses imóveis, expulsando a população local, que não terá condições de arcar com a moradia nos novos empreendimentos. Também se tecem críticas à não reprodução da regra anteriormente contida no art. 54, da lei 11.977/09, já revogado, segundo o qual se deviam respeitar os padrões urbanísticos existentes no local – o que, mais uma vez, permite a expulsão da população local pelo mercado imobiliário. Diante disso, os autores concluem que os avanços da política urbana alcançados pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela antiga lei 11.977/09 foram ignorados pela

lei 13.465/17, o que afeta sobretudo os grupos mais vulneráveis (Alfonsin e outros, p. 186-187).

Isso, porém, não exclui o fato de que as ZEIS permanecem como um instituto válido e importante para a garantia do direito às cidades sustentáveis às populações vulneráveis, se implementadas com o verdadeiro intuito de lhes assegurar moradia digna, com plena integração à infraestrutura urbana e aos serviços públicos. No entanto, é preciso tomar cuidado para que as ZEIS não aprofundem ainda mais a segregação socioespacial já existente considerando-se o cenário atual de divisão desigual do espaço urbano. O zoneamento das cidades se caracteriza como um importante instrumento de planejamento urbano, presente nos planos diretores, incluindo-se a delimitação das ZEIS, porém, caso seja idealizado e implementado sem uma perspectiva transformadora, verdadeiramente comprometida com uma mudança da realidade e com a redução das desigualdades sociais e das vulnerabilidades, poderá se tornar um instrumento que aprofunda ainda mais o processo de exclusão socioespacial.

4.2.4. Demais instrumentos previstos em outras leis

Por fim, existem outros instrumentos previstos em demais diplomas normativos, igualmente importantes, tais como, no caso especificamente no direito à moradia, o Programa Minha Casa Minha Vida – com relação ao qual se remete aos comentários já tecidos em capítulo anterior – e o aluguel social.

No tocante ao aluguel social, Daniella Maria dos Santos Dias e Juliana Coelho dos Santos (2021, p. 1652-1655) entendem que pode servir como importante instrumento que garanta o acesso à moradia a populações de baixa renda, sem a aquisição de uma casa própria – reforçando-se, assim, a autonomia do direito à moradia com relação ao direito de propriedade. Partindo da ineficiência das políticas públicas habitacionais focadas precipuamente na construção de casas próprias com relação às populações mais vulneráveis, as autoras defendem a adoção do aluguel social como forma de garantir moradia digna, com possibilidade, inclusive, de oferecer uma solução à problemática dos imóveis urbanos vagos ou subutilizados. Apontam, ainda, que pode se tratar de medida que minimize a necessidade de construção de moradias precárias ou em áreas periféricas, com carência de infraestrutura urbana e de serviços públicos. Observam, porém, que o

aluguel social provavelmente apresentará maior efetividade se for conduzido por organizações sem fins lucrativos, a exemplo do que ocorre em outros países⁸³, de modo a reduzir os custos para o poder público.

Atuando na prática em órgãos da Defensoria Pública em diversas comarcas do Estado do Rio de Janeiro, pude observar que, de fato, o aluguel social é uma política habitacional recorrentemente utilizada pelos Municípios e, por vezes, também pelo Estado, assumindo a natureza de benefício assistencial. Foi possível perceber a importância desse instrumento para a garantia do acesso à moradia digna àqueles que não possuem condições de arcar com os custos de habitação em um local mais acessível e mais integrado à infraestrutura urbana. Por outro lado, também se observa que, com frequência, o aluguel social é conferido aos munícipes em caráter precário, podendo o benefício assistencial ser revogado a qualquer tempo – o que, por sua vez, gera insegurança aos beneficiários⁸⁴, que, consequentemente, continuam buscando moradia própria, ainda que sem o título de propriedade em sentido estrito. É por esse motivo que, sem excluir a importância do aluguel social como política habitacional a grupos mais vulneráveis⁸⁵, se defende a implementação de forma mais efetiva de instrumentos jurídicos que confirmem maior segurança jurídica à posse.

⁸³ Dias e Santos (2021, p. 1654) explicam que na França, na Itália, no Uruguai e no Reino Unido, há entidades gestoras – as cooperativas – com estoques de imóveis destinados a residências de aluguel social, que reverterem todo o capital investido para o funcionamento da política habitacional.

⁸⁴ É comum que o aluguel social esteja vinculado a desastres, isto é, a consequências de eventos catastróficos, quando imóveis são destruídos ou interditados pela defesa civil, sendo que, nesses casos em que há uma vinculação do aluguel social a determinado evento, a lei municipal ou estadual que o institui usualmente fixa um prazo de duração.

⁸⁵ Não é apenas a situação econômica que permite a concessão do aluguel social, que se tornou também um importante instrumento de transição a pessoas em determinadas situações específicas de vulnerabilidade, como no caso de jovens acolhidos institucionalmente a partir do momento em que atingem a maioridade ou de mulheres vítimas de violência doméstica e que dependem financeiramente do autor dos fatos. Contudo, em ambos os casos, permanece o caráter provisório do benefício. É o caso da lei estadual 8.778/20 do Rio de Janeiro, que autoriza ao Poder Executivo a implementação de aluguel social “com a finalidade de resguardar provisoriamente o direito a moradia de pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade temporária”, conforme redação do art. 1º, inclusive a mulheres vítimas de violência doméstica, fixando-se prazo de doze meses, prorrogável por igual período. Também a lei estadual 9.152/20 do Rio de Janeiro, ao disciplinar o Programa de Transição de Acolhimento no caso de adolescentes acolhidos institucionalmente, possibilita, em seu art. 6º, o pagamento de aluguel social pelo prazo de quatro anos a contar da data em que se atinge a maioridade.

4.3. Prevenção e responsabilidade estatal na ocorrência de desastres

As questões observadas no espaço urbano e que afetam particularmente os grupos mais vulneráveis ocorrem desde os tempos de normalidade até as situações envolvendo eventos da natureza com efeitos catastróficos. Sabendo-se que os desastres, embora pontuais, são eventos já de ocorrência comum no Brasil, a responsabilidade do Estado se inicia desde a fase inicial, com medidas de prevenção – dentre as quais se inclui o enfrentamento das vulnerabilidades sociais, conforme observa Thiago Marques (2016, p. 115). Além das políticas de prevenção, Marques (idem) aponta também como necessárias para a redução dos desastres as medidas de preparação para emergências, respostas aos desastres assim que ocorrem e o processo de reconstrução. A legislação, no art. 3º, da lei 12.608/12, separa a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, tendo sido significativamente alterada pela lei 14.750/23, a qual trouxe importantes definições conceituais.

O art. 2º, da lei 12.608/12, determina expressamente que todos os entes federativos – União, Estado e Municípios – possuem o dever de adotar todas as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, o que pode ocorrer com a colaboração de entidades públicas e privadas e com a sociedade como um todo (art. 2º, § 1º). Christiana Galvão Ferreira de Freitas (2014, p. 253) aponta que, para as entidades federativas, o maior desafio para a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, é a coordenação intragovernamental e intergovernamental, impondo-se uma articulação em rede de todos os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. A autora observa que, embora os Estados já tenham implementado órgãos específicos de defesa civil, incumbe ao governo federal oferecer apoio à estrutura e à capacitação para o regular funcionamento de tais repartições. No âmbito dos Municípios, porém, a autora pontua que a situação é mais complicada, na medida em que muitos não possuem estrutura, instrumentos nem pessoal suficientes para adotar as medidas necessárias

– demandando-se, assim, também um auxílio por parte dos governos federal e estadual⁸⁶.

