

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

KARINA BORGES RIGO

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER E
QUALIDADE DE VIDA NO MEIO AMBIENTE URBANO**

Caxias do Sul
2016

KARINA BORGES RIGO

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER E
QUALIDADE DE VIDA NO MEIO AMBIENTE URBANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Dr. Adir Ubaldo Rech

Caxias do Sul
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

R572i Rigo, Karina Borges, 1987-
Instrumentos jurídicos para a garantia do direito ao lazer e qualidade
de vida no meio ambiente urbano / Karina Borges Rigo. – 2016.
128 f. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2016.
Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech.

1. Cidadania – Brasil. 2. Direitos fundamentais – Brasil. 3. Lazer –
Política governamental. 4. Direito urbanístico – Brasil. I. Título.

CDU 2. ed.: 342.71(81)

Índice para o catálogo sistemático:

| | |
|-----------------------------------|-------------|
| 1. Cidadania – Brasil | 342.71(81) |
| 2. Direitos fundamentais – Brasil | 342.7(81) |
| 3. Lazer – Política governamental | 379.8:304.4 |
| 4. Direito urbanístico – Brasil | 349.44(81) |

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460




UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

"Instrumentos Jurídicos para Garantia do Direito ao Lazer e Qualidade de Vida no Meio Ambiente Urbano".

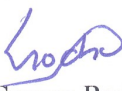
Karina Borges Rigo

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.


Caxias do Sul, 31 de março de 2016.



Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. Leonel Severo Rocha
Universidade do vale do Rio dos Sinos



Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza
Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. Sérgio Augustin
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Quantos ousaram sonhar um mundo diferente e não tiveram oportunidades de concretizar seus anseios? Dedico este trabalho aos que, incansavelmente, por vocação ou pelo destino, lutam para que as cidades em que vivemos sejam sustentáveis e para que as pessoas que nelas habitam possam ser livres na fruição de seu tempo livre da maneira que desejarem.

AGRADECIMENTOS

A gratidão existe para podermos demonstrar àqueles que seguem conosco seu imensurável valor para nossas vidas. Assim, reconheço que não conseguiria ter concluído este trabalho sem o apoio de diversas pessoas. São elas:

Minha família, minha base, minha fortaleza, por acreditarem nos meus sonhos, pelo apoio, por nunca me deixarem esquecer que “posso ser tudo aquilo que eu desejar”.

Meu André Luís, meu doce, meu companheiro, por me ensinar diariamente que o amor de verdade existe e merece ser vivido.

O Dr. Airto, por compreender minha ânsia pelo saber e nunca me impedir de conquistá-lo.

A Karen, por dividir noites de frio e chuva na nossa morada de Caxias, por dormir no chão, por compartilhar das mesmas angústias, dos mesmos segredos e das mesmas alegrias deste Mestrado. Minha admiração pela força de vontade, persistência e, sobretudo, inteligência. A vida me trouxe uma irmã de ideais e de afinidade intelectual, cujo fato eu agradeço diariamente.

A Gabi, pela alegria, energia e luz que emite, pela amizade e carinho que se tornaram essenciais e que eu levarei para muito além destes dois anos.

A Thaís, pela solicitude acadêmica, por dividir ideias e por acrescentar uma pitada (nada leve) de agitação e bom humor nesta nossa vida de mestrandas.

Os demais colegas, todos especiais, companheiros de jornadas e intermináveis discussões, por trazerem diferentes pontos de vista e possibilitarem o meu amadurecimento intelectual.

O Prof. Dr. Adir, pelo brilhantismo e noção ímpares dentro da sua área de conhecimento, e pelas pertinentes orientações.

A Amanda, pela inteligência, pelo discernimento, pela sensatez e principalmente por compartilhar comigo dos mesmos anseios e dúvidas da prática jurídica diária.

E, é claro, à CAPES, pelo incentivo financeiro, essencial para a conclusão deste sonho.

**“Eu acho que se trabalha demais no mundo de hoje,
que a crença nas virtudes do trabalho produz males sem conta
e que, nos modernos países industriais, é preciso lutar
por algo totalmente diferente do que sempre se apregoou”.**

Bertrand Russell

“O fim último do ser humano é a felicidade.
E esta, só pode ser alcançada em uma *polis* feliz”.

Aristóteles.

RESUMO

O direito ao lazer como máxima dos direitos sociais fundamentais positivados no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, porém ainda não perpetrados na sociedade brasileira contemporânea, é o principal objeto de discussão deste trabalho. Sempre com enfoque no meio ambiente urbano, aventam-se questões acerca do bem-estar, qualidade de vida, tempo livre e ócio do cidadão no contexto em que está inserido, a partir do problema principal que é em que medida um ambiente urbano que propicie aos seus cidadãos o direito ao lazer contribui para a efetivação e consolidação dos conceitos de cidadania, bem-estar e qualidade de vida no contexto brasileiro? Assim, o Direito Urbanístico aparece no pensamento de que é o Município o responsável pela garantia do exercício do direito ao lazer pelo cidadão, através da adoção de políticas públicas universalizantes e instrumentos jurídicos, como por exemplo o plano diretor e o zoneamento urbano. Deste modo e através do principal método que é o dialético de Hegel é que cidadania, urbanismo e instrumentos jurídicos para sua efetivação tornam-se figuras conexas às discussões acerca de cidades sustentáveis, bem-estar e qualidade de vida de todos os cidadãos que a integram.

Palavras-chave: Cidadania – Urbanismo – Direito ao Lazer – Direito Urbanístico

RÉSUMÉ

Le droit au loisir comme maximum de les droits sociaux fondamentaux positivisées à l'article 6 de la Constitution Brésilienne Fédérale de 1988, mais n'a pas encore perpétré dans la société brésilienne contemporaine, est le principal sujet de discussion de ce travail . Toujours en se concentrant sur l'environnement urbain , posents sur des questions sur le bien-être, la qualité de vie , le temps libre et les loisirs des citoyens dans le contexte dans lequel ils vivent, en suivant de la question principale est dans quelle mesure un environnement urbain qui permet à ses citoyens le droit aux loisirs contribue à la réalisation et la consolidation des concepts de citoyenneté , bien-être et la qualité de vie dans le contexte brésilien? Donc, le Droit Urbain apparaît dans la pensée qui est la municipalité, par l'adoption de l'universalisation de politiques publiques et des instruments juridiques tels que le plan directeur et le zonage urbaine, le chargé de veiller à l'exercice du droit aux loisirs par le citoyen . Ainsi , la citoyenneté , de l'urbanisme et des instruments juridiques à sa garantie deviennent figures relatifs à des discussions sur les villes durables, bien-être et la qualité de vie de tous les citoyens.

Mots-cléfs : La citoyenneté – L´ urbanisme - Droit au loisir - Droit de l'Urbanisme

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 DIREITO AO LAZER E CIDADANIA | 17 |
| 1.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO AO LAZER NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA | 17 |
| 1.2 O LAZER ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS NO BRASIL | 27 |
| 1.3 CIDADANIA, URBANISMO E LAZER: NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DE CONCEITOS PARA UM AMBIENTE URBANO EQUILIBRADO..... | 33 |
| 1.3.1 Cidadania | 34 |
| 1.3.2 Lazer e cidadania: o conceito de lazerania | 38 |
| 1.3.3 Urbanismo e Princípios de Direito Urbanístico | 42 |
| 2 CONCEITOS DE QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR INSERIDOS NO AMBIENTE URBANO BRASILEIRO: UMA POSSIBILIDADE REAL DE ACESSO AO LAZER | 48 |
| 2.1 AS RAÍZES DOS CONCEITOS DE QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR: POSSIBILIDADES DE RESSIGNIFICAÇÃO..... | 49 |
| 2.2 O DIREITO AO LAZER COMO INSTRUMENTO ASSECURATÓRIO DA CIDADANIA E BEM-ESTAR NAS CIDADES BRASILEIRAS: APONTAMENTOS SOBRE O DIREITO À PREGUIÇA E O ÓCIO CRIATIVO | 60 |
| 2.3 O MEIO AMBIENTE URBANO COMO FACILITADOR DO ACESSO AO LAZER AO CIDADÃO: ESPAÇOS DE LAZER E ZONEAMENTO URBANO | 70 |
| 3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIA DO DIREITO AO LAZER NO ÂMBITO MUNICIPAL | 79 |
| 3.1 A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE UNIVERSALIZAÇÃO DO LAZER NAS CIDADES | 79 |
| 3.2 ÁREAS VERDES E DE LAZER NO PARCELAMENTO DE SOLO URBANO..... | 90 |
| 3.3 A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR | 101 |
| CONCLUSÃO | 111 |
| REFERÊNCIAS | 118 |

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais que possibilitam melhores condições de vida. A recreação ou lazer consiste na utilização do tempo que sobra do horário de trabalho ou do cumprimento das obrigações habituais para o exercício de atividades prazerosas.

É o tempo necessário para o descanso diário e semanal, possibilitando a qualquer pessoa se liberar das tensões do estresse gerados pela vida em comunidade, entregando-se ao divertimento, ao entretenimento, à distração, seja através de práticas desportivas, de passeios, de leitura, ou até mesmo do ócio, o *dolce far niente* dos italianos.

Finalmente, para ressaltar a origem do termo, cabe frisar que a palavra lazer advém do latim *licere* (ser lícito, ser permitido, ter valor) ou ao arcaico *lezer* (ócio, passatempo).¹

Como processo que se encontra em contínua evolução, o conceito de “lazerania”, que também será discutido no trabalho, faz parte de um projeto fruto de imaginação puramente utópica, mas que deve ser repensada pelos operadores do Direito.

E é neste cenário que o direito adentra: a ele cabe a difícil tarefa de regular e instrumentalizar as necessidades de qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos na cidade em que vivem.

Portanto, este trabalho, no intento de inserir-se na busca por respostas concretas a questionamentos filosóficos e contemporâneos, versa sobre o direito ao lazer. Não só daquele positivado pela Constituição Federal, mas também daquele “informal”, construído no cotidiano das cidades. Dissertação é apenas um nome formal para um estudo que pretende perpassar por conceitos pouco discutidos na seara do direito, mas que não devem cair jamais em esquecimento.

O lazer, desde muito, é considerado parte integrante e indispensável à sadia qualidade de vida do ser humano. Quer esteja ele no contexto do trabalho, ou na figura do cidadão consciente de seu papel social. A partir da premissa da incidência

¹ MUNNÉ, Frederic. **Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico**. México, Trillas, 1980.

e da previsão do direito ao lazer como ferramenta ou impulso para a efetivação da cidadania e do bem-estar no ambiente urbano, pretende-se entender qual o papel do direito social ao lazer, garantido pela Constituição Federal em seu artigo 6º, na atualidade e no Brasil. Ocorre que, apesar de sabidamente assegurado constitucionalmente, diversas cidades não possuem sequer estrutura física para garantir aos cidadãos que nela habitam um momento de lazer adequado, afastando, portanto, qualquer premissa conceitual de bem-estar e qualidade de vida. Partindo desse pressuposto, o presente trabalho de pesquisa se desenvolve sobre as seguintes questões: Em que medida um ambiente urbano que propicie aos seus cidadãos o direito ao lazer contribui para a efetivação e consolidação dos conceitos de cidadania, bem-estar e qualidade de vida no contexto brasileiro? Quais as políticas públicas e os instrumentos jurídicos que a municipalidade possui para efetivar o lazer?

Para responder ao problema de pesquisa, o trabalho possui como objeto teórico o instituto do direito ao lazer elencado na Constituição Federal de 1988, que é explorado juntamente com os conceitos de cidadania, qualidade de vida e bem-estar, na conjuntura atual e no espaço do ambiente urbano brasileiro, especificamente as cidades. O enfoque é direcionado ao estudo do direito ao lazer que os cidadãos possuem nas cidades. A incidência destas premissas (tanto negativa quanto positiva) é avaliada no decorrer da feitura da pesquisa.

O estudo envolve hipóteses referentes ao conceito teórico de cidadania na modernidade no ambiente urbano, e sua prática social e jurídica na sociedade contemporânea através do instituto do direito ao lazer.

A hipótese de base afirma que o direito fundamental ao lazer está diretamente ligado aos conceitos de cidadania, bem-estar e qualidade de vida. A partir de uma releitura de todos esses conceitos, fundada em uma abordagem jurídica, identifica-se sua interligação. Ainda, partindo das previsões legais de direito ao lazer, tanto na seara constitucional como no contexto urbano, pretende-se demonstrar como os conceitos de cidadania e bem-estar podem auxiliar no desenvolvimento socioambiental de uma cidade, tornando o cidadão parte integrante do ambiente urbano através do acesso ao lazer que lhe é possibilitado.

Como hipótese secundária, a cidade como meio de obtenção do direito ao lazer, à qualidade de vida e concretização da cidadania, entendendo que a formação

e o desenvolvimento do cidadão interdependem do correto planejamento do espaço urbano e público a que lhe é oferecido.

Como métodos de procedimento serão utilizados o histórico, o comparativo, o funcionalista e o estruturalista: o histórico, na investigação do itinerário do lazer como dado sociológico, desde o passado até os dias atuais, na tentativa de compreender como ele tornou-se um direito social contemporâneo; o comparativo, no cotejo entre textos normativos sobre o lazer com os obstáculos para sua concretização no meio ambiente urbano. O método funcionalista, a fim de tornar mais claras quais as funções manifestas e latentes do lazer, de acordo com a ideologia dominante; e o estruturalista, necessário para se estudar o lazer no âmbito das estruturas sociais, procurando identificar suas relações com o modo de produção de vida social, e, de modo particular, com as cidades².

Inobstante os diversos métodos de procedimento acima elencados, elegeu-se o método dialético de Hegel, que apresenta, dentre outros princípios como o estudo do ser, em contraponto ao “dever ser” do Kant. A dialética do conceito pressupõe uma relação de dependência, no conceito de unidade entre o ser e a essência, perfeitamente aplicável às relações de lazer, tendo em vista sua multiplicidade de facetas³.

Necessário ressaltar também a aderência à Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico. No que diz respeito ao direito ambiental, aqui vem representado pelo meio ambiente urbano. As Políticas Públicas, por seu turno, quando da discussão acerca de sua democratização e universalização e, finalmente, o desenvolvimento socioeconômico aparece na pesquisa quando se discorre acerca da qualidade de vida, bem-estar e cidadania e suas possibilidades de ampliação.

As técnicas de pesquisa empregadas serão a documental e a bibliográfica: a documental, consistente na análise dos dispositivos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional a respeito do lazer⁴; a bibliográfica, que se constituirá

² LAKATOS, Eva M. e MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 05-45.

³ HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. São Paulo: Ed. Abril, Col. Os Pensadores, XXX, 1974, p. 79-81.

⁴ STRAUSS, Leo. **Direito natural e história**. Lisboa: Edições 70, 2009., p. 109. Leo Strauss, sobre este tema, fala da ascensão ao conhecimento verdadeiro por meio da dialética, tida por ele como o debate amigável: o debate amigável que conduz à verdade torna-se possível ou necessário pelo fato

numa conversação amigável e dialética com o pensamento de diversos estudiosos da matéria.

Desse modo, intenciona-se recorrer a cada autor através de seus textos, não os tomando como simples objeto, e sim como sujeito, alguém que fala, e por isso mantém um diálogo com o leitor/pesquisador. Por sua vez, o dado obtido nessa interação há de ser visto como um dado dialogado, ou seja, aquele que é discutido, curtido, construído em consórcio⁵. Discutível por definição e por isso científico.

Dentro dessa proposta de procedimento, os capítulos estão estruturados de maneira a atender um objetivo geral, qual seja o de demonstrar, através dos conceitos que serão estudados, a necessidade e relevância do direito social ao lazer elencado na Constituição Federal para a garantia de um ambiente urbano socialmente equilibrado, efetivando e consolidando os conceitos de cidadania, qualidade de vida e bem-estar no contexto das cidades brasileiras.

Primordialmente, portanto, o primeiro capítulo estuda a evolução histórica dos direitos sociais, especificamente o direito ao lazer no Brasil, definindo-o sob a ótica da Constituição Federal e aliando-o aos conceitos modernos de direito urbanístico e planejamento, cidades e cidadãos. Demonstra-se a questão da cidadania sob enfoque jurídico no Brasil, através de teorias contemporâneas sobre esse conceito, que tenham ideias convergentes para o objetivo geral proposto, qual seja, o direito fundamental ao lazer. O capítulo culmina com a discussão acerca do conceito de lazerania em Fernando Mascarenhas, que, de plano, pode ser explicado como a junção de direitos de cidadania e lazer.

O segundo capítulo demonstra a conexão entre os conceitos de qualidade de vida e bem-estar com o direito fundamental ao lazer inseridos nas cidades, como uma possibilidade real de acesso pelo cidadão através do meio ambiente urbano.

Para tal, necessária a compreensão tanto do conceito de lazer quanto da temática da qualidade de vida sob seus diversos enfoques. É neste momento que se

de as opiniões acerca do que as coisas são, serem contraditórias. Ao se reconhecer as contradições, é-se forçado a ir além das opiniões rumo a uma concepção coerente da natureza das coisas em questão. Essa concepção coerente torna visível a verdade relativa das opiniões contraditórias; a concepção coerente acaba por ser revelar como a concepção englobante ou total. Assim, as opiniões são vistas como fragmentos da verdade, fragmentos manchados da verdade pura. Por outras palavras, as opiniões acabam por ser solicitadas pela verdade auto subsistente, e a ascensão à verdade acaba por ser orientada pela verdade auto subsistente que cada homem nunca deixa de pressentir.

⁵ LAKATOS, op. cit., p. 16.

pretende revisitar as discussões modernas e reinterpretadas acerca do direito à preguiça e do ócio criativo, culminando com as pontuações acerca do dano existencial no trabalho, que estão intimamente ligadas com a ausência do direito ao lazer do trabalhador urbano contemporâneo nas cidades.