As fases envolvendo o enfrentamento de desastres serão brevemente analisadas nos tópicos subsequentes, pontuando-se apenas que nenhuma dessas etapas prescinde de uma atuação por parte do Estado, dos agentes privados e da sociedade como um todo para a redução da emissão de gases de efeito estufa como forma de frear ao máximo as mudanças climáticas, que muitas vezes ocasionam as catástrofes naturais da atualidade em razão de ações antrópicas (Stangherlin e Ferraresi, 2021, p. 14). Contudo, a questão das mudanças climáticas – a despeito de sua importância na temática das vulnerabilidades, da justiça socioambiental, das cidades sustentáveis e do Estado socioambiental – não constitui objeto do presente estudo.

4.3.1. Prevenção e preparação para emergências

O art. 2º, VIII, da lei 12.608/12, define prevenção como o conjunto de ações de planejamento, ordenamento territorial e investimentos voltados à redução da vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações, como forma de evitar a ocorrência e minimizar a intensidade de acidentes ou desastres, o que pode ocorrer por meio de identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, juntamente com a capacitação da sociedade, dentre outras medidas.

As consequências deletérias oriundas de eventos naturais e que atingem sobretudo as populações vulneráveis, conforme já exposto nos capítulos anteriores, são na realidade fruto de processos decisórios de exclusão, que não se pautam pelos verdadeiros interesses do bem-estar de toda a população, priorizando-se, pelo contrário, interesses de grupos particulares e mais privilegiados. Selene Herculano

⁸⁶ Não obstante, Freitas aponta alguns avanços que, em 2014, já haviam sido alcançados, como a celebração de convênios com empresas e universidades para a elaboração de estudos técnicos e obras de prevenção, elaboração de protocolos específicos para determinados grupos – crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência –, bem como de planos de ação para mudanças climáticas, o que, porém, ainda precisa avançar (Freitas, 2014, p. 256-257). Há, ainda, a possibilidade de expandir a participação do país em acordos internacionais para cooperação técnica e ajuda humanitária. A autora também pontua a necessidade de avançar na redução das “vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação” (idem, p. 257).

já denuncia há tempos que se trata de um problema cuja raiz remonta à elaboração de políticas públicas, afirmando que (Herculano, 2006, p. 5)

(...) tanta institucionalidade continua deixando fora de foco as vítimas crônicas dos acidentes crônicos: a pobreza sempre atingida. Falta às políticas ambientais de prevenção e reparação dos desastres uma ação transsetorial: seu casamento com políticas habitacionais e urbanas que facultem o acesso à moradia segura e de qualidade; com políticas de responsabilidade social e ambiental de empresas etc. Falta sobretudo uma política de gestão coletiva e participativa local, a fim de que a população tenha informação e mecanismos de decisão sobre o que se instala em sua vizinhança.

Nenhuma solução, portanto, será alcançada sem uma mudança efetiva dos processos de tomada de decisão desde a origem da elaboração das políticas públicas, o que demanda a participação dos grupos mais afetados, pensando-se em medidas que atendam à qualidade de vida desde os períodos de normalidade, sem a ocorrência de calamidades. Para tanto, é possível utilizar como base tanto as diretrizes elencadas no guia “Leaving no one behind” quanto o modelo PAR apontado por Blaikie e outros (2003). Tanto um quanto outro abordam a necessidade de se identificarem as causas imediatas e mediatas, até que se chegue às raízes do problema – sendo que, para esse mapeamento, é essencial a escuta ativa das populações com mais propensão a serem atingidas por catástrofes.

No caso de calamidades ocorridas especificamente nas cidades, Matheus Stangherlin e Camilo Stangherlin Ferraresi (2021, p. 17) defendem uma ressignificação dos espaços urbanos, para que se tornem “sustentáveis, inclusivos, resilientes e inteligentes, aptos a enfrentar toda complexidade da sociedade moderna, em um contexto de inovação tecnológica e desastres naturais”, com o intuito de se assegurar melhor qualidade de vida, com segurança e dignidade. Trata-se justamente da mudança de paradigma aqui defendida com uma revisão da forma pela qual o espaço urbano é dividido, como medida para atacar principalmente a raiz de muitos dos problemas enfrentados pelas populações vulneráveis nas cidades brasileiras.

De forma mais específica, o art. 42-A, do Estatuto da Cidade, inserido pela lei 12.608/12, determina que os Municípios elencados no cadastro nacional com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos insiram no respectivo plano diretor um

mapeamento das áreas específicas que representem maiores riscos, bem como um planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de populações situadas em áreas de risco. O plano diretor deve, ainda, prever medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos, além de identificação e elaboração de diretrizes para a preservação e ocupação de áreas verdes municipais para reduzir a impermeabilização das cidades.

Considerando que a maioria das ocupações de áreas de risco por grupos de baixa renda ocorre por se tratar da única opção no espaço urbano (Santos, 2017, p. 92), não basta o simples mapeamento das áreas de risco e do percentual de população urbana que nelas reside, sendo necessário analisar, em cada caso concreto, quais medidas serão as mais adequadas para cada grupo populacional residente nessas regiões. Mesmo após as alterações promovidas pela lei 14.750/23, a ocupação por si só de áreas consideradas como de risco não é expressamente vedada em lei. Pelo contrário, o legislador exige do empreendedor privado que, verificada a existência de risco de acidente ou desastre, sejam adotadas medidas preventivas, nos termos dos arts. 12-A e seguintes da lei 12.608/12. A possibilidade de empreendimentos em tais áreas é reforçada pela permissão legal de emissão de licença ambiental, desde que seja apresentado um plano de contingência, conforme dispõe o art. 12-B. A lei apenas veda, em seu art. 12-F, a instalação de escolas e hospitais em áreas classificadas como de risco de desastre – o que, por sua vez, permite concluir que, em princípio, outros tipos de empreendimento em áreas de risco, sejam eles residenciais ou comerciais, não estão proibidos de forma abstrata.

Não obstante, em doutrina, há quem defenda que nenhuma área de risco pode ser ocupada, concluindo que, nos casos das ocupações em tais regiões, o caminho a ser seguido pelo poder público é a remoção gradual dos grupos que nelas residem⁸⁷. Da mesma forma, o art. 42-A, III, do Estatuto da Cidade, faz menção à previsão, no plano diretor, de realocação de população situada em área de riscos de

⁸⁷ Nesse sentido, Ailton Bodstein de Barros e Marisa Machado da Silva (2015, p. 14) defendem que “o foco de curto prazo deve ser a remoção e o reassentamento dos moradores que estão nessas áreas geológicas naturais, e na consolidação geotécnica das áreas de baixo e médio risco natural”. Da mesma forma, Amanda Géssica Barretto Marcelino e outros (2022, p. 15) entendem que, “diante da iminente situação de perigo público (...), o Poder Público deve agir em consonância com o Aet. 5º, inciso XXV da Constituição Federal (1988), procedendo a desocupação do imóvel e promovendo, neste caso, meios de assistência ao cidadão, seja pelo pagamento de ‘auxílio moradia’, seja inserindo-o em Programas Habitacionais e até, realocando-o em imóvel que lhe propicie digna e segura moradia. (...) Atualmente o meio mais eficaz para promover a segurança da população exposta a situações de riscos e desastres de forma definitiva é a realocação destes para os empreendimentos habitacionais seguros”.

desastres, contudo, nem sempre a remoção será a primeira solução. A despeito de considerações – válidas e justificadas – acerca da necessidade de preservação do meio ambiente natural, percebe-se que o próprio legislador, diferentemente do que se observa em decisões judiciais, não lhe confere absoluta prioridade, deixando espaço para intervenções humanas que provocam alterações no espaço natural. Diante disso, é preciso ter cautela ao afirmar, de forma genérica e abstrata, que nenhuma área de risco é passível de ocupação humana. Embora, no presente estudo, não se ignore a necessidade de preservação do meio ambiente natural – defendendo-se, sempre que possível, a manutenção dos ecossistemas em seu estado originário –, entende-se que isso não pode respaldar ações estatais e privadas que apenas reforcem a injustiça socioambiental ao conferir tratamentos distintos a depender da situação socioeconômica das pessoas envolvidas. A própria legislação, ao deixar abertura para empreendimentos em áreas de risco, evidencia que não se trata de situação de fácil resolução. Tampouco se ignora a necessidade de se prevenir o surgimento de novas ocupações em áreas verdadeiramente de risco – o que exige uma fiscalização por parte do poder público, sempre oferecendo alternativas dignas às pessoas envolvidas. Isto é, não se pode considerar como uma boa solução uma simples política de remoção sem oferecer aos habitantes um local digno, adequado e integrado à infraestrutura urbana.

Tratando-se de áreas com ocupação já consolidada, é preciso, sobretudo, incluir os grupos ali instalados para que se chegue a uma decisão democrática – o que pode envolver obras de contenção de encosta, canalização de água e de esgoto, a reforma das habitações já existentes nos termos do art. 2º, III, da lei 14.620/23, dentre outras medidas que não signifiquem necessariamente a remoção. Para tanto, torna-se imprescindível superar a dicotomia existente entre o meio ambiente natural e o direito à moradia e, em sentido mais amplos, o direito às cidades sustentáveis, uma vez que não se pode falar em superioridade abstrata e absoluta do meio ambiente natural⁸⁸. E, caso a realocação dos grupos residentes em áreas suscetíveis

⁸⁸ Seguindo-se o raciocínio dicotômico, o STJ já proferiu decisões afirmando que a denominada “antropização consolidada” de áreas degradadas não possui o condão de autorizar que construções irregulares sejam mantidas – com base no entendimento de que inexistente o direito adquirido à degradação ambiental nos termos do enunciado de súmula nº 623 (“As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”) –, como no caso do REsp 1.877.192/PR, julgado em 09/11/2023, pela Segunda Turma, de relatoria do Min. Francisco Falcão. Entretanto, deve-se tomar

a riscos de desastres seja a única medida apta a tutelar o direito à vida e à integridade psicofísica, é igualmente essencial que os indivíduos diretamente afetados sejam envolvidos em todas as etapas do processo decisório, garantindo-se novas residências seguras e plenamente integradas à malha urbana, com acesso a trabalho, transporte, lazer, educação, saúde e serviços básicos essenciais.

Além das medidas de prevenção, é necessário haver uma preparação para emergências, o que é definido pelo art. 2º, IX, da lei 12.608/12, como o conjunto de ações que buscam preparar os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem como a comunidade e o setor privado, com capacitação, monitoramento e implantação de sistemas de alerta, além da infraestrutura necessária para que haja uma resposta adequada na ocorrência de acidentes, com o intuito de minimizar os danos e os prejuízos advindos da calamidade. Segundo explica Thiago Marques (2016, p. 118), a preparação se dá principalmente por meio da elaboração de planos de ações de forma objetiva e clara, identificando-se os órgãos competentes para cada etapa, seja na fase que antecede imediatamente o desastre – na hipótese em que é possível antever a ocorrência do evento catastrófico –, seja durante e imediatamente após a ocorrência do desastre. O autor também ressalta a importância de envolver a própria população no processo de preparação, com informações prévias, claras e transparentes e divulgação de materiais informativos ou instrumentos para orientar como enfrentar os efeitos de uma possível catástrofe.

4.3.2. Resposta aos desastres, recuperação e responsabilidade do Estado Socioambiental

Uma vez ocorrido o desastre, deve haver uma resposta rápida e eficaz, englobando ações de socorro e assistência às vítimas – tais como fornecimento de abrigos e insumos – e reestabelecimento dos serviços básicos eventualmente afetados em razão da catástrofe (Marques, 2016, p. 118). A lei 12.608/12, também define a resposta a desastres, em seu art. 2º, XII, como as ações imediatas para

cuidado com a generalização de tal entendimento, principalmente quando se analisam os fatos envolvidos no julgamento citado, referente à pretensão do Ministério Público do Estado do Paraná de demolição de um posto de gasolina – isto é, um empreendimento comercial de impacto ambiental mais elevado – construído e operado sem os devidos licenciamentos ambientais. Trata-se, portanto, de situação distinta dos casos envolvendo direitos fundamentais de populações vulneráveis.

socorrer a população atingida – com ações de busca e salvamento de vítimas, primeiros-socorros, atendimento de saúde – e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluindo-se, ainda, as medidas de atenção aos problemas crônicas e agudos com provisão de alimentos, abrigo, vestuários, produtos de limpeza e de higiene pessoal, com restabelecimento dos serviços essenciais – energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações. As medidas de resposta incluem, ainda, as ações de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, além de manejo dos mortos, tudo nos termos da lei.

Tais ações envolvem recursos públicos, sendo, pois, importante o reconhecimento do estado de calamidade pública por parte do poder público, como forma de respaldar a rápida destinação de verbas públicas. O art. 2º, VI, da lei de proteção e defesa civil, define o estado de calamidade pública como a situação anormal oriunda de desastre que tenha acarretado danos e prejuízos com comprometimento substancial da capacidade de resposta do próprio poder público do ente federativo impactado, demandando auxílio dos demais entes como única forma de superação da situação.

Além disso, considerando que os efeitos de uma calamidade se perpetuam no tempo, o papel do Estado se estende na fase de recuperação, conceituada pelo art. 2º, XI, da lei 12.608/12, como o conjunto de ações definitivas tomadas posteriormente, com o objetivo de restaurar os ecossistemas, as áreas degradadas, os cenários destruídos e as condições de vida da população atingida, bem como de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico local, de modo a evitar a reprodução das condições de vulnerabilidade – o que abarca a reconstrução de locais de moradia e de infraestrutura, serviços e atividades econômicas. Para tanto, além das verbas públicas, existem alternativas de fonte de recursos, de origem privada – como no caso de contratos de seguro ou de ações de responsabilidade civil nos casos em que a catástrofe é engatilhada pela conduta omissiva ou comissiva de algum agente – ou de origem pública, por meio da assistência governamental (Marques, 2016, p. 118). Tratando-se, porém, de grupos vulneráveis, os seguros privados são menos acessíveis, assim como as ações judiciais pleiteando a condenação de agentes ao pagamento de indenização por danos materiais ou morais costumam ser morosas, por dependerem, em regra, de

perícias complexas – além do fato de usualmente serem ações civis públicas, movidas pelo Ministério Público ou outro legitimado previsto em lei, com pouca ou nenhuma repercussão imediata à população afetada. Assim, os benefícios assistenciais caracterizam um importante instrumento para auxiliar a recuperação individual de cada pessoa, família ou grupo afetado. Tais benefícios, porém, costumam ser outorgados em caráter temporário, motivo pelo qual é necessário que o Estado também preveja e execute medidas de recuperação dos serviços essenciais e dos espaços públicos (Marques, 2018, p. 119) – incluindo-se também a recuperação dos espaços de moradia quando se trata de grupos mais vulneráveis, sendo que a própria legislação, alterada em 2023, reconhece a necessidade de atender às demandas das populações mais fragilizadas com o intuito de eliminar ou reduzir ao máximo as vulnerabilidades.