Desta feita, a cidade aparece como facilitadora do acesso ao lazer por hora suprimido, em forma de espaços públicos de uso comum destinados ao tempo livre do cidadão. E é a partir desse momento que são trabalhados os conceitos jurídicos de zoneamento urbano e demais instrumentos de direito urbanístico, os quais devem encontrar aprofundamento no capítulo terceiro.

Com o objetivo final de compreender o impacto urbanístico e socioeconômico do direito ao lazer nas cidades e fazer o caminho inverso também, entendendo o impacto do espaço urbano no acesso ao lazer do cidadão, o último capítulo, portanto, elenca os instrumentos jurídicos que possam auxiliar na efetivação do direito ao lazer e qualidade de vida nas cidades. Esses instrumentos tratam-se do estatuto da cidade, o plano diretor, lei de parcelamento do solo, políticas públicas e definições legais de áreas verdes.

Finalmente e com a intenção de dar “praticidade” a um trabalho que inicialmente possui cunho filosófico e investigativo, o capítulo finaliza com uma proposta inovadora acerca da gestão pública do meio ambiente urbano, trazendo o plano diretor como o principal mecanismo jurídico de atuação direta do Município para a efetivação do direito ao lazer no espaço urbano. Dá-se destaque para o zoneamento das áreas de lazer, tendo em vista auxiliarem a melhorar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dentro das cidades.

Toda a pesquisa bibliográfica pretende ser reconhecida no meio acadêmico como relevante em termos teóricos e temáticos. Esta proposta, particularmente, possui caráter peculiar e inovador, vez que demonstra preocupação com esse instituto de direito social que, apesar de positivado, não é observado na contemporaneidade. Ela também se destaca pela ligação que busca entre os conceitos de bem-estar, qualidade de vida e lazer no meio ambiente urbano, tornando a cidade e o cidadão, corresponsáveis e interligados na busca de uma cidadania efetiva e contemporânea e, porque não, jurídica.

Por tratar-se de temática pouco discutida, o processo de efetivação dos direitos sociais e urbanos de cidadania, representam desafios jurídicos ainda não

resolvidos, necessitando de análises profundas e inovações literárias. Até hoje, o estudo de tal tema tem sido essencialmente voltado à vertente social e psicológica da sua prática, sendo a discussão jurídica praticamente inexistente. Aí está a originalidade do tema.

A atualidade desta pesquisa advém do pensamento contemporâneo de que é o Município, através de políticas públicas e instrumentos jurídicos como o plano diretor e o zoneamento urbano, o responsável para a garantia e efetivação do direito social ao lazer e sua coadunação com as temáticas de bem-estar e qualidade de vida, uma vez reconhecida a sua essencialidade para manutenção da saúde, integridade física e mental do cidadão.

Como resultado deste contexto, imprescindível que, através da cidade, seus cidadãos se eduquem para a vivência de um lazer crítico e solidário e que possa, inclusive, influenciar as relações interpessoais e possibilitar contatos sociais e convívio, melhorando dessa forma, toda a existência urbana.

1 DIREITO AO LAZER E CIDADANIA

Primordialmente, o entendimento isolado dos conceitos de direito ao lazer, urbanismo e cidadania se faz essencial para compreender sua posterior ligação. Esta efetivação dos direitos sociais nas cidades precisa ser observada principalmente nas políticas públicas bem como na legislação urbanística contemporânea.

Ao contrário de outros institutos do Direito, não há um consenso doutrinário a respeito das origens do lazer. Alguns doutrinadores defendem que sua prática já existia desde a Antiguidade, associando-o ao modo de vida dos filósofos gregos. Outros ainda o estudam como um fenômeno surgido com o advento da modernidade, período em que teria sido inventado não apenas o lazer, mas também o trabalho sob a forma conhecida atualmente.

De acordo com o professor Costa Neto⁶, esta divergência de conceitos decorre principalmente da compreensão básica que se tem de lazer e ócio relacionados ao tempo livre, em oposição ao tempo ocupado, ao qual se vincula principalmente o trabalho produtivo.

E, como a divisão entre tempo de trabalho e tempo de lazer só se tornou mais nítida com a implantação do modo de produção fabril, muitos estudiosos entendem que as atividades de recreação e entretenimento existentes antes do industrialismo não podem ser consideradas lazer. É sobre esse dissenso que se pretende discorrer no capítulo inicial.

1.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO AO LAZER NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O direito ao lazer proporciona ao homem fazer uso de sua liberdade, de sua criatividade e de relacionar-se com o outro. O lazer é o seu momento de prazer e a

⁶ COSTA NETO, Antônio Cavalcante da. **O Direito ao lazer como direito fundamental**. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/pos/wp-content/uploads/2013/07/Ant%C3%B4nio-Cavalcante-O-Lazer-como-Direito-Fundamental.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2015, p. 18.

ele foram conferidas diversas interpretações ao longo da história. Para Vaz⁷ “Lazer é um termo impregnado de sentido sociológico, devido ao papel preponderante que o mesmo desempenha na sociedade”. E, ainda acrescenta que “da mesma forma que o homem tem o direito ao trabalho, faz jus ao lazer”⁸, eis que a palavra em si deriva do latim *licere*, que significa ser lícito, ser permitido. Basta verificar que tal direito era reconhecido mesmo aos escravos romanos, consagrado pelos hábitos e costumes, sob sua forma habitual.

A escravidão predominou como forma de trabalho, no período pré-industrial. O escravo nada mais era do que uma mercadoria, não possuindo nenhum tipo de direito. Aristóteles a seu tempo já afirmava que, para o homem adquirir cultura, era preciso ser rico e ocioso e isso somente seria possível com a utilização dos escravos⁹.

De acordo com ele, o “homem do lazer” era aquele que devotava o melhor de si mesmo ao Estado, e que acreditava que o cultivo da mente e do espírito, tão importantes para o Estado, era a mais luminosa de todas as atividades, a única em que cada homem era revelado e relacionado aos deuses, e no exercício da qual ele celebrava-os. Assim, somente o tempo livre enquanto princípio de vida, contrário à sujeição do trabalho, poderia permitir o completo alcance do desenvolvimento humano.

Notadamente a conceituação histórica do direito ao lazer está intimamente ligada ao trabalho, o que ocorre até a atualidade. Acompanhando a evolução da organização da sociedade no decorrer do tempo, verifica-se que a espécie humana constantemente buscou formas de diversão, a qual guarda especificidades condizentes com cada época e contexto, não significando, portanto, que tal diversão inclui-se no conceito atual de lazer. É somente a partir de determinado momento da história que se começa a utilizar a palavra lazer para definir um fenômeno social, conforme se vê a seguir.

Na Grécia antiga, por exemplo, valorizava-se acima de tudo a contemplação e o cultivo de valores nobres, sendo o trabalho cotidiano, e suas mazelas,

⁷ VAZ, Leopoldo Gil Dulcio. **O direito ao lazer e os demais direitos sociais dos meninos e meninas de rua. Documento apresentado à Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua, como subsídio para a elaboração na Nova Constituição Estadual.** São Luís, 1990. p. 59.

⁸ VAZ, op.cit. p. 60.

⁹ ARISTÓTELES. **Política.** Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001. p. 44.

considerados elementos que atrapalhavam a plena vivência destes valores, eis que reduziam o tempo livre necessário para a dedicação ao estado de contemplação esperado – aquele mesmo estado de contemplação defendido por Aristóteles.

Este princípio de vida, em que o tempo livre ganhava importância, não como momento de desocupação, mas sim como oportunidade de crescimento espiritual era denominado *skholé*¹⁰. Esta palavra, embora seja traduzida como ócio, para autores como Lauand¹¹, por exemplo, não deve ser confundida com a moderna concepção de lazer. Isto porquê, a *skhole* da antiguidade não consistia em um fenômeno de consumo – como atualmente pode-se configurar o lazer - tampouco num tempo de folga conseguido como fruto do trabalho. Em vez disso, *skhole* era abstenção consciente de qualquer atividade ligada à mera subsistência, tanto daquela de consumir como da atividade de trabalhar. Possuía um sentido filosófico contemplativo, e, portanto, emprestava uma conotação diferenciada para o ócio - mais no sentido cultural e espiritual e não propriamente àquela de lazer. No entanto, a aproximação conceitual é válida como ponto de partida para o estudo do lazer.

Esta perspectiva grega, no entanto, foi-se diluindo com o surgimento do Império Romano, mesmo porque os romanos eram considerados um povo guerreiro que não encarava o trabalho da mesma forma que os gregos, ou seja, não o viam de uma perspectiva negativa. Para eles, o tempo de não-trabalho passou a ser compreendido não como oportunidade de contemplação, mas de recuperação e preparação do corpo e do espírito para a volta ao trabalho¹².

Assim, no contexto Romano, o conceito de *otium*, (não-trabalho) não se rivalizava com o de *nec-otium* (negócio), e sim possuía um sentido de inter-relação¹³. Observava-se o desenvolvimento de uma preocupação com a diversão popular, mas não mais restrita às elites. Veja-se que isto não significava que a população romana compartilhasse das mesmas possibilidades de acesso à diversão que a “burguesia”: somente para esta eram possíveis as atividades em que a reflexão fosse elemento de destaque, enquanto para aquela eram oferecidas práticas de distração e alienação.

¹⁰ MELO, Victor Andrade de. **Introdução ao lazer**. Barueri: Manole, 2003. p.2.

¹¹ LAUAND, Jean. **O lúdico no pensamento de Tomás de Aquino e na pedagogia medieval**. Disponível em: < <http://www.hottopos.com/notand7/jeanludus.htm>>. Acesso em 05 jul. 2015.

¹² Idem, p. 3.

¹³ COSTA NETO, op. cit, p. 20.

Partindo para a Idade Média pode-se observar uma mudança radical no sentido e no significado do aproveitamento do tempo de não-trabalho. Para a população em geral, este continua a ser um tempo de descanso e festa, mesmo que exíguo e controlado, já que se começam a estabelecer limites ao que pode ser vivenciado, com base em um rígido conceito de pecado instituído pela Igreja Católica¹⁴.

Para melhor explicitar, é importante o entendimento que a moral da civilização cristã, surgida no período após a civilização greco-romana, a partir do século IV, possui duas formas principais de encarar a relação entre o trabalho e o lúdico. A primeira, presente principalmente no catolicismo romano, como já dito, é a de condenação do nada-fazer e do divertimento de forma geral, “origem de máximas que até hoje se repetem” – “a ociosidade é a mãe de todos os vícios”, “para cabeça vazia, o diabo arruma serviço”. Além disso, há a valorização do trabalho em detrimento do valor monetário real deste. E neste sentido: [...] o trabalho seria uma obrigação a que o homem está condenado (“comerás o pão com suor do teu rosto!”, diz a Bíblia)¹⁵.

Mas ser malsucedido no trabalho não é problema. Na verdade, o pobre seria um eleito de Deus. Poder-se-ia mesmo dizer que o ideal de vida no início do cristianismo é o do homem que trabalha bastante, aproveitando o tempo livre para a prece, para não cair em tentações, e sem muita abundância material, para o espírito não enfraquecer. Nada, pois, de acumular dinheiro ou bens materiais¹⁶.

Com a ascensão do puritanismo e das ideias reformistas, promovidas pela fundação das primeiras igrejas protestantes, a ideia de trabalho como algo fundamental começa a ganhar força, até por que estas novas religiões começam a aceitar o acúmulo de riquezas, anteriormente condenado pela Igreja Católica. Esta mentalidade de acumulação de capital começa a surgir, contribuindo para que o não-trabalho passe a ser considerado inimigo do trabalho e um dos maiores pecados a que o homem pudesse se submeter.¹⁷

¹⁴MUNNÉ, Frederic. **Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico**. México, Trillas, 1980, p. 43.

¹⁵MARCELLINO, Nelson C. **Algumas Aproximações Possíveis entre Lazer e Religião**. Licere, Belo Horizonte, v.10, n.3, dez./2007, p. 35.

¹⁶CAMARGO, Luiz Otávio de Lima. **O que é lazer**. São Paulo: Círculo do Livro, 1986, p.07.

¹⁷COSTA NETO, op. cit, p. 39.

A ética protestante, ao supervalorizar o trabalho, com vistas a criar condições ao processo adaptativo do homem à sociedade industrial criou uma concepção que retornou ao trabalho como maldição, descrita no livro de Gênesis.

Segundo Chauí¹⁸, “no calvinismo (particularmente em sua versão inglesa puritana), tornou-se regra moral o dito ‘mãos desocupadas, oficina do diabo’. Nesse aforismo está sintetizada a metamorfose do trabalho num *ethos*. De castigo divino que fora, tornou-se virtude e chamamento (ou vocação) divino”.

Para piorar a situação, o conceito de predestinação reforçava que se esta era a sina ao qual o homem havia sido destinado, deveria encará-la como justiça de Deus, fruto do pecado original. Ao ócio feliz do Paraíso segue-se o sofrimento do trabalho como pena imposta pela justiça divina e por isso os filhos de Adão e Eva, isto é, a humanidade inteira, pecarão novamente se não se submeterem à obrigação de trabalhar.

Porque a pena foi imposta diretamente pela vontade de Deus, não cumpri-la é crime de lesa-divindade e por essa razão a preguiça é pecado capital, um gozo cujo direito os humanos perderam para sempre¹⁹.

Ao referir-se a Max Weber, em “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, Chauí destaca ainda a valorização que o puritanismo deu à vida secular²⁰. Neste sentido, a virtude do cristão se encontra no fato de seguir à risca normas sociais, dentre as quais estaria o trabalho, não apenas como necessidade de base moral, mas como instrumento de racionalização da atividade fonte de lucro.

Estas concepções, portanto, acabaram sendo fundamentais para a construção paulatina do capitalismo e do novo modelo de produção que estava prestes a nascer, qual seja, a modernidade industrial.

Assim, com o advento da produção fabril e da organização do trabalho em fábricas, observa-se uma “artificialização” dos tempos sociais. Isto é, o tempo de vida diário passa a ser demarcado pela jornada de trabalho, que na fase inicial do capitalismo era excessiva (de 12 a 16 horas diárias), além de indefinida no que se referia à faixa etária e sexo (homens, mulheres, adultos, crianças ou idosos), e não

¹⁸ CHAUI, Marilena. Introdução. In.: LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Hucitec/Unesp, 1999, p. 13

¹⁹ LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Hucitec/Unesp, 1999, p. 26.

²⁰ CHAUI, op. cit. p. 20.

regulamentada (férias, aposentadoria, feriados remunerados, etc).²¹ As condições de pobreza eram notáveis, e a qualidade de vida nas cidades era péssima.

O lazer, por sua vez, passou a ser associado aos momentos de descanso e recreação necessários à recomposição das forças dos trabalhadores, eis que seriam novamente sugados pelas máquinas no dia subsequente. Essa concepção utilitária do lazer associava-se ao processo de disciplinamento do operariado, indispensável à racionalidade do industrialismo, que mecanizava não só o trabalho, mas o próprio trabalhador e junto a ele, o seu tempo livre.

Neste contexto, o controle das diversões populares (a exemplo de feiras, tabernas e jogos)²² passou a ser encarado como dimensão fundamental. Certamente todas estas iniciativas de controle atingiram parte significativa das camadas populares. Logo, a manutenção das maneiras tradicionais de diversão foi uma maneira de resistência: os populares poderiam, portanto, frequentar os espaços de lazer constituídos pela elite, o que tornou o direito ao lazer um fenômeno disputado socialmente, jamais pacífico.

Pode-se dizer que o lazer tomou a dimensão atual somente após a Revolução Industrial, quando então a jornada de trabalho começou a diminuir paulatinamente, momento em que restou evidenciada a questão da regularização dos horários e do direito ao não-trabalho, muito embora as demandas populacionais por lazer já fossem históricas²³.

Portanto, apesar de historicamente existirem diversas formas de lazer em todas as sociedades, para autores como Pereira²⁴, ele aparece como um fenômeno intrinsecamente ligado à industrialização, pois, como já dito, foi nesta fase, o

²¹ Todos deveriam seguir uma rotina rígida, com horários de entrada e saída. O homem começa a submeter-se às imposições das máquinas. Uma crítica contundente a este modelo encontra-se no filme "Tempos Modernos", de Charles Chaplin onde se observa a dificuldade de enquadramento das camadas populares no novo modelo de trabalho, que acabou trazendo um maior controle social e diversos problemas advindos da exploração e das péssimas condições de vida dos trabalhadores, inclusive com o inchaço das cidades, que passaram a abrigar a nova vida industrial (CHAPLIN, Charles. **Tempos Modernos** [Filme-Vídeo] Direção de Charles Chaplin; Estados Unidos da América, Continental, 1936. DVD, 87 min. Preto e Branco. Dolby Digital).

²² Sobre este assunto interessante a ótica abordada pelo filme *Germinal*, baseado no romance original de mesmo nome escrito por Émile Zola, que demonstra o entendimento das diversões como algo pernicioso e perigoso, eis que se opunham à lógica do trabalho árduo, sem falar que era nos momentos de lazer que os trabalhadores se reuniam, tomavam consciência de sua situação de opressão e entabulavam estratégias de luta e resistência. (BERRI, Claude. **Germinal**. [Filme-vídeo] Direção de Claude Berri; França, 1993. DVD. 109 min. Preto e Branco. Dolby Digital).

²³ LAFARGUE, Paul, op. cit. 30.

²⁴ PEREIRA, Marcela Andresa Semeghini. **O Direito ao Lazer e legislação vigente no Brasil**. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/a1.pdf> Acesso em: 28 jun. 2015.

capitalismo o expande a todos os campos da atividade humana fora da esfera de produção.