Por fim, é possível que a responsabilidade do Estado na hipótese de desastres também ocorra na esfera cível, à luz da disciplina constitucional presente no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Fensterseifer (2011, p. 337) afirma que, tratando-se de danos decorrentes de eventos relacionados às mudanças climáticas, pode-se configurar a responsabilidade civil estatal a partir da sua omissão na elaboração de políticas públicas efetivas para a redução da emissão de gases de efeito estufa, configurando-se, assim, o nexo causal entre o evento climático e os danos sofridos. O autor embasa a sua análise no modelo de Estado Socioambiental, pontuando que, quando se trata de grupos vulneráveis, há uma dupla omissão por parte do Estado, acarretando danos ainda mais graves (idem, p. 338).

(...) a falta de acesso a uma moradia simples e segura pode fazer com que determinados indivíduos e grupos sociais venham a ocupar áreas de risco ambiental por absoluta falta de opção, já que não dispõem de recursos financeiros para se instalarem em outra localidade, sendo, em decorrência disso, vitimados por enchentes e desabamentos de terra. Em outras palavras, o problema social que antecede a questão climática configura-se como fator determinante para a vulnerabilidade existencial e jurídica de tais pessoas em situações de desastre natural. A “dupla omissão” do Estado verificada no exemplo em questão resulta da sua conduta omissiva ou insuficiente em assegurar a tais pessoas tanto o acesso às prestações sociais básicas indispensáveis a uma vida digna quanto à qualidade (e segurança) do ambiente.

Assim, Fensterseifer, à luz da ideia de justiça ambiental, aponta que há ilicitude por parte do Estado sobretudo no caso de violação de direitos

fundamentais, notadamente pelo fato de que “as pessoas mais expostas a tais fenômenos climáticos (...) são aquelas integrantes do grupo mais pobre e marginalizado da população, as quais (...) terão perdido o pouco que possuíam” (idem, p. 328), não tendo, ademais, recursos financeiros para reconstruir suas vidas e seus lares de forma digna. Reconhecer, portanto, a responsabilidade civil por parte do Estado na ocorrência de desastres, assegurando-se indenização às vítimas vulneráveis, é também um meio de se garantir a justiça socioambiental, como forma de compensar, ainda que minimamente, os ônus suportados com mais intensidade por aqueles que, em tempos de normalidade, já sofrem mais com as desigualdades sociais, econômicas, urbanísticas, dentre outras. O autor (idem, p. 329) se baseia na responsabilização por condutas omissivas no tocante ao dever do Estado de proteção ambiental, nas hipóteses em que há “alguma relação causal, mesmo que indireta, com os danos patrimoniais e extrapatrimoniais sofridos por tais pessoas”.

Thamara Estéfane Martins Balbino e Deilton Ribeiro Brasil (2017, p. 266) mencionam, ainda, a função pedagógica da responsabilidade civil no caso de danos oriundos de desastres cujos riscos nem sempre são previsíveis, a fim de “condicionar a ação e despertar para a necessidade de um agir consciente, pois, diante da impossibilidade de prever com exatidão as consequências das atividades”. Os autores (idem, p. 267) observam, ainda, que pode se tratar de medida que atenda à solidariedade – afinal, se já existe uma socialização dos riscos, a qual, por sua vez, não ocorre de forma igualitária, deve haver também uma reparação de danos à coletividade, em especial aos mais prejudicados, remetendo-se à ideia de responsabilidade compartilhada. Embora, conforme comentam Balbino e Brasil, no caso de danos oriundos de desastres, seja mais difícil a identificação dos elementos clássicos da responsabilidade – sobretudo com relação aos danos sofridos especificamente por cada vítima direta ou indireta e ao nexo de causalidade –, os princípios da precaução e da prevenção se tornam importantes balizadores, “na medida em que orientam uma atuação mais consciente no sentido de se evitar danos” (idem, p. 268), configurando-se uma responsabilidade preventiva.

Nesse sentido, ainda que se admitisse na seara da responsabilidade civil ambiental a aplicação de excludentes do nexo de causalidade⁸⁹, Fensterseifer (2011, p. 335) defende que, principalmente no caso da excludente de força maior referente a fatos da natureza, é preciso analisar o caso concreto, para verificar se os danos guardam ou não alguma relação com ações humanas. O autor cita o exemplo de enchentes e desabamentos, uma vez que o índice de tais ocorrências estão diretamente relacionadas às mudanças climáticas – para as quais o desmatamento na Amazônia e a queima de combustível fóssil guardam uma estreita ligação. Diante disso, é possível verificar a omissão e a ilicitude do Estado brasileiro na maioria dos desastres que atingem os centros urbanos, ensejando, assim, a sua responsabilização civil.

⁸⁹ A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, adota a teoria do risco integral, conforme tese adotada no julgamento do Tema 681 sob o regime de recursos repetitivos: “A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar”.

5. Considerações finais

No cotidiano da Defensoria Pública, são perceptíveis os desafios presentes nos centros urbanos brasileiros, advindos de um processo de urbanização desordenado, marcado tanto por uma inércia estatal quanto por processos decisórios, econômicos, sociais e culturais excludentes. Situações que, de início, parecem se limitar a questões habitacionais revelam como a gama de direitos que englobam o conceito de direito às cidades sustentáveis previsto no Estatuto da Cidade ainda está longe de ser plenamente alcançada, notadamente com relação às populações em situação de vulnerabilidade. Assim, o presente estudo focou-se em abordar a concretização do referido direito aos grupos vulneráveis, com ênfase no papel que deve ser assumido pelo Estado.

Inicialmente, foram apresentados os principais conceitos abordados ao longo do trabalho, a começar pelo direito às cidades sustentáveis, utilizando-se por base tanto a definição presente no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, quanto as diretrizes contidas em documentos internacionais, notadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030. Partiu-se da ideia de desenvolvimento sustentável, apresentado pela Comissão Brundtland no Relatório Nosso Futuro Comum, que consagrou o seu conceito com base no tripé do desenvolvimento econômico, da proteção ambiental e da erradicação da pobreza. Tanto sob a perspectiva do desenvolvimento como liberdade – a partir da qual o desenvolvimento econômico, balizado a partir da garantia das liberdades à população, não se confunde com crescimento econômico –, quanto sob a ótica da sustentabilidade ampliada, defendeu-se que não é possível se falar em desenvolvimento sustentável sem a garantia de justiça socioambiental.

Considerando que grande parte da população reside nas cidades, bem como o fato de que o meio urbano também integra o meio ambiente, surge a necessidade de se assegurar a sustentabilidade também nos centros urbanos, fazendo nascer, assim, a ideia de cidades sustentáveis, o que não se resume apenas à questão ambiental ou ao desenvolvimento econômico. À luz do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, interpretado com respaldo nos princípios e direitos constitucionais, verifica-se que o direito às cidades sustentáveis abarca uma série de direitos essenciais a uma vida digna, notadamente a moradia, o acesso a serviços públicos básicos e essenciais e o acesso à terra e à infraestrutura urbanas.

Tais direitos se caracterizam como socioambientais, na medida em que se compreende o meio ambiente e o ser humano como um todo, sem que se estabeleça uma dicotomia ou relação antagônica. A partir do texto constitucional, é possível extrair um modelo de Estado Democrático, Social e Ecológico, que tutele de forma integrada todos os direitos fundamentais – que abarcam tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando os direitos individuais, inclusive os direitos sociais. No cenário atual, a proteção ambiental não prescinde da garantia dos direitos fundamentais a todos, de modo que os direitos que compõem o direito às cidades sustentáveis se revestem de caráter socioambiental. Fala-se, assim, em Estado socioambiental, responsável pela garantia de tais direitos. Além disso, considerando a definição de direito às cidades sustentáveis, que engloba um conjunto de prestações essenciais à dignidade, trata-se de direito que integra o mínimo existencial ou mínimo existencial ecológico, com o intuito de assegurar o mínimo para uma qualidade de vida digna, em um ambiente sadio.

Isso se torna ainda mais relevante quando se trata de populações vulneráveis no meio urbano, tomando-se por base o conceito de vulnerabilidade como fruto de processos históricos, sociais, econômicos, culturais. O guia “Leaving no one behind”, cujo intuito é orientar a aplicação da Agenda 2030 com diretrizes práticas de identificação de prioridades e solução de problemas, apresenta cinco fatores de vulnerabilidade: (i) discriminação, (ii) geografia, (iii) vulnerabilidade a choques, (iv) governança e (v) status socioeconômico. A análise do processo de urbanização no Brasil e o recorte da situação encontrada nas cidades atualmente deixam em evidência que tais fatores de vulnerabilidade são fruto de uma construção social, principalmente em decorrência de uma divisão desigual do espaço urbano. As vulnerabilidades se revelam tanto nos tempos de normalidade, quanto na ocorrência de catástrofes naturais que engatilham desastres, afetando principalmente grupos mais vulneráveis, submetidos a maiores riscos. A desigualdade na ordenação do solo urbano denota um cenário de injustiça socioambiental, uma vez que as populações mais vulneráveis, que possuem menos acesso aos direitos que compõem a ideia de cidades sustentáveis, sofrem mais os ônus das destruições oriundas de eventos catastróficos. Desde os processos que antecedem uma calamidade até aqueles que se desenrolam durante e depois do acontecimento calamitoso, as vulnerabilidades são produzidas de modo a que os grupos histórica, social,

econômica e culturalmente excluídos sejam mais expostos aos riscos advindos de acidentes.

Considerando sobretudo as deficiências de um processo de urbanização que ocorreu de forma desordenada nas cidades brasileiras, muito em razão de uma inércia estatal – a qual, por sua vez, deixou espaço para a apropriação do solo urbano por interesses econômicos que mercantilizaram a terra –, incumbe ao Estado assumir o seu papel de garantidor de direitos socioambientais no meio urbano. Nesse sentido, a ideia de que direitos sociais se configuram como meras normas constitucionais programáticas se encontra ultrapassada, vigorando atualmente o entendimento de que o Estado e, mais especificamente, a Administração Pública possui o dever de pautar a sua atuação à luz da garantia dos direitos fundamentais, em observância ao princípio da juridicidade. A evolução do direito administrativo demonstra como não se pode mais falar em supremacia abstrata do interesse público para justificar atitudes ou omissões contrárias à garantia dos direitos fundamentais.

O presente estudo, portanto, buscou demonstrar a necessidade de uma mudança de paradigma, sob uma perspectiva transformadora, com base na ideia de constitucionalismo transformador desenvolvida no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Embora tal perspectiva tenha sido inicialmente pensada para a atuação do Estado no âmbito judicial, também na esfera administrativa é possível exigir por parte do poder público uma postura preocupada em promover verdadeiras transformações na sociedade com o intuito de se alcançar a justiça socioambiental. Não se ignorando o fato de que os recursos à disposição do Estado são limitados, as mudanças devem ser aplicadas paulatinamente, com diagnóstico dos principais problemas e prioridades, o que pode ser auxiliado pela diretrizes apresentadas no guia “Leaving no one behind”.

No cenário das cidades brasileiras, foram feitos recortes dos principais problemas envolvendo os direitos elencados no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, de modo a verificar quais são as prioridades de atuação para a garantia do direito às cidades sustentáveis aos grupos em situação de vulnerabilidade. Começando-se pelo direito à moradia – cuja evolução conceitual leva à ideia de moradia digna –, os dados compilados pela Fundação João Pinheiro, a partir de pesquisas baseadas nos censos demográficos promovidos pelo IBGE e no cadastro único, demonstram

que ainda perdura um cenário de déficit habitacional e de inadequação dos domicílios.

O déficit habitacional é caracterizado por um dentre três componentes: habitação precária, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel. O terceiro componente, no meio urbano, é bastante expressivo, denotando mais uma vez a mercantilização da terra urbana, que acarreta problemas inclusive de imóveis vagos ou subutilizados, ao passo que muitos sequer possuem local para morar.

A inadequação dos domicílios, por sua vez, é verificada quando há um dos seguintes elementos: carência edilícia, carência de infraestrutura urbana – focando-se principalmente no fornecimento de serviços básicos – e inadequação fundiária. Os estudos da Fundação João Pinheiro concluem que, com relação aos domicílios inadequados, o componente mais significativo no ambiente urbano é a inadequação fundiária. Por mais que haja previsão em lei de regime de regularização fundiária urbana, a insegurança jurídica da posse ainda é um fenômeno que atinge populações vulneráveis, sendo dificultado pelo valor dado ao direito de propriedade. Especificamente no tocante ao regime de regularização fundiária previsto pela lei 13.465/17, há críticas em doutrina quanto à flexibilização de seus requisitos quando se trata de núcleos urbanos habitados por grupos mais privilegiados, com maior controle no caso de regularização fundiária de interesse social, focada em parcelas de baixa renda. Diante disso, defende-se a necessidade de se desatrelar o direito à moradia do instituto da propriedade, de modo a conferir à posse segurança e autonomia. Isso, porém, perpassa por mudanças também no âmbito das políticas habitacionais, que têm sido focadas principalmente na construção de residências, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Não obstante, em 2023, foi editada nova lei disciplinando o Programa, cujo impacto, porém, ainda não pode ser mensurado na prática, por se tratar de lei ainda recente. De todo modo, a lei 14.620/23 amplia o escopo do programa, para abarcar a moradia em um sentido mais amplo, para assegurar melhores condições de habitabilidade, com reformas das habitações já existentes e melhor integração à malha urbana – o que, inclusive, já era um grande objeto de crítica, na medida em que os conjuntos habitacionais usualmente construídos com subsídios do governo são distantes dos centros urbanos, reforçando-se a segregação socioespacial.