A conquista de oito horas de trabalho, oito horas de descanso e oito horas de lazer marcou o início da humanização do trabalho e transformou tanto o lazer quanto o tempo livre em um fato social. E, naquele contexto, não havia cidade no mundo preparada para oferecer espaços a quem não estivesse de fato laborando. Não havia preparo urbano para o tempo livre e o ócio.

Foi a Revolução Industrial, portanto, a responsável por aferir a possibilidade de que o lazer, dentro de certos limites, fosse um direito de todos, distribuído por toda a coletividade. O lazer é essencial à civilização. O direito moderno, aliado às necessidades sociais, é que tornou possível a redução da quantidade de trabalho necessária para garantir a todos que tivessem satisfeitas todas as necessidades básicas²⁵. Daí decorrem as concepções contemporâneas do instituto, a exemplo do conceito de Dumazedier²⁶. Para ele, lazer é:

[...] um conjunto de ocupações as quais os indivíduos podem entregar-se de livre vontade seja para repousar, divertir-se, recrear-se, entreter-se, ou ainda, desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária, ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais.

Percebe-se que para este autor o conceito de lazer está associado à liberdade de escolha, que também é um direito fundamental do indivíduo, ou seja, aquele de fazer o que entende melhor para si. O mesmo autor observa ainda que, a partir deste conceito de humanização, o trabalho não mais se identifica com atividade única diária, comportando o lazer.

Assim, para o cidadão trabalhador, a elevação do nível de vida apresentou-se acompanhada pela crescente elevação do número de horas livres, o que significa dizer que, à luz da teoria da divisão do trabalho²⁷, historicamente foi a possibilidade de acesso ao lazer que tornou este cidadão melhor “situado” socialmente. Ainda que sua situação de assalariado seja a mesma dos tempos passados, pode-se afirmar que no processo de produção, tanto seus recursos quanto suas perspectivas diárias

²⁵ DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e Cultura Popular**. São Paulo: Perspectiva, 1973, p. 4.

²⁶ Idem, p.23.

²⁷ SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1988, p. 92.

modificaram-se. Como diria o professor Costa Neto²⁸“Surgiu um tempo novo para seus atos e sonhos...”

Neste “novo tempo”, aqui assimilado como contemporaneidade, o lazer passou a ser estudado e discutido por diversos outros pensadores não somente no contexto dos direitos sociais como também nas áreas das ciências humanas, com o intuito de bem defini-lo e elevá-lo a um status maior do que aquele que até então existia. Um exemplo destas definições é a de Marcellino²⁹ que entende o lazer como “a cultura- compreendida no seu sentido mais amplo – vivenciada (praticada ou fruída) no tempo disponível”. Ele afirma ainda que o importante é o caráter desinteressado dessa vivência, não se buscando outra recompensa além daquela satisfação provocada pela situação. Para o autor, “a disponibilidade de tempo significa possibilidade de opção pela atividade prática ou contemplativa”.

Há evidente proximidade entre o conceito trazido por Marcellino e aquele fornecido por Dumazedier – embora tenham escrito em épocas e contextos distintos - uma vez que ambos remetem à ideia de livre vontade e desenvolvimento humano em seu tempo livre, dois fatores imprescindíveis para o reconhecimento do direito ao lazer como um direito social fundamental.

Tal reconhecimento inevitavelmente passaria a ser necessário, uma vez que o fenômeno do tempo livre começou a exercer sérias consequências sobre o trabalho e sobre as cidades onde viviam estes trabalhadores. E é exatamente por isto o exame de seus componentes é mais importante quando estudado sob a ótica da contemporaneidade.

Retomando brevemente o tema da industrialização, é notório que o desenvolvimento das grandes indústrias acabara com o antigo ritmo de trabalho diário, ao qual só restava o repouso, definido por Marx como a “reprodução da força de trabalho”. Este exemplo pode ser visualizado em sua obra “A Ideologia Alemã”, quando ao definir de que maneira os homens criam os meios necessários para a evolução de novos instrumentos de produção ele refere que, como consequência, estes mesmos homens buscam diminuir a jornada de trabalho na busca do descanso, via o ócio, lazer ou outras atividades³⁰:

²⁸ COSTA NETO, op. cit., p. 6.

²⁹ MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1995.p. 31.

³⁰ MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 33.

[...] a existência de um primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, a saber, que os homens devem estar em condições de poder viver a fim de “fazer história”. **Mas, para viver, é necessário antes de mais beber, comer, ter um teto onde se abrigar, vestir-se, etc. O primeiro fato histórico é, pois, a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades**, a produção da própria vida material; trata-se de um fato histórico, de uma condição fundamental de toda história, que é necessário, tanto hoje como há milhares de anos, executar dia a dia, hora a hora, a fim de manter os homens vivos. Grifei.

Veja-se que à luz da concepção de Marx, a fundamentalidade apresentada pelo direito ao lazer é latente, e tratada como condição histórica essencial para “manter os homens vivos”.

Estas definições e questionamentos dão início, portanto, às discussões sobre a natureza jurídica de direito fundamental do lazer que, no plano jurídico internacional, passa a ser consagrada pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948³¹, em seu artigo 22, que refere que “todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas”.

Mais adiante, por volta de 1966, elabora-se o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assegurando, em seu artigo sétimo, que “Os Estados integrantes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a desfrutar condições de trabalho justas e favoráveis, que garantam, sobretudo: [...]; d) O repouso, os lazeres, a limitação razoável da duração do trabalho e férias remuneradas periódicas, assim como remuneração dos feriados”.

O PIDESC, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, também conhecido como ICCPR (sigla em inglês de International Convention Civil and Political Rights). Foi adotado com a finalidade de conferir obrigatoriedade ao que já havia sido pactuado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

³¹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, delinea os direitos humanos básicos. Embora não seja um documento que representa obrigatoriedade legal, serviu como base para os dois tratados posteriores sobre direitos humanos da ONU, de força legal, o Tratado Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Tratado Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que aqui nos interessa. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 31 jan. 2016.

Os direitos sociais, integrantes dos direitos fundamentais, passam a ter como finalidade, portanto, a melhoria nas condições de vida da população em geral, evitando a distinção social. Tais direitos são essenciais, imprescindíveis, irrenunciáveis e indelegáveis, tornando a sua preservação uma obrigação Estatal.

Neste sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo³², pronuncia-se referindo que o direito ao descanso se caracteriza como um dos “aspectos fundamentais ligados à dignidade da pessoa humana”. Esta pessoa, inserida, portanto em uma sociedade na qual necessita de um emprego para sobreviver, ganha relevo o direito ao lazer, “não só como aspecto fundamental de garantia de seu equilíbrio físico-psíquico, mas também como forma de tornar a adquirir energia necessária à continuidade de seu trabalho”.

Ao contrário do que pretende o autor, no entanto, é fato que o crescimento do lazer está longe de ser igual em todas as camadas da sociedade. Ainda subsistem meios sociais cujos “lazer” se encontram em estado de subdesenvolvimento. Há fatores que impedem ou retardam o desenvolvimento qualitativo do lazer, como por exemplo, insuficiência ou inexistência de um equipamento recreativo ou cultural coletivo, falta de recursos familiares, dificuldades ligadas ao exercício da profissão, etc³³.

Na contemporaneidade, além da manipulação pelos poderes hegemônicos, o lazer tem de enfrentar outros problemas, muitos deles relacionados às concepções de trabalho e lazer surgidas ainda na modernidade, e que ainda parecem ser predominantes, a exemplo da concepção de que é necessário trabalhar para viver com dignidade, sem dispor de seu tempo livre para atividades que não sejam úteis ou rentáveis do ponto de vista econômico. Outra problemática discutida nesta pesquisa é a relacionada a falta de espaços urbanos para a realização das atividades de lazer nas cidades, a falta de real efetivação das férias do trabalhador e o acesso pelo cidadão a lazeres não mercantilizados.

Com o abismo criado entre tempo de trabalho e de lazer, o trabalho muitas vezes é encarado como meio de vida e não como tempo de vida, e o lazer, não raro é transformado em mercadoria, constituindo-se em fator de alienação³⁴.

³² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000, p.110.

³³ COSTA NETO, op. cit. p. 24.

³⁴ Idem, p. 28.

Visto, portanto, que a necessidade de lazer cresceu através dos tempos com a urbanização e a industrialização. Em menos de cinquenta anos, o lazer afirmou-se não somente com uma possibilidade atraente, mas também como um clamor social.

Após a apreciação da evolução do conceito de direito ao lazer desde os primórdios até a atualidade, observa-se que o mesmo nunca se dissocia de preceitos como dignidade humana e inserção social do cidadão, motivo pelo qual, após seu reconhecimento pela ONU o lazer passa a integrar as legislações de todos os países que aderiram à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a exemplo do Brasil, conforme analisa-se a seguir.

1.2 O LAZER ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

A trajetória do lazer no Brasil, como não poderia deixar de ser, é marcada pelos conflitos sociais que agitaram nossa história.

Com a urbanização e a industrialização, os meios de comunicação de massa se desenvolvem, surge a sociedade moderna e se fortalece o lazer de massa. Apesar dos esforços para a formação de uma espécie particular de cultura, a operária não se sobressaiu no Brasil, e o modelo europeu foi copiado. Os meios de comunicação, a industrialização e a urbanização padronizaram as condutas sociais no lazer “como elemento cultural de uma sociedade de massa”³⁵, que acabara de se consolidar.

Ao final do século XIX surgem as primeiras organizações operárias que já então defendiam a redução da jornada de trabalho. Desde as greves mais insipientes, os trabalhadores lutaram por um tempo disponível maior, a exemplo do que ocorria na Europa da época. O próprio contexto de modernização da sociedade brasileira vai contribuir para tornar importante, para as cidades em crescimento, os momentos de tempo livre. Pode-se identificar uma busca gradativa seja pelo acesso aos espaços públicos de uso comum seja pela organização progressiva do “mercado” de diversões, possuindo sempre como pano de fundo a intenção de efetivação do direito ao lazer.

³⁵ REQUIXA, Renato. **O Lazer no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1977. p. 11.

O direito ao lazer enquanto princípio na ordem econômica brasileira efetiva-se com a previsão do artigo 6º da Constituição Federal, ao estabelecer os direitos sociais inerentes aos cidadãos brasileiros:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No entanto, para se afirmar com segurança que o lazer é direito social fundamental não basta citar o dispositivo constitucional que assim o considera. É importante, antes disso, situar o conceito de direitos sociais no âmbito dos direitos fundamentais, investigando sua natureza jurídica como direito social fundamental.

Partindo desse pressuposto, é certo afirmar que os direitos sociais buscam a qualidade de vida dos indivíduos. Tais direitos, na colocação de Moraes³⁶, além de serem direitos fundamentais do homem ainda se caracterizam como verdadeiras liberdades positivas, proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, “tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social”.

É por este motivo que, em sua maioria, estes direitos sociais dependem de uma atuação ativa do Estado. A proteção social estatal se preocupa, sobretudo, com os problemas individuais de natureza social, assim entendidos aqueles que, quando não solucionados, apresentam reflexos diretos sobre os demais indivíduos e, conseqüentemente, sobre o ambiente em que estes indivíduos vivem.

O que ocorre é que a sociedade então, por intermédio do Estado, se antecipa a esses problemas, adotando medidas de proteção social para resolvê-los, valendo-se como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que cria condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade³⁷.

Este exercício de liberdade como forma de direito ao lazer aparece também na legislação infraconstitucional. Além do supracitado artigo 6º que define lazer

³⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 202.

³⁷ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. São Paulo: LTR, 1972, p 21.

como um direito social, encontra-se determinação expressa atinente a este instituto no artigo 217, § 3º, também da Constituição Federal Brasileira, onde se lê: “O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social [...]”³⁸, corroborando com o pressuposto de que é o Estado o responsável pelo incentivo à fruição do lazer por seus cidadãos.

Encontra-se também, e com grande relevância, discussão sobre a temática na Consolidação das Leis Trabalhistas, a exemplo de seu artigo 129, a qual trás o direito ao lazer na figura das férias do trabalhador, inclusive respaldando julgados³⁹ no campo do direito do trabalho, que em sua maioria reconhecem o instituto do direito ao lazer.

Ao regular o lazer como direito social juntamente com o direito ao trabalho, demonstra a vontade do legislador em normatizar a necessidade de um descanso

³⁸ Pretende-se abordar este artigo constitucional com maior ênfase no capítulo III quando do tópico acerca das políticas públicas de lazer nas cidades. O dispositivo é frequentemente relacionado ao desporto. Por oportuno, destaque-se comentário encontrado no site do STJ acerca deste dispositivo constitucional: "Lei 7.844/1992, do Estado de São Paulo. Meia entrada assegurada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino. Ingresso em casas de diversão, esporte, cultura e lazer. (...) A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado'; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (arts. 23, V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição). Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer são meios de complementar a formação dos estudantes." (ADI 1.950, rel. min. **Eros Grau**, julgamento em 3-11-2005, Plenário, DJ de 2-6-2006.) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. **ADI 1.950**. Confederação Nacional do Comércio. Governo do Estado de São Paulo. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator Ministro Eros Graus. Brasília, 03 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201959>> Acesso em 09 jul. 2015.

³⁹ Para corroborar a informação vide RO 0007232-85.2012.5.12.0001 -22 prolatado no TRT da 12ª Região em Santa Catarina. SANTA CATARINA. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0007232-85.2012.5.12.0001**. Jéssica Pereira Cunha. Arcos Dourados Comércio de Alimentos Ltda. Relatora Desembargadora Viviane Colussi. Florianópolis, 25 de julho de 2013. Disponível em: <<http://consultas.trt12.jus.br>>, acesso em 09 jun. 2015. No mesmo sentido, RO 0000870-87.2011.5.04.0013, julgado pela 3ª turma do TRT da 4ª Região. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0000870-87.2011.5.04.0013**. ECT Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Adelino Souza de Melo. Mobra Serviços de Vigilância Ltda. Relatora Desembargadora Rosane Serafini Casa Nova. Porto Alegre, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/consultas/jurisprudencia/gsaAcordaos/ConsultaHomePortletWindow;jsessionid=627525A9476986E1FA2592C867F56AEB.jbportal-303?action=2>>, acesso em: 09 jun. 2015.; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0000713-72.2011.5.04.0027**. Valdomiro da Silva Ferraz. WMS Supermercados do Brasil Ltda. Relatora Desembargadora Ana Luiza Heineck Kruse. Porto Alegre, 09 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/consultas/consulta_rapida/ConsultaProcessualWindow?svc=consultaBean&nroprocesso=000071372.2011.5.04.0027&operation=doProcesso&action=2&intervalo=90>, acesso em: 09 jun. 2015.

junto ao trabalho. Reconheceu, assim, que o trabalhador é um cidadão e possui uma dimensão social e sua condição humana não pode ser limitada apenas ao trabalho. Neste sentido reflete Mañas, quando afirma que “deve haver um desenvolvimento pessoal e possibilitar o relacionamento equilibrado com a família e a sociedade”⁴⁰. O mesmo autor ainda preconiza que “Somente com o reconhecimento do trabalho e do lazer na sua proporcionalidade é que será possível visualizar a promoção da dignidade humana pelo Estado”.

Ainda nesta linha de legitimidade do lazer como direito ao descanso na seara do trabalho, identifica-se o artigo 7º, XVII, da Carta Constitucional, que assim dispõe:

Art. 7. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social:
[...] XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal. [...].

Verifica-se, pois, que a temática é realmente uma constante na legislação trabalhista quanto na constitucional, o que denota uma preocupação legal com o incentivo ao lazer. Cabe ressaltar que estes avanços advêm da Constituição de 1988, com a preocupação do legislador em fornecer ao cidadão a segurança necessária para que usufrua de um direito que lhe é conferido pelo princípio da dignidade da pessoa humana e que, anteriormente a ela, não existia.

Visto isso, percebe-se que o direito ao lazer no Brasil é um direito que pertence a toda a sociedade, aliás, que se inclui em um dos parâmetros da vida com dignidade, que, de acordo com Ferraz, “A vida digna, tutela maior da Constituição, caracteriza-se por ter como uma de suas necessidades o lazer, senão até mesmo como necessidade maior”⁴¹.

É lógico que, ao reconhecer tamanha amplitude e importância ao lazer, legitimando-o tanto na legislação constitucional quanto na extraordinária, o Brasil dá um passo adiante no que se refere à discussão dos direitos sociais fundamentais. No entanto, um direito social como o do lazer não pode ser encarado pelos operadores do direito como norma de mero programa de intenções, ou seja, como

⁴⁰ MAÑAS, Cristian Marcello. **Tempo e trabalho: a tutela jurídica do tempo de trabalho e tempo livre**. São Paulo: LTr, 2005.p. 111

⁴¹ FERRAZ, Paulo Sérgio. **Direito do Consumidor nos contratos de Turismo: Código de defesa do consumidor aplicado ao turismo**. São Paulo: Sextante, 2002.p.26.

as normas programáticas que se limitam a traçar alguns preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, e sim, deve ser visto como direito social de alcance imediato dos cidadãos perante o Estado.

Porém, esta dificuldade de efetivação imediata é explicada por diversos doutrinadores, e precisa ser analisada e discutida. É sabido que, à luz dos argumentos trazidos pela teoria dos custos dos direitos, quando os tempos são de crise, os primeiros direitos que sofrem restrição são os direitos sociais. Assim, a garantia destes direitos só se justificaria caso os cofres públicos estivessem cheios, fazendo com que “não existam efetivamente direitos sociais fundamentais, e sim direitos sociais dependentes da legislação que possibilite a sua existência, de acordo com a disponibilidade orçamentária”⁴².

Este “fenômeno” de pragmatismo e não concretização do direito ao lazer como direito social encontra explicação plausível nos dizeres de Calvet⁴³, que ensina que o direito ao lazer contextualizado nas relações de trabalho “é um direito prestacional, inserindo-se nesta categoria de direitos sociais”, e continua:

(...) seja por sua baixa densidade normativa na Constituição Federal, seja porque nas normas infraconstitucionais e tratados seu enunciado é aberto, não havendo maior concretização pelo legislador do seu conteúdo, mas apenas o reconhecimento da preocupação da sociedade com a efetivação do referido direito⁴⁴.

É claro que o reconhecimento social e sua positivação constitutiva já denotam grande evolução no que diz respeito ao lazer, ainda que, nas palavras de Calvet, sua figura ainda possua “baixa densidade normativa”.

Assim, arrisca-se inferir que ao direito ao lazer deve ser reconhecida a possibilidade da tutela judicial positiva, como exigência de concessão de condições materiais para sua efetivação, dentro dos limites da “reserva do possível”, em face do Estado⁴⁵, aparecendo, atualmente, a questão da disponibilidade de recursos

⁴² COSTA NETO, op. cit. p. 124.

⁴³ CALVET, Otavio Amaral. **Direito ao lazer nas Relações de Trabalho**. São Paulo: LTR, 2006. p.68.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ A teoria da reserva do possível surge no Direito como uma forma de limitar a atuação do Estado no âmbito da efetivação de direitos sociais e fundamentais, afastando o direito constitucional de interesse privado e prezando pelo direito da maioria. Os direitos sociais que exigem uma prestação de fazer estariam sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade, ou seja, justificaria a limitação do Estado em razão de suas condições sócioeconômicas e estruturais.

como verdadeiro limitador para consecução desse direito no âmbito jurídico Brasileiro⁴⁶.

Ainda, para Calvet,⁴⁷ a maior influência do lazer é aquela do ponto de vista social, na medida em que viabiliza a convivência dos cidadãos, aprimorando as relações familiares e privadas, possibilitando a interação humana. O autor ressalta ainda sua importância como necessidade psíquica, pois é com os momentos de lazer que ocorre uma certa ruptura com a estrutura hierárquica da sociedade⁴⁸, em que o ser humano pratica atividades lúdicas e desligadas da realidade social, no intuito de recarregar suas energias para viabilizar um equilíbrio na sua conduta dentro da sociedade.

Daí decorre a importância, portanto, do direito ao lazer para a cidadania, pois ambos os conceitos unidos são capazes de produzir modificações na percepção do ser humano sobre seu papel nas cidades, além de conferir outro sentido à sua vida, através das oportunidades que são concedidas às pessoas quando da sua prática.

Finalmente, cabe comentar o pensamento de Duarte⁴⁹, que propõe que qualquer tipo de norma que venha a ser, eventualmente, criada para regulamentação do direito ao lazer, impregnando-o de uma séria de dimensões conteudísticas, as quais não se encerram no texto da norma, deve “considerar um processo deliberativo democrático, protagonizado pela participação dos cidadãos, de tal forma que a norma atenda aos anseios da comunidade e seja, desta forma, legítima”⁵⁰.

O que ele defende não é a imprescindibilidade de que todas as diversas possibilidades de conteúdo verificáveis a partir da norma que define o direito ao

⁴⁶Esta “efetivação” será proposta nesta pesquisa através das políticas públicas e dos instrumentos jurídicos para a garantia do direito ao lazer nas cidades. Não se abordará a questão econômica, embora, conforme dito, a disponibilidade de recursos seja atualmente um grande limitador e trata-se de discussão pertinente.

⁴⁷ CALVET, op. cit., p. 96.

⁴⁸ A ruptura da qual o autor se refere possui sentido de “horizontalidade” uma vez que, em tese, durante as atividades de tempo livre geralmente as pessoas aproximam-se por interesses comuns, não observando qualquer escala social. Exemplificando, dois cidadãos de contextos sociais completamente diferentes podem perfeitamente correr no mesmo parque ou assistir à mesma peça teatral. Daí o caráter democrático do lazer.

⁴⁹ DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira. **Levando o Direito ao Lazer a sério**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v.3, n.4.p. 13.

⁵⁰ Ibidem.

lazer necessariamente recebam assentimento de todos os cidadãos que integram a comunidade jurídica, em todos os momentos em que o lazer venha a ser invocado, pois “Um consenso neste sentido é impossível em sociedades plurais como a atual”⁵¹. Esta opinião é considerada importante eis que claramente assume que o lazer pode não ser o direito social de maior importância para o cidadão, mas que mesmo assim deve ser considerado no processo democrático.

De acordo com este pensamento, vê-se que a participação cidadã torna-se imprescindível para que a norma atenda às necessidades específicas de cada comunidade urbana.

O avanço brasileiro no que diz respeito ao direito social ao lazer precisa se concentrar exatamente este “contexto de processo deliberativo democrático” proposto por Duarte. Não há cenário mais propício para o exercício da cidadania contemporânea, portanto, que o meio ambiente urbano, que deve ser o berço central de todas as discussões atinentes à efetivação do direito ao lazer no Brasil, que, conforme visto, já se encontra positivado, porém carece de efetividade. Esta discussão é o objeto do item que segue.

1.3 CIDADANIA, URBANISMO E LAZER: ORIGEM DE CONCEITOS ATÉ A CONTEMPORANEIDADE

O entendimento do lazer de maneira isolada, sem considerar as mútuas influências das outras esferas da vida social, pode provocar uma série de equívocos. Um deles manifesta-se na valorização unilateral das atividades de lazer, que não leva em conta diversos riscos, como por exemplo as possibilidades de sua utilização como fuga, fonte de alienação e simples consumo. Assim, considerar apenas uma esfera da atividade humana é entender o homem de maneira parcial⁵². O mesmo acontece com o lazer.

É neste sentido que este tópico centraliza sua discussão: como compreender o lazer de maneira conjunta com conceitos contemporâneos de

⁵¹ Sobre Democracia Deliberativa cf. HABERMANS, Jürgen, 1929. Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I. Tradução: Flavio Beno Siebeneicher – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Ainda, o consenso em sociedades plurais é trabalhado por Habermans no seu livro “A inclusão do outro”.

⁵² MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer: uma introdução**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores associados, 2000, p. 15.

urbanismo e cidadania, para que os mesmos possam interagir e possibilitar ao lazer um espaço que, já positivado em lei, necessita de inserção social e concreta.

1.3.1 Cidadania

A cidadania, tradicionalmente, denota a vinculação dos indivíduos à comunidade política, motivo pelo qual também é objeto de interesse em diversos ramos do conhecimento – história, filosofia, sociologia, e por fim o direito. Historicamente, possui dois marcos fundamentais: antiguidade e modernidade, os quais informaram seu desenvolvimento e delinearam suas duas noções fundamentais, quais sejam, a noção de cidadania ativa e a de cidadania passiva.

De acordo com Bello⁵³, ao longo do tempo, elas se materializaram em dez aspectos, sendo os cidadãos considerados enquanto tais, sempre que identificados como: sujeitos; pagadores de tributos; soldados; detentores de direitos; constituintes; soberanos; conacionais; indivíduos privados; participantes políticos; e iguais.

Desde seus primórdios na Antiguidade Clássica, o conceito de cidadania é identificado por duas grandes matrizes: a greco-romana e a romana-imperial, que, respectivamente, correspondem às concepções ativa e passiva da cidadania contemporânea, como exemplificado acima.

Apesar de já apresentar em seu bojo elementos como liberdade e igualdade, conforme visto anteriormente com o conceito de *skholé*, a cidadania grega era formada em meio às relações entre público e privado. Assim, os *cidadãos* consistiam na minoria dos indivíduos habitantes das cidades, posto que tal condição possuía caráter censitário e era reconhecida, restritamente, aos que reunissem condições de garantir sua subsistência sem trabalhar.

Na Roma antiga, a cidadania também era compreendida em sentido ativo, como envolvimento direto e participação efetiva dos indivíduos no autogoverno (administração) da cidade. Daí a etimologia da expressão cidadania apontar para o termo latino *civitas*. Tal como entre os helênicos, a cidadania romana era atribuída

⁵³ BELLO, Enzo. **Cidadania, Alienação e fetichismo constitucional**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo –SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

apenas a um grupo seletivo de indivíduos (patrícios e clientes) e pautada por uma clivagem entre liberdade e escravidão.

Com relação ao conceito clássico de cidadania, uma rápida incursão histórica mostra que, no século XIX, com a emergência do Estado-nação em toda a Europa, este conceito adquiriu um importante elemento: a qualidade de membro. Pelo simples fato de ser membro de um Estado-nação, todos os habitantes ascendiam ao status de cidadão, apesar de que o mais elevado direito do cidadão, qual seja, o direito político de participar da construção da sociedade, se efetivaria somente através do voto⁵⁴.

A Revolução Francesa de 1789 marca o momento do enterro deste conceito clássico da cidadania apresentado. Na Convenção dos Girondinos, foi marcante a disputa entre as duas concepções do conceito, expostas em dois projetos de Constituição. O primeiro, de autoria do Marquês de Condorcet, defendia uma cidadania universal, fundada na virtude e nos talentos⁵⁵, e o segundo, projetado por Robespierre, que acabou vitorioso, por radicalizar conceitos, propondo que cidadão era aquele habitante das cidades modesto e incorruptível, entendido o indivíduo burguês ou das classes inferiores que não tivesse traído os ideais da Revolução.

Reinventou-se, a partir disto, a divisão entre cidadãos e não-cidadãos. Inicia-se, então, a decadência da cidadania política pensada pelos iluministas. Segundo Marshall⁵⁶, o princípio da igualdade dos cidadãos, próprio da cidadania, contrasta com o da desigualdade de classes.

Enquanto historicamente, principalmente a partir da Idade Média, a cidadania tornou-se arcabouço da desigualdade social legitimada, o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, formou o substrato necessário à igualdade dos cidadãos, ao menos no que diz respeito aos direitos, agora dotados de universalidade. Esta é a evolução do conceito contemporâneo⁵⁷.

⁵⁴ BELLO, op. cit. p. 5.

⁵⁵ CARITAT, Marie Jean Antoine Nicolas. **Ensaio de um quadro histórico do espírito humano**. Campinas: Unicamp, 1993. Para Caritat, o Marquês de Condorcet, deveriam ser considerados cidadãos da República os homens maiores de vinte e um anos de idade, inscritos no registro civil de uma assembleia primária e que residissem, por um ano ininterrupto, no território francês.

⁵⁶ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963, p. 64-69.

⁵⁷ SOBRINHO, Aurinilton Leão Carlos. **Apontamentos para um conceito jurídico de cidadania**. Revista Direito e Liberdade – ESMARN – Mossoró - v. 1, n.1, p. 41 – 92 – jul/dez 2005, p. 42.

Para o Direito, a cidadania é compreendida por meio de uma ideia de *status*, que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e obrigações normalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais e legais. Conforme preconizado pela dogmática jurídica, influenciada pelo pensamento kantiano, reconhece-se como cidadão todo indivíduo apto ao exercício de direitos políticos. Neste contexto, promove-se a igualdade de todos perante a lei (isonomia formal) e garante-se uma pretensa universalidade do alcance dos direitos em regimes de sufrágio universal⁵⁸.

Neste sentido é importante a crítica de Bello⁵⁹ quando este observa que no Brasil, a doutrina contemporânea do direito entende que somente a abordagem jurídica pura é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania – nem sempre aliada a uma reflexão que perpassasse pela filosofia do direito. Assim, acaba-se relegando ou até mesmo desconsiderando as demais dimensões da cidadania – política, sociológica e histórica, em razão de sua alegada insuficiência para o enfrentamento da temática diante de um novo contexto, no qual, segundo ele, “reconhece-se formalmente todas as categorias de direitos e exige-se uma aposta plena na sua efetivação por meio dos tribunais”.

Críticas à parte, se constata que no Brasil, o aspecto jurídico calca-se na existência de um direito de cidadania, consistente no atributo pessoal, na faculdade e, principalmente na capacidade de participar e influir nos atos de Poder, fundado no regime jurídico de participação instituído pela Constituição Federal de 1988.

Esse conteúdo jurídico do princípio da cidadania perpassa por uma análise interpretativa da Constituição Federal à luz das características da sociedade brasileira contemporânea, sem imiscuir-se de suas raízes históricas, por isto da necessidade do relato anterior.

A própria Constituição, em seu art. 1º, inciso II, elegeu a cidadania como um dos fundamentos da “nova” República, do “Brasil redemocratizado”, ao afirmar que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e

⁵⁸ Idem, p. 46.

⁵⁹ BELLO, Enzo. **Teoria dialética da cidadania: política e Direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro**. 2011. Tese. UERJ, Rio de Janeiro, 2011, p. 32.

Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus fundamentos: [...] a cidadania”.

Exatamente por constituir-se em um dos alicerces fundamentais do Estado Democrático de Direito Brasileiro que a discussão sobre o conceito e conteúdo da cidadania é exigência primordial ao entendimento e interpretação deste trabalho, tendo em vista que não haverá qualquer direito social se inexistente a cidadania, ou seja, o último conceito é pressuposto essencial para a existência do primeiro.

Uma interpretação acerca do contexto atual da cidadania é feita por Bernardo Sorj⁶⁰, que sintetiza o desafio afirmando que ele se apresenta para as ciências sociais como a dificuldade de distinção entre o significado associado ao seu uso pelo senso comum, com forte carga normativa, e uma noção mais rigorosa que possua um valor empírico-analítico. Para ele, “trata-se de um problema particularmente agudo na América Latina, onde, nas últimas décadas, a cidadania ou o “acesso à cidadania” se transformou em sinônimo “acesso ao mundo ideal”, sendo utilizado nesse sentido por praticamente todos os movimentos sociais, Organizações não-governamentais, mas também por empresas (empresa- -cidadã), organismos internacionais e políticas públicas.

A cidadania, portanto, passou a ser polissêmica, com conotações fundamentalmente normativas. É imperativo, pois, reconhecer que o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido, de modo que o ideal de cidadania plena desenvolvido no Ocidente, a reunir liberdade, participação e igualdade de todos, seja talvez inatingível. “Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”, afirma José Murilo de Carvalho⁶¹.

A esta cidadania, em que há reconhecimento de direitos sociais, dá-se a denominação de cidadania ampliada (ou nova cidadania). Isto porquê ela representa, além do reconhecimento denovos direitos a personagens antigos, e de direitos antigos a novos personagens, a constituição de sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas em meio a um cenário político e social revigorado.

⁶⁰ SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.p. 21.

⁶¹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 9

Eis as características dessa nova concepção de cidadania, que é identificada a partir do contexto brasileiro, quando começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de outras questões como gênero, raça, etnia, etc⁶².

Neste sentido, Cury⁶³ fornece auxílio, dizendo que “o conceito de cidadania supõe a generalização e universalização dos direitos humanos, cujo lastro transcenda o liame tradicional e histórico entre cidadania e nação”, ou seja, este conceito de cidadania como forma universal deve ser entendido como o patamar mais profundo pelo qual se combatem todas as formas e modalidades de discriminação, ou não pertença a um direito fundamental.

1.3.2 O Lazer e a cidadania: o conceito de “lazerania”

É justamente pela proximidade conceitual e afinidade da matéria que Mascarenhas⁶⁴, um dos estudiosos do lazer na contemporaneidade, tem como preocupação central transformá-lo em prestação à educação e formação de cidadania, localizando-o no escopo mais amplo das transformações sociais e centrando-se nas determinações que atravessam a esfera política, especialmente aquelas relativas à desintegração dos direitos sociais. Sendo o mesmo professor de educação física, o enfoque de sua abordagem sobre o lazer é predominantemente esportivo e crítico, não tanto jurídico. Este fator contribui para a visão interdisciplinar que se deve ter ao tratar-se do direito ao lazer.

Segundo ele, a ideia de “lazerania”, ao mesmo tempo em que procura expressar a possibilidade de apropriação do lazer como um tempo e espaço para a prática da liberdade, isto é, para o exercício da cidadania, busca traduzir a qualidade social e popular de uma sociedade cujo direito ao lazer tem seu reconhecimento alicerçado sobre princípios como “planificação, participação, autonomia,

⁶² Note-se que não é comum relacionar-se historicamente cidadania com lazer, embora seja ele um direito social.

⁶³ CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lazer, cidadania e responsabilidade social**. Brasília: Sesi, 2006, p. 90.

⁶⁴ MASCARENHAS, Fernando. **“Lazerania” também é conquista: tendências e desafios na era do mercado**. Revista Movimento, Porto Alegre: 2004.v. 10, n. 2, p.73-90.

organização, transformação, justiça e democracia, deixando de ser monopólio ou instrumento daqueles que concentram o poder econômico”⁶⁵. Assim, o conteúdo do lazer assume características mais amplas e desafiadoras, uma vez que não é entendido apenas em sentido estrito, como um bem em si próprio, e não em um sentido mercadológico.

A “lazerania” considera o tema do lazer e da cidadania em suas interrelações com as condições históricas, sociais e políticas do contemporâneo bem como sua relação no contexto de produção capitalista, que vai além da manutenção da lógica produtivista do capital. Assume-se, a partir deste entendimento, que o trato com o lazer no âmbito jurídico deve “tencionar os nexos causais que arrogam este objeto à forma de mercadoria”⁶⁶. Em outras palavras, ao analisar o conceito para que o mesmo se torne efetivo, deve-se abster o mercantilismo⁶⁷ e as suas nocivas consequências sobre as atividades de lazer.

Visto, portanto, que uma das dimensões da cidadania pode ser encontrada no lazer e que, para realizar plenamente suas capacidades e tornar-se integrante ativo e dinâmico da comunidade em que vive, o cidadão precisa ser protagonista também no bom uso do seu tempo disponível. Só assim será possível a construção da lazerania.

Encarada como um projeto utópico pelo seu próprio idealizador, a lazerania ainda é mais um ideal do que uma realidade.