A deficiência de infraestrutura urbana e de fornecimento de serviços públicos essenciais também integra o conceito de inadequação de domicílios, observando-se, na prática, problemas que decorrem diretamente da desigualdade na divisão do espaço urbano. A partir de uma segregação que separa as áreas da cidade em bairros nobres e bairros periféricos, as populações mais vulneráveis ou se veem obrigadas a construir suas residências em núcleos urbanos informais para ficarem próximas do local de trabalho, ou enfrentam grandes deslocamentos sem um serviço de transporte adequado para suas casas situadas longe do centro. Em um ou outro caso, verificam-se, na prática, diversas dificuldades para a prestação de serviços básicos como fornecimento de energia elétrica e de água, com exigências impostas por concessionárias pautadas em critérios muitas vezes não previstos em lei, como, por exemplo, a atualização do cadastro municipal atestando que o imóvel seja de titularidade do consumidor. Mais uma vez, o impacto da vinculação do direito à moradia com o direito de propriedade se traduz em prejuízos a parcelas mais vulneráveis, que, não raras vezes, habitam imóveis não regularizados a título de posse. Há dificuldades impostas também pelas concessionárias de serviços públicos quando se trata de residências situadas em áreas de preservação ambiental, o que também levanta a discussão acerca da dicotomia instaurada entre proteção do meio ambiente natural e garantia de direitos socioambientais.

Além das privações enfrentadas nos tempos de normalidade, as populações urbanas mais vulneráveis costumam ser as mais afetadas na ocorrência de eventos catastróficos da natureza, ocasionando, assim, os desastres, cuja definição leva em consideração as consequências calamitosas. Em razão da desigualdade na divisão do espaço urbano, com frequência os grupos menos privilegiados se veem obrigados a residir em locais de risco, sem que haja qualquer investimento por parte do poder público para minimizar os riscos de desastre.

Diante disso, defendeu-se, no presente estudo, a necessidade de uma mudança de paradigma na organização do espaço urbano, sob uma perspectiva transformadora, exigindo-se por parte do Estado uma postura em favor da justiça socioambiental, ainda que, para tanto, sejam necessárias medidas contrárias aos interesses econômicos. Afinal, partindo-se do pressuposto de que as vulnerabilidades são fruto principalmente de processos decisórios, é imprescindível que tais processos sejam alterados. Mais especificamente, faz-se necessário adotar um novo paradigma preocupado com as diversas vulnerabilidades, consciente das

profundas desigualdades presentes na sociedade brasileira – notadamente com base na raça – e comprometido com a garantia de direitos fundamentais. No âmbito urbano, isso significa, dentre outras medidas, compreender o meio ambiente de forma integrada, sem uma dicotomia entre o meio ambiente natural e o meio urbano ou a proteção de direitos socioambientais. Significa, ainda, desvincular principalmente o direito de moradia do direito de propriedade, conferindo àquele autonomia, com segurança jurídica da posse.

Por mais que a legislação preveja instrumentos jurídicos de política urbana, a forma como eles são planejados e executados precisa ser repensada, a começar pela garantia de maior participação popular, com efetiva gestão democrática no âmbito das políticas urbanas. Somente por meio da escuta ativa dos grupos vulneráveis é que será possível realizar um diagnóstico das principais necessidades de modo a ordenar as prioridades, com identificação de possíveis soluções, que atendam, a um só tempo, à consecução de direitos socioambientais e à proteção ambiental como um todo. A gestão democrática se revela essencial desde a fase de planejamento, por meio da elaboração do plano diretor, até as fases de execução e fiscalização das políticas públicas urbanas.

Com base nisso, foram feitos breves apontamentos a alguns instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, com ênfase aos institutos que buscam tutelar a função social da propriedade, de titularidade tanto privada – como no caso do parcelamento, edificação e utilização compulsórios – quanto pública – tais como a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia. A efetivação de tais institutos, porém, ainda encontra obstáculos na prática, seja porque a maioria dos instrumentos previstos na lei 10.257/01 não são de implantação obrigatória pelos Municípios, permanecendo no âmbito discricionário, seja porque em muitas cidades há uma compreensão equivocada dos institutos. Existem, ainda, instrumentos previstos em outros diplomas normativos, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o aluguel social – o qual, porém, costuma se revestir de caráter temporário e precário, não podendo ser a única opção de política habitacional. De todo modo, o aluguel social pode auxiliar também no combate ao problema dos imóveis urbanos vagos ou subutilizados.

Um dos instrumentos considerados particularmente importantes para o enfrentamento da desigualdade na divisão do espaço urbano é a instituição, pelo

plano diretor, de zonas especiais de interesse social. Prevista como uma forma de flexibilizar regras de uso do solo urbano para viabilizar principalmente a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, a zona especial de interesse social pode assumir um papel relevante na garantia do direito às cidades sustentáveis, se forem tomadas medidas pelo Estado para garantir acesso à infraestrutura urbana e fornecimento de serviços públicos, com melhorias, inclusive, das habitações, observados os padrões urbanísticos já existentes. O seu funcionamento, porém, depende de uma gestão democrática, com escuta ativa dos respectivos moradores.

Por fim, é importante também que o Estado adote medidas que busquem eliminar ou reduzir os riscos de desastres, o que perpassa, em primeiro lugar, pelo enfrentamento das vulnerabilidades. É preciso haver medidas de prevenção em tempos de normalidade, bem como planos que preparem os órgãos e a sociedade para eventuais emergências, com transparência. As medidas de prevenção não são sinônimo de remoção de pessoas que residem em áreas de risco – até porque a legislação não veda totalmente a ocupação de tais áreas. Por meio de diálogo com as pessoas envolvidas, deve-se chegar a uma solução que atenda a todos, o que pode incluir, por exemplo, obras de contenção de encosta ou de esgotamento sanitário – superando-se, mais uma vez, a dicotomia entre meio ambiente natural e direitos socioambientais.

Ocorrido o evento catastrófico, deve haver uma resposta rápida e eficaz de atendimento às vítimas, restabelecimento de serviços públicos, dentre outras medidas, além de planos de recuperação a médio e longo prazo, notadamente em prol de populações vulneráveis. A recuperação pode englobar, inclusive, concessão de benefícios assistenciais, sem prejuízo da análise caso a caso de eventual responsabilidade estatal no âmbito cível caso o evento natural possua uma relação causal com o dever do Estado de mitigar os efeitos adversos de mudanças climáticas.

A complexidade das diversas situações envolvendo populações vulneráveis no espaço urbano revela como muitos dos problemas decorrem diretamente de processos decisórios, históricos, sociais, econômicos e culturais que estabeleceram uma divisão desigual do espaço urbano. O presente estudo buscou passar por diversos problemas enfrentados por grupos vulneráveis, com possíveis soluções

referentes a institutos já previstos em lei, abrindo-se espaço para diversas futuras pesquisas que possam aprofundar os temas ora abordados ou até mesmo verificar questões que não puderam ser analisadas neste trabalho, tais como os impactos causados pela violência existente nos centros urbanos, a população em situação de rua, as vulnerabilidades analisadas com enfoques mais específicos com recortes de gênero, raça, dentre outros fatores. De todo modo, permanece a necessidade de mudança de paradigma na forma de atuação do Estado com relação à política urbana, sob uma perspectiva transformadora, com o intuito de se assegurar plenamente o direito às cidades sustentáveis e a justiça socioambiental.