Em uma de suas obras, Bellefleur⁶⁸ apresenta um quadro sobre a herança do século XX no âmbito do lazer, em que relaciona 13 itens, embora advirta que se tratam de aquisições frágeis:

⁶⁵ MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer**. Tese (Doutorado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2005, p. 207.

⁶⁶ MASCARENHAS, 2005, op. cit, p. 208.

⁶⁷ Idem, p. 209. Acerca deste comentário o próprio autor Mascarenhas desenvolve um raciocínio acerca do que ele denomina de “mercolazer”, ou seja, o lazer como mercadoria. Mas a expressão aqui colocada insere-se no conceito moderno de intervencionismo estatal na economia, apenas.

⁶⁸ BELLEFLEUR, Michel. **Le loisir contemporain: essai de philosophie sociale**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002. p. 69. No original: —L'héritage Du XXsiècle em loisir (Des acquis fragiles): 1. La libération graduelle Du temps contraint et l'avènement Du temps choisi. 2. Une mobilité spatiale sans précédent dans l'histoire humaine fondée sur les voies et moyens de transport moderne et concrétisant l'aspiration au voyage. 3. La mobilité spatio-temporelle virtuelle, instantanée et planétaire fondée sur les technologies de la communication. 4. Une amplification des processus démocratiques entraînant une extension de la participation aux décisions collectives. 5. Une extension des droits et libertés, individuelles et collectives, et le développement de La responsabilisation à leur endroit. 6. L'avènement de sociétés de plus en plus tolérantes et pluralistes en ce qui concerne les doctrines et

1. Liberação gradual do tempo sujeito à coação e aparecimento do tempo escolhido. 2. Mobilidade espacial sem precedentes na história humana, fundada nos modos e meios de transporte modernos e concretizando a aspiração de viagens. 3. Mobilidade espaço-temporal virtual, instantânea e planetária fundada nas tecnologias da comunicação. 4. Amplificação dos processos democráticos que levam a uma expansão da participação nas decisões coletivas. 5. Expansão dos direitos e liberdades, individuais e coletivas, e desenvolvimento das responsabilidades que lhe são inerentes. 6. Surgimento das sociedades demais e mais tolerantes e pluralistas no que concerne às doutrinas e ideologias, com a ampliação da gama de comportamentos socialmente admissíveis. 7. Os mais altos níveis jamais alcançados de educação e formação de base. 8. Nascimento e intenso desenvolvimento de uma rede de proteção social como base da cidadania para tudo e para todos (saúde, seguridade social, etc.). 9. Maior acesso a um consumo discricionário (livre, mas dirigido). 10. Nascimento de uma sensibilidade para questões ambientais de todos os tipos e ordens. 11. Ruptura com modos e estilos de vida, bem como com a cultura prescrita ou imposta. 12. Massificação de informações e do conhecimento técnico e científico. 13. Polarização do desenvolvimento social sobre a temática do conjunto da qualidade de vida, prolongando e dando conteúdo para afirmação de direitos humanos adquiridos ou conquistados no século XX.

Todavia, de acordo com o resgate histórico visto nos tópicos anteriores, se levarmos em conta a significativa herança cultural do século XX relacionada ao lazer, esse ideal tem mais chance de se propagar na contemporaneidade do que no passado. Isto porquê é fato que as condições econômicas, políticas e sociais permitem a mais pessoas experimentar atividades (ou não-ações) livremente escolhidas e voltadas para a fruição prazerosa da vida.⁶⁹

A bem da verdade, como ressalta Pereira⁷⁰, falta um melhor esclarecimento acerca do que seja, afinal, o direito ao lazer à luz do paradigma democrático. Carece, ainda, de uma explicação mais minuciosa acerca de como a Administração Pública deve se portar para decidir corretamente as questões afetas à implementação do direito ao lazer nas cidades. Finalmente, falta uma exploração mais contundente acerca das reais repercussões que essa mudança de perspectiva (em relação ao estudo e aplicação do lazer) pode trazer para a construção de uma

les idéologies, cela élargissant la gamme des comportements admissible socialement. 7.Des niveaux d'éducation et de formation de base les plus hauts jamais atteints. 8. La naissance et le développement houleux d'un filet de protection social e comme base de l'acitoyenneté de tous et toutes (santé, sécuritésociale, etc.) 9. Un accès élargi à la consommation discrétionnaire (libérée, mais encadrée). 10. La naissance d'une sensibilité aux questions environnementales de tous genres et de tous ordres. 11. Um éclatement des modes et styles de vie, ainsi que de La culture prescrite ou imposée. 12. Une diffusion massive de l'information et de La connaissance technique et scientifique. 13. Une polarisation du développement social sur une thématique d'ensemble de La qualité de La vie, prolongeant et donnant contenu aux affirmations des droits humains acquis ou conquis au XXesiècle.

⁶⁹ COSTA NETO, pg. 97.

⁷⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.53.

cidadania ativa e efetiva no Brasil, a qual condiga com uma noção de cidadania própria ao paradigma do Estado Democrático de Direito⁷¹.

Aquela concepção de lazer restrito apenas à ocupação do tempo livre deve ser rompida, eis que de acordo com Dumazedier não há um tempo necessariamente livre de coações ou normas, associando o lazer a dois conceitos - tempo e atitude. Opta então por tempo disponível, anunciando o lazer como a experiência vivenciada neste tempo. Quanto à atitude, estaria relacionada ao modo como o indivíduo lida com esta experiência (o sentido que dá e obtém da mesma). Assim, demonstra seu entendimento de que o lazer seria a cultura vivenciada (praticada ou fruída) no tempo disponível.

Ainda na visão de Mascarenhas, a dificuldade para concretização da lazerania se dá, principalmente, pelo fato desta proposição estar pautada no modelo de desenvolvimento comunitário, que é um modelo que se preocupa exclusivamente com a mudança de postura frente às necessidades de lazer, sem contribuir com a ruptura das estruturas tanto do trabalho quanto das cidades e das condições dos cidadãos.

Sobre o assunto, interessante trazer o conceito de Santos⁷², que entende que “há cidadanias e cidadanias”, onde ele reporta a distinção do termo às diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Ele alega que geralmente nos países subdesenvolvidos existem cidadãos de diversas classes, afirmando que dentro destas classes “há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”⁷³. Para ele, é certo que a cidadania se realiza segundo diversas formas, mas não se pode, a partir do princípio de que homens livres possam ter diferentes respostas aos seus direitos essenciais apenas pelo fato de viverem em países diferentes, criticando o fato de que o exercício de certos direitos correspondentes à cidadania seja um privilégio de apenas alguns países.

Para finalizar, como bem elucida o mesmo autor, “é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial”⁷⁴. Por isto, obviamente que não há como dissociar o exercício do cidadão com o espaço em que ele vive,

⁷¹ DUARTE, op. cit. p.77.

⁷² SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5ed. São Paulo – Studio Nobel, 2000.p.12.

⁷³ Idem, p. 15.

⁷⁴ Santos, 2000, p. 116.

motivo pelo qual necessário o entendimento dos conceitos de cidade e direito urbanístico, que vem a seguir.

1.3.3 Urbanismo e Princípios de Direito Urbanístico

Urbanismo, etimologicamente falando, é a arte de construir, ocupar, reformar e embelezar a ocupação e estabelecer normas para a não ocupação. Urbanismo deriva de *Ur*, que significa lugar ocupado, independentemente se este local é na cidade ou no campo. Após, derivou-se para *urbe*, que significa cidade.

O urbanismo, se olhado pela ótica de Popper⁷⁵, não pode ser considerado uma ciência. Entende-se o urbanismo muito mais enquanto conjunto de saberes que buscam pensar a estruturação do espaço da cidade, quer seja construído ou não, quer seja interpenetrado pelo homem ou não.

Mas este instituto, tal como descrito na história dos últimos dois séculos, também não é um olhar e uma prática neutros. Ao contrário, é uma disciplina que, ou se insere na visão de mundo construída na busca da hegemonia dos habitantes do burgo-cidade, ou busca construir um espaço que a contradiga⁷⁶.

A análise histórica do urbanismo e sua prática, ao longo dos dois últimos séculos, mostra que, direta ou indiretamente, ele realiza-se tanto na construção de uma cidade que permita a livre circulação do capital e da mercadoria, como também da localização dos agentes sociais nos lugares que lhes devem ser determinados, quer seja pela propriedade, quer seja pela inexistência desta.

Por obra da denominada escola racionalista ou funcional, representada por Le Corbusier, Garnier, PieterOnd, Van de Rohe e Walter Gropius, responsáveis pelos “Congressos Nacionais de Arquitetura Moderna” e pela famosa “Carta de Ateamas” o urbanismo tornou-se a ciência da organização do espaço para além das restritas fronteiras das cidades.

Mais recentemente o urbanismo passa a ser concebido em termos funcionais e racionais, mas como uma preocupação básica humana, isto é, com

⁷⁵POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993. p. 37.

⁷⁶SIGNORELLI, Carlos Francisco Signorelli; SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Por um urbanismo a partir do outro**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.140/4199>>. Acesso em 13 jul. 2015.

valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria de suas condições de vida⁷⁷.

O planejamento jurídico sustentável das cidades não diz mais respeito a um determinado lugar, mas tem relação com a ocupação sobre a orbe, o que nos leva a concluir que não se trata mais de urbanismo, mas de *urbanismo*, pois os efeitos da ocupação não têm mais lugar específico em uma cidade ou país, mas em todo o globo⁷⁸.

Esta ideia de urbanismo contemporâneo como sendo a ciência da organização global do espaço foi fixada por Bardet⁷⁹, ao dizer que “o urbanismo designa a organização do solo a todos os escalões, o estudo de todas as formas de localização humana na terra. O urbanismo se tornou um Organismo”.

E é exatamente por esta condição de organização “a todos os escalões” que o estudo do urbanismo é importante e possui destaque no contexto jurídico atual. Como posicionamento crítico a respeito, pode-se inferir, dos dizeres de Milton Santos que a arquitetura e o urbanismo são produtores apenas de valor de troca, são “(...) objeto manufaturado, carregado de significações ‘atribuídas’, falseado por uma significação das coisas para além das próprias coisas”⁸⁰.

Necessário, portanto, uma regulamentação para efetivar aquilo a que o urbanismo se propõe, ou seja, a organização da cidade com o fim maior de garantia de qualidade de vida para seu habitante, o cidadão. De acordo com Moreira Neto⁸¹ “a fronteira interdisciplinar entre o Urbanismo e o seu Direito” é precisamente o Direito Urbanístico. Esta afirmação é corroborada por Mukai⁸², quando refere que atualmente o urbanismo tem seus objetivos ampliados para alcançar não só as quatro funções da cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação), mas também a sua melhor qualidade de vida no contexto urbano, “embora seu conceito técnico não esteja ainda consolidado definitivamente, é certo que trate ele da disciplina

⁷⁷ MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 31.

⁷⁸ RECH, Adir. **Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010, p. 33

⁷⁹ BARDET, Gastón. **L'urbanisme**. Paris: PUF, 1975, p. 28. No original: L'urbanisme designe l'organisation du sol a tout les parties, l'étude des formes de localisation humains sur la terre. L'urbanisme a devenul'urbanisme”.

⁸⁰ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009, p. 36.

⁸¹ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Forense, 1975, p. 49.

⁸² Idem, p. 52.

físico-social dos espaços habitáveis, podendo ser concebido, num sentido amplo, como arte e técnica social”⁸³.

Sabe-se ser Direito Urbanístico, também denominado por alguns de direito do urbanismo, ramo do Direito relativamente novo tendo em vista que, somente após a década de setenta é que os juristas passaram a se dedicar mais detida e especificamente sobre a matéria, desencadeando uma crescente elaboração doutrinária e legislativa.

Convém trazer à baila a opinião de Rech⁸⁴ a respeito, na literalidade:

[...] Nem sempre as regras de urbanismo constituem-se em direito urbanístico. O direito urbanístico é uma construção que cabe aos juristas com aprovação dos Parlamentos ou consolidada nos Tribunais, e o urbanismo é uma atividade exercida por profissionais da arquitetura, engenharia, etc. É o urbanismo uma ciência cujas constatações científicas, ambientais, estéticas, arquitetônicas e sociais fazem parte do projeto de urbanização, mas nem sempre são transformadas em normas de direito. O direito deve consolidar comportamentos humanamente justos, enquanto as regras de direito urbanístico têm uma preocupação ainda maior, que é contemplar regras científicas corretas de construir e ocupar os espaços, de acordo com a ciência do urbanismo e de outras ciências aplicáveis, com vistas à segurança jurídica das presentes e futuras gerações.

Muito ainda se questiona acerca da sua autonomia. Para parte da doutrina se trata de um braço do direito administrativo⁸⁵. Há, ainda, aqueles que o compreendem como uma disciplina de síntese, multidisciplinar.

O Professor José Afonso da Silva⁸⁶, conceitua o Direito Urbanístico como um “ramo do Direito Público, que diz respeito à disciplina de espaços - urbanos ou rurais - para fins de ocupação do homem, com vistas ao atendimento das necessidades de habitação, trabalho, lazer e circulação em comunidades”.

⁸³ A recreação está entre as quatro funções vitais do urbanismo. O conceito de lazer estende-se a ela, podendo-se afirmar que garantir o lazer é preceito para o urbanismo. Esta afirmação é corroborada pelo art. 2º , I da Lei nº10.257/2001- Estatuto da Cidade , que vai na íntegra: “O Município como executor da política de desenvolvimento urbano e na sua função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, deve buscar sobretudo na atividade urbanística voltada ao parcelamento do solo urbano, dar efetividade a garantia da cidade sustentável no que se refere ao direito ao lazer para as presentes e futuras gerações”.

⁸⁴ RECH, 2010, op. cit., p. 38.

⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros, 2015. Cabe ressaltar que nesta obra o autor defende que ainda é maciço no Brasil o desenvolvimento do direito do urbanismo através das normas de direito administrativo, mas que esta é a opinião do autor em 1990, não no momento da atualização de sua obra.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo. Malheiros, 2006, p. 12.

Ainda na opinião de Silva⁸⁷, o Direito Urbanístico tem como objeto o estudo das normas – regras e princípios - que visam ordenar as cidades. Dedicando importante atenção e concentra especiais esforços aos direitos e limitações inerentes à propriedade urbana, sua regulação e organização, indispensável diante do fenômeno da concentração urbana.

Dentro do Direito Urbanístico, pode-se vislumbrar a existência de princípios constitucionais “explícitos gerais”, “explícitos específicos” e os “implícitos”. Outrossim, as normas que compõem o sistema normativo urbanístico devem ser concebidas e interpretadas de forma diferenciada para os diferentes, levando-se sempre em consideração as características e peculiaridades locais – com destaque para as questões relativas à propriedade privada e a sua função social.

Em seguida, e à parte das discussões temáticas e conceituais, em vista da inquestionável ligação existente entre o Direito Urbanístico e o Administrativo, tem-se que todos princípios explícitos gerais e específicos integrantes do regime jurídico administrativo constitucional também estarão “a serviço” do Direito Urbanístico, compondo, ao lado dos princípios da legalidade, dignidade pessoa humana e da igualdade, o que convencionou-se denominar de princípios constitucionais “explícitos gerais” informadores do Direito Urbanístico.

Estes princípios “explícitos gerais” são, em regra, encontrados no preâmbulo e nos dois Títulos iniciais da Constituição Federal, comumente aplicáveis a todo ordenamento jurídico brasileiro. Merecem destaque os princípios da dignidade da pessoa humana, o da igualdade e o da legalidade, uma vez que toda a atividade urbanística – como é característico a toda atividade pública - é um dever-poder, obrigando-se o administrador não só visar, mas assegurar a garantia das condições mínimas necessárias a uma vida digna dentro dos centros urbanos. Sobressaem-se, neste sentido, o princípio da legalidade, da supremacia do interesse público, da publicidade e da eficiência.

De grande importância, ainda, são os princípios “explícitos específicos” da função social da propriedade e da função social das cidades. O primeiro, integra o rol pético dos direitos fundamentais (art. 5º, XXIII), é princípio que rege a ordem econômica (Art. 170, III) e, juntamente com a função social da cidade, forma o núcleo central da política urbana (Art. 182).

⁸⁷ Idem, p. 15.

Por esta razão, como assinala o jurista Espanhol Fernando Garrido Falla⁸⁸, “o princípio da função social da propriedade constitui o núcleo central do Direito Urbanístico”.

De acordo com sua opinião, é este princípio que vai permitir a instrumentalização e uma adequada ordenação da cidade, possibilitando a intervenção direta do Estado na propriedade particular, desde que fundada na lei, sempre visando o interesse supremo da coletividade em detrimento do particular sendo, desta forma, o principal meio para solucionar os graves problemas que assolam as grandes cidades, como, por exemplo a ausência de efetivação do direito ao lazer nas metrópoles.

Da análise do conteúdo, decorrências e implicações de todos estes princípios supracitados é que se podem inferir os seguintes princípios constitucionais “específicos implícitos” informadores do Direito Urbanístico: (1) gestão democrática da cidade, pautada pela indispensável e efetiva participação popular; (2) e do planejamento urbano, que deve ser pautado pela legalidade, publicidade e eficiência, visando a satisfação das carências da urbe e de seus cidadãos, especialmente no que tange às suas necessidades básicas - lazer, trabalho, moradia e circulação⁸⁹.

Em sendo assim, conforme pontua o professor Rech⁹⁰ “o Direito nasce das cidades”. Segundo ele a cidade foi quem exerceu o papel de descoberta do próprio Direito, e possui uma missão ainda mais nobre que é a “de ser instrumento de elevação da dignidade humana e garantia de direitos sequer hoje imaginados”.

A estes direitos sequer imaginados soma-se o direito ao lazer que, conforme dito, embora constitucionalizado ainda não encontra instrumentalização no meio ambiente urbano.

E assim, finaliza⁹¹: “a adoção de normas de Direito que definam um projeto de cidade para todos, é a proposição que deve ser priorizada para que o Estado possa ser eficiente na concretização de políticas públicas, buscando cumprir seu

⁸⁸ FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo**. Volumen II. 10^a Ed. Madrid: Tecnos, 1978, p.230.

⁸⁹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Princípios Constitucionais Informadores do Direito Urbanístico**. Tese de mestrado. São Paulo: 2006, p. 37.

⁹⁰ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul, RS. Educus, 2007, p. 36

⁹¹ Idem, p. 37.

papel”.

Ainda, convém ressaltar que as normas de Direito Urbanístico são de natureza compulsória e cogente. E, conforme declarado pelo próprio Estatuto da Cidade “são normas de ordem pública e interesse social”.⁹²

Aliando-se, pois, os conceitos acima elencados referentes a urbanismo e direito urbanístico, é possível compreender, apropriando-se dos ensinamentos de Rech, que somente o direito urbanístico é capaz de regular (dentre seus quatro principais objetivos) o bom uso do direito ao lazer pelo cidadão, tornando-se o “link” entre os três conceitos estudados, quais sejam, o lazer, cidadania e urbanismo.

O lazer deve ser encarado como fenômeno social moderno, constituído no quadro das tensões entre as classes sociais, por tratar-se de uma necessidade social e, portanto, deve ser motivo de intervenções de políticas públicas, na cidade, devendo existir um maior direcionamento governamental para o assunto. O que ocorre atualmente, conforme constata Rech⁹³, é a preocupação estatal apenas com os grandes investimentos financeiros nas cidades, o que transforma em despreocupação com o cidadão e com os espaços onde ele possa viver, “quer no seu bairro, na sua rua ou na sua casa, com calçadas amplas para caminhar, com locais para lazer, sentar e conversar, enfim, espaços exclusivos do homem”, os quais cada vez mais são escassos nas grandes cidades, porque devem dar lugar aos “grandes e importantes” investimentos. Esta observação denota a grande importância que se deve dar para o direito ao lazer na conjuntura urbana, especialmente no que atine às cidades contemporâneas.

Ademais, este instituto conjugado com conceitos que podem ser “importados” de outras constituições e aplicados ao momento brasileiro atual deve ser estudado com o intuito de garantir a qualidade de vida dos cidadãos, dentro das cidades. Portanto, a integração dos conceitos estudados neste capítulo deve projetar uma real possibilidade de acesso ao lazer no meio ambiente urbano. Este é o objeto de discussão do próximo capítulo deste estudo.

⁹² BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Artigo 1º. Parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>, acesso em: 22 jul. 2015.

⁹³ RECH, 2007, op. cit. p. 120.

2 CONCEITOS DE QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR INSERIDOS NO AMBIENTE URBANO BRASILEIRO: UMA POSSIBILIDADE REAL DE ACESSO AO LAZER

Mesmo que se levem em conta as condições econômico-financeiras para uma verdadeira transformação social, o direito contemporâneo ainda não agrega temas como o lazer, o tempo livre, a felicidade e o bem-estar dos cidadãos, com enfoque em sua qualidade de vida. Portanto, o conceito de natureza na amplitude do bem-estar como um “espaço onde se reproduz e realiza a vida” pode ser perfeitamente estendido ao cenário urbano, tornando-o palco para a verdadeira procura pelo estilo de vida “sumak kawsay”⁹⁴, por seus cidadãos.

É desta forma que as premissas de qualidade de vida e bem-estar assemelham-se aos conceitos de tempo livre e lazer, pois trata-se de uma demanda social includente – eis que não pressupõe para sua existência a condição social do cidadão. Ambos se baseiam na interação e convívio entre sujeitos diversos com o objetivo de um relacionamento equilibrado com o entorno e com os demais. O bem-estar, assim como o lazer, nada mais é senão viver a plenitude dentro de uma nova forma de convivência cidadina, que respeite a harmonia, a diversidade e o bom relacionamento com a natureza. Diria, portanto, que para o alcance de uma sociedade da qualidade de vida e do bem-estar, necessário se faz, inicialmente, a efetividade do direito assegurado ao cidadão de poder usufruir do seu tempo livre da forma que bem entender.

Parece não existir atualmente discussões aprofundadas acerca do direito ao lazer como uma forma de alcançar o bem-estar dentro das cidades, tão pouco a preocupação de enxergá-lo como um garantidor da qualidade da vida durante o tempo livre. Em cena agora um contexto capitalista, de lazer aliado à cultura da compra e venda, esquecendo-se por completo da sua primordial e essencial função social: proporcionar bem-estar e qualidade de vida.

Sabe-se que o reconhecimento normativo de demandas sociais na forma de direitos não é garantia para a sua realização no plano concreto. Fundamental,

⁹⁴ Refere-se à expressão Andina que denota bem-viver e qualidade de vida, não se restringindo ao meio ambiente urbano, mas o viver bem do cidadão em todas as esferas sociais.

portanto, que se reconheça que, para o efetivo alcance do bem-estar no contexto brasileiro é necessário perpassar as discussões sobre o conteúdo principiológico e normativo do direito ao lazer contextualizado no meio ambiente urbano, conforme se alinhavou no capítulo primeiro.

É o que este segundo capítulo se propõe a demonstrar: a conexão entre conceitos de bem-estar e qualidade de vida e o direito fundamental ao lazer, ambos inseridos no ambiente urbano brasileiro como uma possibilidade real de acesso ao lazer ao cidadão. Para tal, necessária a compreensão tanto do conceito supracitado quanto da temática da qualidade de vida sob seus diversos enfoques. É neste momento que se pretende trazer à baila ainda as discussões contemporâneas e reinterpretadas acerca do direito à preguiça e do ócio criativo, que estão intimamente ligadas com a ausência do direito ao lazer e bem-estar do cidadão e trabalhador urbano contemporâneo.

Para que este direito social efetivamente ocorra, a cidade precisa figurar como facilitadora do acesso a este lazer por hora suprimido, em forma de espaços públicos de uso comum destinados ao tempo livre do cidadão. E é a partir deste momento que serão introduzidos os conceitos jurídicos de zoneamento urbano e demais ferramentas de direito urbanístico, temática que será aprofundada no terceiro item.

2.1 AS RAÍZES DOS CONCEITOS DE QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR: POSSIBILIDADES DE RESSIGNIFICAÇÃO

Desde os primórdios o homem sonha com tempo livre para fazer tudo aquilo que o trabalho não o permite. Este ideal, acompanhado da necessidade de viver bem, é o alicerce para o instituto do direito ao lazer. Por estas e outras razões, o lazer adquire, na Constituição Brasileira, status de direito social fundamental. No entanto, constata-se da sociedade sul-americana contemporânea, principalmente da brasileira - ainda colonizada e repetidora dos mesmos erros de alhures - é a corrida capitalista pelo consumo, pela alienação do trabalho e pela ausência do tempo livre.

Este item se propõe a demonstrar, portanto, a importância do acesso ao lazer e aos espaços de convivência dentro das cidades para a garantia de uma cultura de bem-viver e qualidade de vida que seja, senão igual, ao menos próxima

ao ideário exaltado por estas Constituições sul-americanas, inovadoras nesta temática.

A concepção do bem-estar converge para uma ideia global e pluricultural, mas pode ser repensada e revista de acordo com os nossos ancestrais, que bem aplicavam este conceito, uma vez que viviam em harmonia com a natureza e extraíam do meio ambiente só o necessário para sua sobrevivência.

O pensamento ocidental já contou com o conceito de bem-estar e qualidade de vida desde Aristóteles. Em suas reflexões, o filósofo afirma que o fim último do ser humano é a felicidade e, esta, só pode ser alcançada em uma cidade feliz. Para ele, a felicidade se realiza dentro de uma comunidade política, não individualmente. A finalidade da cidade, portanto, seria fornecer a felicidade aos cidadãos que a integram.

No entanto, esta concepção aristotélica não leva em conta o ser humano com a natureza, nem as dimensões espirituais e, tampouco as relações com os antepassados, ao contrário da cultura indígena local equatoriana, por exemplo, que assim o faz, e que muito tem a contribuir para a discussão do direito e acesso ao lazer dentro do meio ambiente urbano.

Em efeito, esta abordagem da necessidade do lazer dentro das cidades vai de encontro à ideologia do bem viver neste novo pacto de convivência que se propõem as novas tendências latino-americanas para o constitucionalismo, eis que as mesmas desejam construir novos mundos vitais diferentes da proposta civilizatória do ocidente atual, que, como já dito, se baseia principalmente no consumo economicista e produtivo.⁹⁵

A necessidade de acesso ao lazer dentro das cidades vislumbra uma perspectiva mais ampla das relações sociais, em um sentido emancipador, que, conforme descrito por Gallegos⁹⁶ liberaria tempo seja para o “ócio criador, para o erotismo, para a arte e o artesanato, para o descobrimento pessoal e a indagação existencial, para o estudo, para a viagem, para a participação democrática, para a festa e a celebração, seja para o cuidado das pessoas ou da natureza”.

⁹⁵ Esta ideia foi retirada do artigo intitulado “**O DIREITO AO LAZER NAS CIDADES E O SUMAK KAWSAY: reflexões sobre a necessidade de garantia de um, para o alcance de outro**”, escrito em parceria com a colega Karen Santos e apresentado para a disciplina de Emancipação Humana do Curso de Mestrado em Direito da UCS, no ano de 2014.

⁹⁶ GALLEGOS, René Ramirez. **Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano**. Quito: Senplades, 2010, p. 55.

Assim o instituto do direito e do acesso ao lazer nas cidades como atores principais para o alcance do bem-estar (ou bem-viver, ou *sumakkawsay*) proposto pelo novo constitucionalismo latino-americano torna-se a possibilidade brasileira de ressignificação do conceito do lazer e do tempo livre como direitos do cidadão.

Segundo Bellefleur⁹⁷, a sociedade contemporânea não inventou novas formas de *otium*⁹⁸. O que ela fez foi apenas subsumir o antigo, mas generalizando a obrigação de trabalhar para o alto da pirâmide social, o que acabou por ampliar a cidadania para a base, constituindo uma marca da civilização.

É difícil, diz o mesmo autor⁹⁹, querer dar a todos o que foi reservado historicamente a punhados ínfimos de privilegiados durante milênios. Esta é a questão primordial que deve ser considerada ao pensar o lazer como um direito social assegurado pela Constituição Federal.

O lazer propriamente dito, como sentido de ócio clássico dentro das cidades, refere-se a uma estrutura comportamental de base que se manifesta seja na repetição de gestos costumeiros – senso comum - seja na busca e experimentação do inédito, que só é possível a partir de uma cultura desalienada.

É por estes motivos que se faz necessário pensar o lazer como direito do cidadão. No entanto, para sua melhor compreensão, não se deve separá-lo da história.

A evolução histórica do direito ao lazer e as características contemporâneas deste fenômeno devem ser vistas de forma ampla e interligada com a cultura, a qualidade de vida e os serviços públicos oferecidos no âmbito das cidades.

Adota-se neste ponto o posicionamento de Michel Bellefleur¹⁰⁰, o qual considera o lazer como um tempo-espaço em que são possíveis comportamentos baseados na liberdade de escolha de cada cidadão.

O direito ao lazer está inscrito numa abordagem global da estruturação do conjunto do comportamento humano, sendo suscetível de contribuir para o desenvolvimento não só da vida pessoal como também da vida coletiva das pessoas, por isto do seu sentido social e, conseqüentemente, cidadão.

⁹⁷ BELLEFLEUR, Michel. **Le loisir contemporain: essai de philosophie sociale**. Collection temps libre et culture. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002, p. 192.

⁹⁸ Ócio, tempo livre.

⁹⁹ Idem, p. 193.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 194.

Uma abordagem mais filosófica sobre como se dá a influência do direito ao lazer nas cidades é a de Gramsci¹⁰¹, que refere:

O lazer encontra facilmente seu lugar nas pulsões de vida polarizadas pela liberdade e o hedonismo utilizados com discernimento, inteligência e julgamento crítico. Ele se apresenta como um germe e um potencial de criatividade inserido num projeto de existência que **cada um tem a responsabilidade de cultivar a sua maneira em função dos valores que dão sentido à vida, tanto individual quanto social.**(Grifei).

Este contexto é imprescindível para elucidar a questão das cidades: se, na Grécia antiga, por exemplo, a palavra lazer tinha conotação de aproveitamento do tempo livre para o desenvolvimento pessoal e social (deve-se levar em conta que a sociedade daquela época tinha seu modelo pautado apenas no trabalho escravo, dando apenas à classe dominante a oportunidade de usar seu tempo livre), atualmente, segundo autores como Camargo¹⁰², por exemplo, o lazer tem como condição de existência o tempo livre, noção fundamentada na organização industrial da sociedade moderna.

Outra crítica muito oportuna é a de Lefebvre¹⁰³, quando afirma que o processo de alienação desta mesma sociedade industrial afeta também a utilização do tempo livre destinado ao lazer pelo cidadão, dentro do espaço urbano em que habita.

Isto por que, por diversas questões, mas, sobretudo por sobrevivência, o cidadão urbano trabalha normalmente 8 horas diárias, segundo o que dispõe, por exemplo, a Consolidação das Leis Trabalhistas Brasileiras. Destas 8 horas, apenas uma hora é destinada ao repouso e descanso, o que deve ser feito concomitantemente com a alimentação. Após este turno, o trabalhador necessita perder horas para o deslocamento entre o local do trabalho e a sua residência, extirpando ainda mais o tempo que restaria para ser destinado ao exercício do lazer.

E é este o cenário da grande parte da sociedade/cidade pós-colonial brasileira. A partir desta rápida observação pode-se afirmar que o lazer não possui

¹⁰¹ GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004, p. 197.

¹⁰² CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O difícil conceito do Lazer**. In: MELO, V. A. (Org). O exercício reflexivo do movimento. Rio de Janeiro: Shape, 2006, p. 205.

¹⁰³ LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004, p. 32.

sequer tempo para ser exercido, quanto menos espaço para que se desenvolva dentro do cenário urbano “*comme il faut*”¹⁰⁴.

É exatamente por esta ausência de espaço, poder e garantia efetiva dada ao direito ao lazer do cidadão brasileiro que se faz necessária a “importação” de conceitos de outras sociedades, a exemplo do conceito de bem viver no contexto dos países vizinhos, chamada de *sumak kawsay*.

Toda a concepção de *sumak kawsay* deriva de uma cultura peculiar e originária, advinda dos Andes. A idealização do bem-viver repousa sobre o princípio de que, embora esteja garantido constitucionalmente, este garantir em matéria de direitos nunca pode afastar-se da ideia social, ou seja, de demandas sociais.

Após o passar dos anos, a temática dessa forma de vida diferenciada entre os habitantes dos países denominados Andinos foi objeto de discussão, no ano de 2010 e na cidade de Quito, Equador, do *Foro Internacional Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*.

Durante esse encontro, partidários da chamada nova esquerda, advindos de vários locais do mundo, discutiram sobre os riscos enfrentados pela exploração capitalista, e da necessidade de superá-los mediante o compromisso constitucional “del *sumak kawsay*, el «Buen Vivir»”. Este compromisso, segundo suas cogitações, deverá tornar-se um novo paradigma de desenvolvimento para toda a América Latina, aí incluído o Brasil, levando em conta, obviamente, suas particularidades.

Tal paradigma é norteado pela igualdade como princípio de justiça, bem como da plena realização de todos os cidadãos em uma sociedade solidária que mantivesse o equilíbrio com a natureza, em um sentido de responsabilidade para o resto dos habitantes do mundo e as gerações futuras.

Neste sentido, elucida Solís¹⁰⁵ (2010, p. 09):

La construcción de otra forma de sociedad, la del Buen Vivir de todas y todos los ciudadanos, está em el centro del debate em Ecuador, América Latina y el mundo. El Ministerio Coordinador de la Política, junto com la SENPLADES y el IAEN, propiciaron un evento para profundizar em la

¹⁰⁴ Como deveria se desenvolver, como necessário.

¹⁰⁵ SOLÍS, Doris. **Sociedad del Buen Vivir**. In: SENPLADES. Los Nuevos Retos de América Latina: Socialismo y SumakKawsay. Quito:SENPLADES, 2010.DorisSolís, em 2010, é Ministra Coordinadora da Política no Equador e faz o introito do livro que possui os resumos das discussões sobre os novos objetivos da América Latina, denominado, em uma tradução livre, de Socialismo e Bem-viver. Ela afirma, naquela ocasião, que uma das principais conclusões do evento é a de que não há um modelo único de sociedade ideal, muito menos esquemas pré-definidos. Há, sim, em sua opinião, processos sociais que devem ser autônomos e soberanos, mas profundamente comprometidos com um ideal comum de justiça social, equidade e desenvolvimento.

reflexión acerca de estos procesos, experimentados en diversos países de América Latina. El Foro Internacional sobre *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay* fue precisamente un espacio de debate que convocó no sólo a reconocidos teóricos sociales, quienes se encuentran estudiando este proceso, sino también a quienes aportan, desde una práctica concreta, em su construcción.

Saindo do contexto latino-americano, este bem-viver converge com outras correntes de pensamento ocidentais, a exemplo de Aristóteles, que em suas reflexões sobre ética e política diversas vezes fala sobre o tema. Como já dito, para ele o objetivo maior do ser humano é a felicidade, que somente pode ser alcançada em um contexto urbano feliz, ou seja, em uma polis feliz¹⁰⁶.

No entanto, esta mesma concepção Aristotélica do bem viver, segundo Boff¹⁰⁷ não reconhece as relações do ser humano com a natureza nem as dimensões espirituais das relações dos antepassados com ela, conforme se observa na visão dos povos andinos do novo constitucionalismo latino-americano. Este é o ponto: a evolução conceitual do bem-estar e do bem viver da atualidade ampliou-se para uma visão de direito ambiental.