6. Referências bibliográficas

- AALBERS, Manuel B.; CHRISTOPHERS, Brett. A habitação no centro da economia política. In **Cidades, comunidades e territórios**. Vol. 38, pp. 96-116.
- ACOSTA, Virginia García. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. In **Desacatos**, vol. 19, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México: set/dez. 2005.
- ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Minas Gerais, 2002.
- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.
- ACSELRAD, Henri. **O que é Justiça Ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ACSELRAD, Henri. O conhecimento do ambiente e o ambiente do conhecimento: anotações sobre a conjuntura do debate sobre vulnerabilidade. In **Revista em pauta**, n. 32, vol. 11, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2013, p. 115-129.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. Rio de Janeiro: UERJ, 2019, p. 168-193.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; SEGAT, Flávia; GALLICCHIO, Juliana Raffaella de Souza; MONTANARI, Vitória. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 15, n. 01. Rio de Janeiro: UERJ, 2023, p. 294-330.
- ALMEIDA, Livia Oliveira; ALMEIDA, Pedro Lucas Formiga de; VIEIRA, Anderson Henrique. Regularização fundiária urbana à luz da lei 13.465/17: uma análise acerca da (in)adequação dos pressupostos positivistas à tutela do direito à moradia. In **Cadernos Miroslav Milovic**, vol. 1, n. 2. Porto de Galinhas: 2023, p. 155-171.

- ALMEIDA, Livia Oliveira; ALMEIDA, Pedro Lucas Formiga de; VIEIRA, Anderson Henrique. “A Terra dá, a Terra quer”: novos rumos para a participação popular no novo programa Minha Casa, Minha Vida. In **Cadernos Miroslav Milovic**, vol. 2, n. 1. Porto de Galinhas: 2024, p. 81-96.
- ARGUELHES, Diego Werneck; Süssekind, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e “engenharia social judicial”. In **Direito e Praxis**, vol. 13, n. 04. Rio de Janeiro, 2022, p. 2557-2594.
- BALBINO, Thamara Estéfane Martins; BRASIL, Deilton Ribeiro. Responsabilidade civil e sociedade de risco: uma releitura no contexto do direito dos desastres. In **Revista DIREITO UFMS**, vol. 3, n. 2. Campo Grande/MS: UFMS, jul./dez. 2017; p. 261-279.
- BARROS, Airton Bodstein; SILVA, Marisa Machado da. **A vulnerabilidade das ocupações em áreas de risco e o direito à moradia no Brasil**. Niterói: UFF, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012; p. 31-63.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**, trad. Sebastião Nascimento, 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BERTH, Joice. **Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BLAIKIE, Piers; WISNE, Ben; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk: natural hazards, people’s vulnerability and disasters**, 2ª ed., 2003.
- BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. In **RDA – Revista de Direito Administrativo**, v. 269, maio/ago. 2015. Rio de Janeiro, 2015, p. 13-66.
- BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Constitucionalismo transformador internacional na América Latina. In **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, abril 2021. Brasília, 2021, p. 28-73.

- BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de veto nº 730 de 10 de julho de 2001**, referente à lei 10.257/01. Brasília: julho de 2001.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Manual do entrevistador: cadastro único para programas sociais**. 5ª ed. Brasília: junho de 2022.
- BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Brasília, DF, 2023A. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1162-14-fevereiro-2023-793774-exposicaodemotivos-167298-pe.html>>. Acesso em 12.03.2025.
- BRASIL. Secretaria Adjunta VI – Recursos Hídricos da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República. **Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR**. Brasília: 2023B. Disponível em <<https://educacao.cemaden.gov.br/midiateca/nota-tecnica-no-1-2023-sadj-vi-sam-cc-pr/>>. Acesso em 27.03.2025.
- BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Atlas Digital de desastres no Brasil**. Disponível em <<https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>>. Acesso em 27.03.2025.
- CANIL, Kátia; LAMPIS, Andrea; SANTOS, Kauê Lopes dos. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista. In **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 48. São Paulo, maio/agosto 2020, p. 397-416.
- CAMPOS, Gustavo de Menezes Souza. **O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia**. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: UERJ, 2020.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAÚJO, Rosane Lopes de; GHILARDI, Flávio Henrique. Necessidades habitacionais no Brasil. In **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. 2ª ed. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010, p. 63-92.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Vazios urbanos e função social da propriedade. In FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (org.). **Caderno didático: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012; p. 19-28.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 149, de 16 de janeiro de 2023**. Disponível em <
<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado20560120250107677d94e145098.pdf>>.
 Acesso em 14.03.2025.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru. Sentença de 27 de novembro de 2023. Disponível em <
www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf>. Acesso em
 18.04.2025.
- COSTA, Weligton Oliveira de Souza dos Anjos. O desenvolvimento como liberdade: possíveis diálogos entre a obra de Sen e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. In **Videre**, vol. 16, n. 34. Dourados: UFGD, jan./jun. 2024, p. 100-117.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do direito administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da administração pública democrática. In **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, vol. 2, n. 2. Curitiba: jul./dez. 2016, p. 145-167.
- CUNHA, Andréia dos Santos. **A gestão do risco para redução de desastres naturais e a construção de cidades resilientes**. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2023.
- DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). In **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 9, n. 2. Curitiba: PUC-PR, mai./ago. 2017, p. 172-186.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo – Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. In **Atualidades jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**, ano 2, n. 2, jan/jun 2012. Belo Horizonte, 2012; p. 83-106.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos; SANTOS, Juliana Coelho dos. Um estudo acerca do aluguel social como instrumento de acesso ao direito à moradia digna

diante do déficit de habitação no Brasil. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, nº 3. Rio de Janeiro: UERJ, 2021, p. 1631-1659.

- DIAS, Vercilene Francisco. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás**. Dissertação. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9607>>. Acesso em 10.05.2024.

- FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Trad. Coletivo Sycorax. Editora Elefante, 2017.

- FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. In **Revista Opinião Jurídica**, ano 9, jan/dez 2011. Fortaleza, p. 322-354.

- FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. In **Direito e Praxis**, vol. 11, n. 02. Rio de Janeiro, 2020, p. 1211-1237.

- FONSECA, Paulo Henrique da; MACIEL, Jônatas Claudio Farias; ALMEIDA, Rosana Santos de. Políticas públicas habitacionais e imóveis desocupados segundo o censo IBGE 2022: analisando o déficit habitacional em cenários de excedente de construções urbanas. In **II Encontro Internacional de Gestão e Comunicação**, 2023.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Inadequação de domicílios no Brasil 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil por cor ou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022A.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Inadequação de domicílios no Brasil por cor ou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022B.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Nota técnica: Os desafios do cálculo do déficit habitacional frente ao censo demográfico de 2022**. Número 4. Belo Horizonte, 2023.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Belo Horizonte, 2024A. Disponível em <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em 06.03.2025.

- FUNDAÇÃO João Pinheiro. **26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação**. Belo Horizonte, 2024B. Disponível em < <https://fjp.mg.gov.br/26-milhoes-de-domicilios-urbanos-brasileiros-apresentam-algum-tipo-de-inadequacao/>>. Acesso em 12.03.2025.
- GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, vol. 16, n. 2. Porto Alegre: FMP, 2021; p. 147-158.
- GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.
- GONÇALVES, Gustavo Teixeira; KALLÁS FILHO, Elias. O direito social à moradia e as políticas habitacionais no Brasil: a prevalência da mercantilização da moradia em detrimento de soluções alternativas. In **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, março 2020.
- GONÇALVES, Oksandro Osdival; OSORIO, Ricardo Serrano. Desenvolvimento e (de)crescimento através da atividade minerária no Peru: sob um estado socioambiental? In **Revista Direito Ambiental e sociedade**, vol. 3, n. 1. Caxias do Sul: UCS, 2013, p. 7-41.
- HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. I Encontro da ANNPAS – Indaiatuba, São Paulo, outubro 2002, GT Teoria e Ambiente.
- HERCULANO, Selene. Desastres ambientais, vulnerabilidade social e pobreza. In **Revista Nova América**, junho 2006.
- IBGE. Censo 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem. In **Agência IBGE Notícias**, 2024. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem>. Acesso em 27.02.2024.
- JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020.