Nesta dimensão ambiental, o novo constitucionalismo, principalmente na figura da Constituição do Equador, acaba reconhecendo a natureza como sujeito de direitos (Pacha Mamma), conforme menciona Boaventura de Sousa Santos¹⁰⁸:

Em la dimensión ambiental del BuenVivir, como ya se dijo, por primera vez en la historia de la humanidad, una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra concepción totalmente distinta, em la que esta es «e le spacio donde se reproduce y realiza la vida». Desde esta concepción la naturaliza tiene «derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», así como el derecho a la restauración.

Assim, o conceito de natureza na amplitude do bem viver como um “espaço onde se reproduz e realiza a vida” pode ser perfeitamente estendido ao cenário urbano, tornando-o palco para a verdadeira procura pelo estilo de vida *sumak kawsay* por seus cidadãos.

¹⁰⁶ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 95.

¹⁰⁷ BOFF, Leonardo. **El sumak kawsay: hacia una vida plena**. Quito: Senplades, 2010, p.20.

¹⁰⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. **La reinención del Estado y el Estado plurinacional**. Em Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires, CLACSO), Año VIII, 2013. No. 22. p. 25-46.

É desta forma que o bem viver assemelha-se, fundamentalmente, aos conceitos de tempo livre e lazer. Isto por que, parece tratar-se de uma demanda social incluyente – eis que não pressupõem para sua existência a condição social do cidadão.

Ambos se baseiam na interação e convívio entre sujeitos diversos com o objetivo de um relacionamento equilibrado com o entorno e com os demais que, obviamente, devem estar inseridos no meio ambiente urbano.

O bem-estar, assim como o lazer, nada mais são do que o ideal de viver a plenitude dentro de uma nova forma de convivência cidadina, que respeite a harmonia, a diversidade e a boa convivência com a natureza (Pacha Mamma).

Portanto, para o alcance da sociedade do bem viver e da qualidade de vida, necessário se faz, inicialmente, a efetividade do direito assegurado ao cidadão de poder usufruir do seu tempo livre como bem entender, ao que se denomina, como já visto no capítulo anterior, de direito ao lazer.¹⁰⁹

No âmbito do pensamento pós-colonial ainda há muita resistência na discussão acerca da relevância e garantia de determinados institutos sociais, principalmente quando dizem respeito a direitos que refletem necessidades representativas da classe trabalhadora, a exemplo do direito e do acesso ao lazer, aqui abordados com enfoque no meio ambiente urbano.

Em cena, portanto, as cidades e o direito ao exercício do lazer dentro das mesmas. Embora a quantidade de tempo livre muitas vezes seja uma deliberação privada e que o acesso ao lazer do cidadão comum seja fator determinante para a classe social da qual ele irá pertencer, estes direitos tornam-se muito mais evidentes dentro do sistema capitalista, uma vez que, neste contexto, o cidadão que possui maior poder aquisitivo conseqüentemente possuirá mais condições de acesso a “lazerizados”, em detrimento aos lazerizados que são oferecidos nos espaços públicos, seja de convivência, seja de reflexão ou interiorização.

Há que se ressaltar, ainda, que muitas vezes o lazer dentro da cidade é fetichizado. Camufla-se de “cultura”. Cultura e diversão estas que, portanto, não são garantias municipais ou estatais, e sim, por particulares, o que acaba por fomentar cada vez mais a indústria capitalista (e errônea) do “consumo por lazer”.

¹⁰⁹ BOFF, op. cit. p. 23.

Daí por diante a possibilidade de resignificação: deve-se transpor, para o contexto brasileiro, o conceito de bem-estar, frisando-se que jamais será possível aliar a atual sociedade brasileira do “lazer capitalista” com a efetiva conquista da sociedade do bem viver e da qualidade de vida proposta pelas constituintes dos países vizinhos. O que se deve propor, portanto, é um conceito ampliado e diverso de *sumakkawsay*, para que de fato o mesmo aplique-se ao contexto brasileiro e que vá ao encontro dos ideais sociais de acesso, direito ao lazer e tempo livre pelo cidadão.

A reflexão se dá em como este direito ao lazer do habitante das cidades pode contribuir para a aquiescência de uma cultura de qualidade de vida dentro das mesmas, alheia ao sistema econômico vigente, ou seja, propõe-se um novo olhar para o bem-estar dentro da cidade, tornando o lazer parte deste contexto, sem a necessidade de pensá-lo como um instrumento econômico, mas sim, como consequência de um direito ao tempo livre do trabalhador, tão sonhado e idealizado por socialistas como Marx, principalmente quando escreve *O Capital* e Paul Lafargue em sua obra já citada *Droit à la paresse*.

Só então, percebem-se diversos pontos: primeiramente, os crescentes reflexos – e aqui especialmente ao instituto do direito ao lazer - que exercem as culturas latino-americanas vizinhas sobre o direito brasileiro. Como bem assinalado por Bello¹¹⁰:

A cada período histórico, em perspectivas materialistas ou idealistas, categorias teóricas têm sido formuladas e reformuladas para dar conta da análise de fenômenos sociais, efêmeros ou longevos, nos quais são identificados elementos comuns que permitem caracterizar novos sujeitos ou atores políticos.

Portanto, é difícil encontrar, atualmente, discussões aprofundadas acerca do direito ao lazer como uma forma de alcançar o bem-estar dentro das cidades, tão

¹¹⁰ BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. **Emancipação e subjetividades coletivas no Novo Constitucionalismo Latino-Americano: uma análise da ação política dos movimentos sociais na Bolívia, no Equador e no Brasil**. In: BELLO, Enzo; AUGUSTIN, Sergio; LIMA, MartonioMont’Alverne Barreto; LIMA, Leticia Gonçalves Dias (Orgs.). *Direito e Marxismo: as tendências constitucionais da América Latina*. Caxias do Sul: EDUCS, 2014, p. 5.

pouco a preocupação do mesmo como um garantidor da qualidade da vida e do que o cidadão faz com o seu tempo livre.

Em cena agora um contexto neoliberal, de lazer aliado à cultura da compra e venda, esquecendo-se por completo da função social e essencial do mesmo. Ainda que se leve em conta as condições materiais para uma verdadeira transformação social, a agenda latino-americana contemporânea ainda não agrega temas como o lazer, o tempo livre, a felicidade e o bem-estar do cidadão trabalhador.

Sabe-se que, infelizmente, o reconhecimento normativo de demandas sociais na forma de direitos não é garantia para a sua realização no plano concreto. Fundamental, portanto, que se tenha uma percepção da totalidade da vida social, como outrora já identificaram os marxistas¹¹¹, e que se reconheça, fundamentalmente, que, para o efetivo alcance do bem viver e da qualidade de vida no contexto brasileiro será necessário perpassar as discussões sobre o conteúdo principiológico e normativo do direito ao lazer a partir de suas raízes.

No que concerne à qualidade de vida¹¹², é importante que se analise que este é um novo conceito a ser incorporado quando se pensa acerca da criação e a recriação dos direitos sociais no meio ambiente urbano. Acontece que, segundo Bolzan¹¹³, ao inserir qualidade de vida no meio ambiente urbano se está “resumindo” os pilares do urbanismo, que, conforme já estudado, tratam-se de trabalho, a habitação, o transporte e, principalmente, o lazer. Este conceito de qualidade de vida passa, portanto, a fazer parte de um conjunto significativo de interesses inseridos nas ordens jurídicas contemporâneas.

O mesmo autor aponta que qualidade de vida deve ser definida, levando-se em conta “valores substanciais que a qualifiquem a partir de determinados padrões que funcionam como pré-requisitos para o seu asseguramento e desfrute”¹¹⁴. Ele não define os pressupostos da qualidade de vida, até mesmo porquê são subjetivos, mas afirma que o importante é a ideia de que este instituto vá além das pretensões

¹¹¹ BELLO, op. cit. p. 6

¹¹² UNIÃO EUROPEIA. COM (2008) 77. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões**. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 31 jan. 2016. O Comitê Econômico e Social Europeu editou o parecer 77 sobre a evolução equilibrada do meio urbano e nele define a qualidade de vida, o desporto e o lazer como fundamentais.

¹¹³ BOLZAN DE MORAIS, José Luís. **Do direito social aos interesses transindividuais**. Tese de Pós-graduação do Curso de Direito da UFSC. Flórianópolis, 1995. p. 42. Disponível em: <file:///C:/Users/Doce/Downloads/5871-18279-1-PB.pdf.>. Acesso em 13 dez. 2015.

¹¹⁴ Idem, p. 44.

atuais da sociedade capitalista e consumista, apontando, dentre outros fatores, a democracia como condição de participação dos indivíduos; a igualdade, no sentido de desmontar as estruturas de exclusão social impostas por camadas da sociedade, o que garantiria padrões mínimos de saúde, alimentação, educação, moradia, higiene e lazer. Bolzan conclui sua afirmativa¹¹⁵:

Propõe-se repensar a ideia de qualidade de vida, um conceito renovado, vinculado à percepção de um caráter comunitário e solidário, um caráter compartilhado e, nesse sentido, ele remete à elaboração e interpretação de uma legislação que reflita essa nova compreensão. Coloca a questão da qualidade de vida sob o enfoque da participação: [...] participação é a poesia da qualidade, como qualidade é o hino da participação. A qualidade própria da vida humana é a participação.

Desta afirmativa se depreende que os direitos sociais possuem como objetivo específico, obviamente, o enfrentamento da questão social em dois campos principais, o urbano e o político. O primeiro, portanto, volta-se para questões de sobrevivência material, satisfação de necessidades básicas onde, de certa forma, se insere a questão quantitativa da vida. No entanto, para Pedro Demo¹¹⁶, o estudo da qualidade de vida no meio ambiente urbano centra-se no segundo campo – o político, onde ele insere a questão da participação como fundamental.

O autor salienta que a participação como fator primordial para mensurar a qualidade de vida em uma cidade é complexa, abrangendo cinco pontos básicos, como organização da sociedade, planejamento participativo em política social, processo educativo e garantia dos direitos fundamentais. Após situar esses cinco componentes da participação, o mesmo autor afirma que “se pudéssemos resumir, diríamos que qualidade de vida é participação. Porque é o momento em que o homem mais se encontra consigo e com os outros”¹¹⁷.

E é nesse sentido de lazer participativo, em uma perspectiva ampla, positiva e voltada para a melhoria da qualidade de vida, que a temática do lazer deve ser analisada. Assim, o mesmo deve ser compreendido como um elemento que se constitui em qualidade de vida, que contribui para a qualidade de vida e que, torna-se um dos indicadores de qualidade de vida.

¹¹⁵ BOLZAN, op. cit., p. 46.

¹¹⁶ DEMO, P. **Ciências Sociais e Qualidade**. São Paulo: ALMED, 1985. p.118.

¹¹⁷ Idem, p. 119.

Mas a qualidade de vida, assim como o lazer, pode ser discutida sob diversas óticas. Conforme bem refere Cardoso¹¹⁸ “As exigências contemporâneas no que tange à produção e ao trabalho, bem como o ritmo de vida acelerado vêm sendo questionadas por alguns movimentos sociais que tem em conta a qualidade de vida”. Ela ensina que existem diversos movimentos sociais que pregam uma alternativa “saúdável” para os padrões culturais pré-estabelecidos nas cidades. Pode-se exemplificar como o movimento do “nadismo”, que pretende, de vez em quando, parar e fazer nada. Segundo ela, existem diversos outros movimentos que levam esta mesma característica, como por exemplo, o “ Movimento Slow”, nas vertentes “Slowfood” e “Slow City”. O primeiro propõe-se a dar continuidade ao hábito de reunir-se à mesa para as refeições e o segundo objetiva a construção de um oásis de proteção contra o frenesi da alta velocidade do mundo moderno¹¹⁹. Estes movimentos encontram eco na noção de qualidade de vida, que deve ir além dos índices estatais de verificação.

Para finalizar, importante ressaltar que apesar de a noção de qualidade de vida ser plural quanto à noção de lazer, podendo variar de acordo com as concepções individuais ou coletivas, há um sobressalto social em relação a inserção desta noção dentro das cidades. Tanto é assim que, em função destes contemporâneos estudos, alguns pesquisadores propõem o desenvolvimento do que chamam de IQV (índice de qualidade de vida) que substituiria o IDH (índice de desenvolvimento humano) e seria mais efetivo, pois devem incluir diversas condições que atualmente não são consideradas (como por exemplo a felicidade).

Dentre as questões desconsideradas atualmente estão a qualidade de vida e o bem-estar nas cidades brasileiras. Para que se analise estes conceitos será

¹¹⁸ CARDOSO, Simone T. **O direito ao lazer no estado socioambiental**. Tese de doutorado em Direito da PUC-RS. 2011, p. 26. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2324/1/000437488-Texto%2bParcial-0.pdf>. Acesso em 13 dez. 2015.

¹¹⁹ O “devagar” como princípio de toda uma campanha por qualidade de vida, naturalmente chegou às cidades. De acordo com o site oficial, o “slowcities” intenciona priorizar, pela sua iniciativa, atitudes que desacelerem o ritmo das cidades e suas principais e velozes características – incluindo o trânsito. A origem do movimento é de pequenas cidades italianas, que se cansaram do ritmo das metrópoles invadindo seu cotidiano e decidiram que a vida é melhor em uma velocidade mais humana. O site do movimento Slow City deixa bem claro que não importa o tamanho da cidade: o importante é que esses princípios sejam inspiradores para todo lugar ser melhor – e, claro, um pouco mais devagar, para melhor ver a vida passar. CITTASLOW. Disponível em: www.cittaslow.org. Acesso em 13 dez. 2015.

necessária a análise de conceitos filosóficos como o do direito à preguiça e do ócio criativo.

2.2 O DIREITO AO LAZER COMO INSTRUMENTO ASSECURATÓRIO DA QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR NAS CIDADES BRASILEIRAS: APONTAMENTOS SOBRE O DIREITO À PREGUIÇA, ÓCIO CRIATIVO E BEM-ESTAR

A compreensão de bem-estar está normalmente vinculada a uma concepção de satisfação das necessidades concebidas no plano dos indivíduos e realizadas privadamente¹²⁰. Conforme refere Sen¹²¹, o senso comum desta concepção é fundamentado no pressuposto segundo o qual o “bem-estar de uma pessoa depende apenas de seu próprio consumo mercantil e, ao mesmo tempo em que todos indivíduos são movidos naturalmente pelo auto interesse em maximizar a realização do seu próprio bem-estar”, ou seja, este sentir-se bem na opinião do autor não dependeria do meio ambiente em que vive o cidadão.

Esta maneira de Sen compreender o bem-estar está fundada na concepção utilitarista da economia, que acaba mensurando a satisfação das necessidades dos indivíduos considerando apenas os bens e serviços que têm preço. Ainda de acordo com o mesmo autor, tanto esta concepção utilitarista, que concebe o bem-estar – dissociado de qualquer fundamento ético – fundado na busca da realização do auto interesse, quanto a concepção vinculada à teoria de que a melhoria da situação de alguns desfavorece a situação de outros, têm em comum a maximização da utilidade¹²². Nessa concepção derivada da economia tradicional, o aspecto mais

¹²⁰ Existem algumas sistematizações sobre bem-estar e acesso ao lazer nas cidades que foram utilizadas para balizar as políticas públicas em países Europeus, a exemplo da Escandinávia. Esta tomou em conta três verbos significativos para a qualidade de vida: ter, ser e amar. Na dimensão do ter, a qualidade de vida importa em medidas objetivas de nível de vida e de condições ambientais. No âmbito do ser, importa em necessidades de desenvolvimento pessoal, com medidas objetivas de relação entre as pessoas, sociedade, natureza. No tocante ao amar, tem-se as necessidades sociais, vinculadas às medidas objetivas de relações entre as pessoas. No aspecto subjetivo, ter importa em ter sentimentos, satisfações ou insatisfações com as condições de vida, ser, refere-se aos sentimentos subjetivos de desenvolvimento pessoal e amar diz respeito ao sentimento de felicidade ou infelicidade com as relações sociais.

¹²¹ SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p.50.

¹²² Idem, p. 54.

relevante é que o bem-estar depende da ação dos indivíduos, que procuram sempre aumentar sua satisfação pessoal, não somente através do consumo mercantil.

Daí advém a concepção de bem-estar urbano. Segundo este conceito, existe um direito do cidadão que decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva. Neste aspecto, afasta-se de uma concepção de bem-estar decorrente do consumo puramente individual e mercantil, passando a tratar-se de um “bem-estar comum”.

Conforme já referido por ocasião do primeiro capítulo no que tange ao exercício do direito ao lazer tratar-se de uma condição particular, intenta-se aqui dialogar acerca daquele bem-estar que se constitui e se realiza no plano coletivo, daí o seu sentido urbano.

Para Ribeiro¹²³, exemplos em relação às condições ambientais ou aos serviços públicos ou mesmo em relação à infraestrutura são mais perceptíveis quando se fala de bem-estar urbano. Mas, nesta concepção aqui considerada, importam as condições de reprodução social que se realizam coletivamente, mesmo em práticas ou experiências individuais.¹²⁴

Entender o bem-estar urbano da forma com que Ribeiro coloca não significa dizer que a sua constituição e realização se dão de modo homogêneo no interior da cidade. Ao contrário, considera-se que dentro do espaço urbano, especialmente no que tange ao exercício do direito ao lazer, ocorram desigualdades das condições de bem-estar, decorrentes, entre outros aspectos, da luta que os grupos sociais realizam pela apropriação dos espaços para seu pleno exercício.

Ocorre que a questão do bem-estar não pode e não deve ser analisada separadamente à questão do lazer. E, para que ela seja compreendida de maneira completa, alguns conceitos que a integram devem ser observados, como por exemplo o estudo do ócio¹²⁵ e do direito à preguiça. Isto porquê, estas

¹²³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Org.). **Índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 09.