- KRENAK, Ecologia política. Ethnoscintia: **Revista Brasileira de Etnobiologia e Etnoecologia**, v. 3, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ethnoscintia/article/view/10225>>. Acesso em 06.10.2023.
- LEITE, Rita de Cassia Curvo. Regularização fundiária urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos? In **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, vol. 3, n. 3. São Paulo: PUC-SP, 2020, p. 208-234.
- MARCELINO, Amanda Géssica Barreto; LUCENA, Rejane; PAIVA, Artur Cavalcanti de; MACENA, Viviane Rousei de Oliveira. Redução de riscos de desastres e direito a moradia: desafios para a resiliência urbana. In **Paisagens & Geografias**, vol. 3 (esp. 2). Campina Grande/PB: UFCG, 2022; p. 9-20.
- MARQUES, Sabrina Durigon. **A efetividade da gestão democrática das cidades nas Zonas Especiais de Interesse Social**. Dissertação (mestrado). São Paulo: PUC-SP, 2012.
- MARQUES, Thiago Feltes. **O nascimento do direito dos desastres no Brasil**. In **Revista acadêmica Licencia&acturas**, vol. 4, n. 1. Sete de Setembro/RS: Faculdade Instituto Ivoti, jan./jun. 2016, p. 108-123.
- MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. Direito à moradia: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. In **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, vol. 23, n. 2. Curitiba: mai/ago 2018, p. 75-103.
- MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI, Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 14, n. 01. Rio de Janeiro: UERJ, 2022, p. 643-672.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 06, n. 02, Rio de Janeiro: UERJ, 2006, p. 179-200.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. In **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 11, n. 45, Belo Horizonte: Fórum, jul./set. 2011, p. 13-37.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural: o papel

do STF. In **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v. 1, n. 1, jan./jun. 2021. Brasília, 2021, p. 82-118.

- ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. **Directrices para la Aplicación del Derecho a uma Vivienda Adeuada**. 2019A.

- ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em 06.10.2023.

- ONU. Organização das Nações Unidas. **Leaving no one behind: a UNSDG operational guide for UN country teams**. 2019B.

- ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em 05.12.2024.

- PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. In **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 8, n. 15. Curitiba: 2016, p. 453-479.

- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. In **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 19, jan./jun. 2012., p. 67-93.

- PIOVESAN, Flávia. *Ius constitutionale commune* latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. In **Revista Direito e Práxis**, vol. 8, n. 2. Rio de Janeiro, 2017A, p. 1356-1388.

- PIOVESAN, Flávia. Diversidade étnico-racial, constitucionalismo transformador e impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 29, n. 11/12, nov./dez. 2017B. Brasília, 2017, p. 58-70.

- PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Criminologia crítica e pacto narcísico: por uma crítica criminológica apreensível em português. In **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 135, p. 541-562, 2017.

- PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Direitos humanos e América Latina: por uma crítica latino-americana ao colonialismo jurídico. In **Fórum Latin American Studies Association**, v. 50, n. 3, 2019, p. 69-74.

- PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, 2022, p. 2815-2840.

- PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. Comentário geral nº 4: Artigo 11º, Número 1 (Relativo ao direito a alojamento adequado). Sexta sessão, 1991. In **Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos**. Primeira edição. UNDP: Timor Leste; p. 110-115.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In QUIJANO, Aníbal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005; p. 117-142.
- RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. In **Revista CEJ**, n. 29, abr./jun. 2005. Brasília: 2005, p. 53-63.
- ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latinoamericano. In **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)**. Research Paper n. 2020-11, 2020.
- SANCHES, Taísa. Reconhecimento espacial: por uma gramática social do conflito urbano. In **Interseções**, vol. 24, n. 2. Rio de Janeiro: 2022, p. 301-325.
- SANTOS, Sandrine Araujo. **Ocupações irregulares na formação do espaço urbano brasileiro: a democracia participativa na gestão do risco de desastres para garantia do direito à moradia e à cidade**. Dissertação (mestrado). Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In **Revista Brasileira de Direito Público – RDBP**, ano 1, n. 2, jul/set 2003. Belo Horizonte, 2003; p. 65-119.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6ª ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 51-120 (Introdução ao direito constitucional ecológico).
- SERPA, Alline Margarette da Mota; COIMBRA, Danielle Pinto Inocencio da Silva; BERGAN, Kurt. Da cidade imperial às ocupações espontâneas: Uma abordagem multidisciplinar – demandas sociais, infraestrutura urbana e conservação ambiental em Petrópolis, RJ. In **Cidade Standard: precarização e reconfigurações urbanas**. Coleção Direito e Urbanismo. Vol. 5. CAVALLAZZI,

Rosângela Lunardelli; CORRÊA, Evelyn da Silva; MARQUES, Bernardo Mercante (org.). Rio de Janeiro: Editora Prourb, 2020.

- SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira Pires. Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil. In DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho; GORDILHO, Heron José de Santana; STEINMETZ, Wilson Antônio (coord.). **Direitos dos conhecimentos**. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 61-85.

- SOUZA, Arivaldo Santos de. **Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito**. Salvador, EDUFBA, 2015.

- SOUZA, Marcelo Lopes de. Proteção ambiental *para quem?* A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. In **Mercator**, vol. 14, n. 4, número especial. Fortaleza: UFC, 2015, p. 25-44.

- SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. Cidades sustentáveis: limites e possibilidades conceituais e regulatórios. In **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 4, n. 1, jan/jun., Salvador, 2018, p. 95-109.

- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. In **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 41, n. 1, p. 197-215.

- SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. In **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol. 40, 2020, p. 1-14.

- STANGHERLIN, Matheus; FERRARESI, Camilo Stangherlin. Direito à cidade e desastres naturais: o ODS 11 como possibilidade de (re) organização urbana no cenário das pequenas cidades (resilientes). In **Revista JurisFIB**, vol. XII, ano XII. Bauru: dez. 2021, p. 9-24.

- TAVARES, Adriani Marques França França; STIVAL, Mariane Morato; SILVA, Sandro Dutra e. A restrita jurisprudência ambiental da Corte Interamericana de Direitos Humanos e possíveis inovações sobre proteção ambiental urbana. In **Veredas do Direito**, vol. 17, n. 37. Belo Horizonte: jan/abr 2020, p. 241-262.

- VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. In **Revista de Direito da Cidade**, vol. 04, n. 02. Rio de Janeiro: UERJ, 2012, p. 1-39.

- VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. In **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 26, 2018, p. 93-117.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Ética da Sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. In: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos (org.). **Perspectivas e Desafios para Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica**. Planeta Verde, 2014. p. 67-84.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Review of evidence on housing and health**. Fourth Ministerial Conference on Environment and Health. WHO: Budapeste, 2004.
- ZAGO, Fábio Bragança. **A posse de bens públicos urbanos desafetados: A regularização de áreas públicas desfuncionalizadas pela Lei nº 13.465/17**. Dissertação. Brasília: Uniceub, 2020. Disponível em <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15199/1/61750035.pdf>>. Acesso em 04.07.2023.
- ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n. 68, outubro de 2008, p. 97-194.
- ZOUEIN, Luís Henrique Linhares. **Manual de Direitos Fundamentais à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: CEI, 2023.