¹²⁴ Idem, p. 10.

¹²⁵ TOMÁS DE AQUINO, S. Suma Teológica. **Introdução e notas: Thomas d'Aquin–Somme théologique**. Les Éditions du Cerf, Paris, 1984.p. 171. O ócio, como fuga do trabalho, é condenado por S. Tomás de Aquino na Suma Teológica. Todavia, para ser considerado um vício, essa fuga, segundo o Aquinate, teria de ser incondicionada, pois há alguns casos em que o ócio pode ser virtuoso. Justamente por isso é que Agostinho, pouco antes, dissera: “Talvez devamos conceder amor da verdade para a busca o ócio santo; a necessidade do amor assume a atividade justa. Se ninguém

considerações tratam-se de complementos para o entendimento de como o lazer faz parte da vida urbana e cidadã, e sobre qual maneira ele pode contribuir para a questão do bem-estar e da qualidade de vida nas cidades.

Atinente ao ócio, oportuno apresentar um estudioso brasileiro sobre questões de lazer e tempo livre: o italiano Domênico De Masi¹²⁶. Em suas duas grandes obras intituladas “A economia do ócio” e “O ócio criativo” ele intenta demonstrar cientificamente que o ser humano chegou a um ponto de inversão de rota, que em sua opinião talvez seja irreversível, afirmando que pela primeira vez, após a civilização grega, o trabalho já não representa mais a categoria geral que explica o papel dos indivíduos e da coletividade. E confirma: “ Pela primeira vez, depois da Atenas de Péricles, são o tempo livre e a capacidade de valorizá-lo que determinam o nosso destino não só cultural como também econômico”¹²⁷. Para corroborar com esse entendimento, o próprio autor apresenta uma rápida pesquisa em dicionários, para ilustrar 64 sinônimos da palavra ócio. Como resultado, obteve que, destes 64 sinônimos, somente 27 têm sentido positivo, como distração, paz, recreio, diversão e descanso. A maioria, por sua vez, tem sentido negativo, como vadiagem, desperdício, desleixo, dentre outros.

A partir desta pesquisa inicial, De Masi elaborou um “rizoma do ócio”, em cuja estrutura básica apresenta 15 sinônimos, tais como: inércia, ociosidade, trabalho mental suave, desocupação, mândria, debilidade, acídia, preguiça, negligência, improdutividade, repouso, inação, divagação, inatividade e lazer.

Para efeitos desta dissertação, apenas o último, o lazer, deve ser analisado como uma das subdivisões do ócio, significando: festa, brincadeira, entretenimento, recreio, passatempo, distração, regozijo, aliciação, descontração, jogo, prazer, esportes, deleite, folguedo, passeio e diversão. Portanto, é a partir deste entendimento de DeMasi é que se compreende o ócio como uma categoria mais ampla que o lazer, vez que o último se trata apenas de um direito, enquanto o primeiro é inerente ao ser humano.

Toda a proposta de DeMasi, em ambas as obras, está centrada no ócio no sentido positivo. Ele refere, por exemplo, que “o futuro pertence a quem souber

impõe tal fardo, entreguemo-nos a descobrir e a contemplar a verdade; mas se é imposto, aceitemo-lo por dever de caridade.

¹²⁶ DE MASI, Domênico. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000, p. 135.

¹²⁷ Idem, p.137.

libertar-se da ideia tradicional do trabalho como obrigação ou dever e for capaz de apostar numa mistura de atividades, onde o trabalho se confundirá com o tempo livre, com o estudo e com o jogo”¹²⁸. Acena ainda as características da cultura pós-moderna, como sendo a cultura pós-industrial e complementa observando que estamos caminhando em direção a uma sociedade fundada, não mais no trabalho, mas no tempo vago¹²⁹.

Ainda sob esta ótica, ao ser questionado se para viver bem na sociedade pós-industrial é preciso ter mais dinheiro do que na sociedade industrial, De Masi refere que para responder esta questão é necessário que se pense em quais bens, atualmente, estão sendo mais luxuosos, explicando que atrela o conceito de luxo ao de escassez, e referindo que, em um futuro próximo, o que será escasso será o tempo, a autonomia, o espaço, a tranquilidade, o silêncio e o ambiente ecologicamente saudável. Segundo sua opinião, portanto, tratam-se de bens cuja disponibilidade depende mais da sensibilidade, da formação e da cultura do que propriamente do dinheiro¹³⁰.

Portanto, é nesse sentido que De Masi propõe educar para o ócio, dizendo que “é preciso ensinar aos jovens não só como se virar nos meandros do trabalho, mas também pelos meandros dos vários possíveis lazeres” E continua, “Significa ensinar como evitar a alienação que pode ser provocada pelo tempo livre, tão perigosa quanto a alienação derivada do trabalho. Há muito o que ensinar.”¹³¹.

Partindo desta premissa de que há muito o que se ensinar, também há muito o que aprender com pensadores que, há tempos, além de questionar o lazer e o ócio como direitos, interrogavam-se também acerca do papel da preguiça. Neste sentido, Paul Lafargue, em seu livro intitulado “Le droit à la paresse”, um clássico estudado pelas ciências sociais, estranhou que “os operários fossem tão tolos a ponto de lutarem pelo direito ao trabalho, em vez de lutarem diretamente, sem subterfúgios, pelo direito aos mesmos privilégios de lazer dos patrões.”¹³².

Os estudos de Lafargue, embora contextualizados em 1880, são extremamente importantes para que se pense o direito ao lazer atualmente. Isto

¹²⁸ Idem, p. 13

¹²⁹ DE MASI, op. cit., p. 13.

¹³⁰ Idem, p. 31.

¹³¹ Idem, p. 37.

¹³² LAFARGUE, Paul, op. cit. p. 12.

porquê, ao trazer à baila a questão do direito à preguiça, Paul Lafargue perpetrou o questionamento entre a classe trabalhadora sobre a necessidade de lutar por seu próprio lazer ao questionar a quantidade de horas de trabalho a que eram submetidos. Juntamente com Russel,¹³³ defendia que o caminho para a felicidade está na redução organizada do trabalho, sob o pressuposto de que trabalhar menos aumentaria a felicidade das pessoas.

Russell elabora uma conexão prática entre o tempo de trabalho e o tempo livre, no qual, em uma sociedade ideal, as pessoas fariam florescer suas inclinações para a arte e a cultura de um modo mais genuíno. Segundo o autor, numa sociedade que reduz a jornada de trabalho para quatro horas diárias (e ele complementa que com a utilização de maquinários atualmente é possível reduzi-la para tal), as pessoas não chegariam em casa exaustas do labor cotidiano, e, assim, estariam mais propensas a realizar atividades nas quais sentissem pleno prazer, em vez de serem meras telespectadoras passivas da televisão, por exemplo.

Segundo ele, devido à produtividade das máquinas, hoje necessita-se de muito menos trabalho do que antes para proporcionar um padrão aceitável de conforto à espécie humana. Hoje, porém, devido à motivação do lucro, o lazer não pode ser distribuído de maneira uniforme: alguns ficam sobrecarregados de trabalho, outros sem trabalho nenhum.

Inegável a importância destes questionamentos para o campo dos direitos sociais e para o desenvolvimento do direito do trabalho. No entanto, a discussão pontual acerca do que efetivamente a cidade poderia oferecer a estes trabalhadores enquanto estivessem no gozo de seu “direito à preguiça”, ou de seu descanso, não acontece desde a época de Russel e Lafargue, tornando a luta social pelo lazer uma “peça teatral sem palco”. Ou seja, a ação da classe trabalhadora pelo direito à preguiça e pelo reconhecimento da necessidade de ócio como qualidade de vida possui validade e base teórica profundas, porém, apenas no campo individual.

A partir do momento que se compreende que estes trabalhadores são cidadãos inseridos em um contexto urbano, é necessário que se discuta a

¹³³ RUSSEL, Bertrand. **O Elogio ao ócio**. Rio de Janeiro: Sextante, 2002. Nesta obra, Russel também optou pela veia irônica ao abordar ócio, assim como Paul Lafargue. Enquanto o primeiro propõe uma jornada de três horas e ambiciona ser lido pelos operários do século XIX para suscitar a indignação deles, o segundo propõe uma jornada de quatro horas e almeja ser lido pelos intelectuais do século XX, a fim de despertar-lhes a reflexão.

responsabilidade municipal e estatal, quer dizer, qual o papel do ente público em auxiliar que os cidadãos alcancem a qualidade de vida dentro do ambiente urbano em que estão inseridos?

Para iniciar esta discussão, recorre-se a um conceito formulado por David Harvey, no começo dos anos 70, em seu livro “A justiça social e a cidade”¹³⁴, denominado “renda real”. Esta premissa, segundo ele, leva em conta a renda monetária propriamente dita e renda não monetária, que, segundo ele, é “aquela que não depende da capacidade dos indivíduos”¹³⁵. Esta segunda parcela, a não monetária, possibilita mudanças na renda dos indivíduos em decorrência das mudanças que ocorrem seja na forma espacial da cidade, sejam nas que se dão nos processos sociais.

Nesta mesma obra, o autor refere que os elementos acima citados contribuem para o aumento (ou redução) do domínio de cada indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade¹³⁶. A vantagem de utilizar este conceito de renda real para definição de bem-estar urbano se deve ao fato do mesmo considerar que os recursos coletivos existentes na sociedade contemporânea, que podem contribuir para a melhoria das condições de vida, são distribuídos de modo desigual na metrópole. Essa distribuição desigual, portanto, contribuiria para o aumento do bem-estar daqueles que detém estes recursos – através do aumento de poder – e, ao mesmo tempo, reduziria o bem-estar de quem não possui os mesmos recursos, através da redução de poder.

Significa, portanto, que o conceito de renda real possibilita a avaliação de como as condições urbanas favorecem as desigualdades sociais, na medida em que os recursos urbanos são desigualmente distribuídos entre os grupos sociais na cidade, possibilitando a condição de avaliar o bem-estar urbano de modo relacional, ou seja, o bem-estar urbano de cada lugar é compreendido pela análise relacional do bem-estar urbano de outros lugares, segundo as melhores condições de bem-estar existentes naquele contexto¹³⁷.

¹³⁴ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Trad. Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora Hucitec, 1980, p. 147.

¹³⁵ Idem, p. 154.

¹³⁶ Idem, p. 160.

¹³⁷ **ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO – IBEU**. Procura avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros em duas esferas: a primeira, é o bem-estar promovido pelo mercado, via o consumo mercantil; a segunda, pelos serviços sociais prestados pelo Estado. Por

Para Ribeiro¹³⁸, existem diversos desafios para o aumento do nível de bem-estar urbano nas metrópoles brasileiras. O principal refere-se à não implementação do Estatuto da Cidade de 2001. Este instrumento legal contém em seus princípios e instrumentos de ação do poder público a concepção da Reforma Urbana, pela qual a cidade deve ser administrada como riqueza social e não como mercadoria. Isto se traduz na prática pela inclusão do bem-estar em nossas metrópoles como direito da população e responsabilidade do poder público. De alguma forma encontramos estas ideias nas vozes coletivas surgidas ultimamente nas ruas das nossas cidades, como resultado do confronto entre a promessa de bem-estar pelo aumento do consumo privado e o mal-estar coletivo urbano vivido quotidianamente pela população em gigantescas e precárias metrópoles.

Esta reestruturação social e econômica referida pelo autor é que deve tornar tanto o lazer quanto a busca pela qualidade de vida e qualidade ambiental um desafio e um objetivo para o Estado e para o setor público em geral, no momento em que desenvolvem programas voltados para o direito ao lazer do cidadão. Uma atuação que através da criação de ações de ocupação recreativa do tempo, por exemplo, pode contribuir para minimizar diversos problemas sociais relacionados com a ausência de bem-estar urbano identificados pelo índice IBEU¹³⁹.

É inegável a constatação de que o lugar onde o lazer moderno é praticado em seu sentido amplo é a cidade. Esta foi muitas vezes estudada como um aglomerado de atividades econômicas, centro cultural e administrativo. O setor cultural também é focado no lazer do cidadão e caracteriza-se pelas atividades de repouso, informação desinteressada, divertimento e participação na vida social. Sua função exprime uma vasta gama de lazeres: práticos, físicos, intelectuais, artísticos e sociais. Daí a necessidade de uma política de planejamento para suscitar no lazer das massas urbanas, um equilíbrio entre os valores do repouso e do divertimento,

meio do índice é possível analisar indicadores de mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana para os 15 grandes aglomerados urbanos que o INCT (Observatório das Metrópoles) identificou em outros estudos como as metrópoles brasileiras, por exercerem funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmetrololes.net/>>. Acesso em 20 dez. 2015.

¹³⁸ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Desafios para o bem-estar urbano**. Artigo disponível em <<http://www.observatoriodasmetrololes.net/>>. Acesso em 20 dez. 2015.

¹³⁹ Idem, p. 1

assim como um equilíbrio de valores de lazer e trabalho, ou das obrigações familiares, sociais, cívicas e políticas.

Ainda quanto ao conceito de qualidade de vida, este aproxima-se intimamente ao conceito de qualidade ambiental. Isto porquê, de acordo com Guimarães¹⁴⁰, em razão do aprofundamento da denominada “consciência ecológica” provocada pelos problemas ambientais globais e pela degradação ambiental urbana, o conceito de qualidade de vida; comumente definido como o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população (saúde, educação, moradia, renda) e pelas necessidades subjetivas do indivíduo e dos grupos sociais vinculou-se, indissociavelmente ao conceito de qualidade ambiental. Para Nahas¹⁴¹ a qualidade ambiental, por remeter conceitualmente a ideia de sustentabilidade do desenvolvimento humano, acabou por ampliar o conceito de qualidade de vida. A mescla destes dois conceitos, ainda para o mesmo autor, é de tal ordem que muitas vezes se torna difícil distingui-las. No entanto, a qualidade de vida acaba aparecendo como um conceito mais abrangente que envolve dentre vários elementos, aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais.

Em um estudo desenvolvido por Buccheri-Filho; Tonetti¹⁴², sobre a qualidade ambiental nas paisagens urbanizadas, os autores abordam que a qualidade ambiental urbana enquanto componente da qualidade de vida, pode ser definida como “a amplitude de condições favoráveis do ambiente urbano, que suprem as necessidades fisiológicas e psicológicas do ser humano, como resultado, propicia a melhoria da qualidade de vida da população.

Note-se, pois, que ambos conceitos se inter-relacionam, e que, na prática, seu alcance se dá através do planejamento urbano e do estabelecimento de indicadores para sua correta avaliação. Conclui-se que o conceito de qualidade de vida é mais amplo, pois seus indicadores, segundo Pereira¹⁴³ “são mais abrangentes

¹⁴⁰ GUIMARÃES, R.P. **Ecopolítica em áreas urbanas: a dimensão dos Indicadores de Qualidade Ambiental**. In: SOUZA (Org.). Qualidade de vida urbana. Série Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Edit.1984, p.21-51.

¹⁴¹ NAHAS, M. I. P. **Indicadores Intraurbanos como instrumento de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: uma discussão teórico metodológica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 264-272.

¹⁴² BUCCHERI-FILHO, A. T.; TONETTI, E. L. **Qualidade ambiental nas paisagens urbanizadas**. Revista Geografar. Curitiba: UFPR, v.6, n.1, jun./2011, p.23-54.

¹⁴³ PEREIRA, Potyara A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). Política Social no Capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87.

ao envolver elementos que retratam o cotidiano dos cidadãos, tais como fatores da infraestrutura, o desenvolvimento econômico, social, cultural e os aspectos ambientais.

De acordo com um estudo feito pela Organização Mundial da Saúde em 1994, que teve como objetivo a criação de instrumentos medidores de qualidade de vida, observou-se uma multidimensionalidade do conceito, surgindo assim uma estrutura composta por seis domínios:¹⁴⁴

- 1.Domínio físico: dor, desconforto, energia, fadiga, sono e repouso;
- 2.Domínio psicológico: sentimentos positivos, autoestima, aparência, sentimentos negativos, etc.;
- 3.Nível de independência: mobilidade, atividades da vida cotidiana, uso de medicação e tratamentos, capacidade de trabalho/produção, etc.;
- 4.Relações sociais: relações interpessoais, apoio social, atividade sexual, etc.;
- 5.Ambiente: segurança física e proteção, recursos financeiros, lazer, ambiente físico – poluição, ruído, trânsito, clima – etc.;
6. Aspectos espirituais: espiritualidade, religião e crenças pessoais.

Assim, utiliza-se o termo qualidade ambiental pois observa-se o quesito domínio ambiental dentro do amplo conceito de qualidade de vida. Como referido, a qualidade ambiental se dá levando-se em conta a análise de aspectos urbanos tais como tratamento de resíduos sólidos, cobertura vegetal, nível de ruídos, poluição atmosférica, contaminação do solo, poluição hídrica, quantidade de áreas verdes, dentre outros.

Claramente o conceito de qualidade de vida (no sentido amplo, ou seja, envolvendo a qualidade ambiental urbana) casa perfeitamente com o ideário neoconstitucional/ ambiental de preocupação tanto com a presente quanto com as futuras gerações, colocando-se como um contraponto à conjuntura capitalista e exploratória atual.

Daí a necessidade de inserção desta concepção no contexto do meio ambiente urbano brasileiro – onde o instituto do direito ao lazer tornar-se-á fundamental. Cada sociedade, para o alcance do bem-estar e bem viver, deve definir suas prioridades e também as formas segundo as quais este processo será construído, bastando que pense em um modelo econômico solidário.

¹⁴⁴ PINA, J. H. A.; SANTOS, D. G. dos. **A Influência das Áreas Verdes Urbanas na Qualidade de Vida: o caso dos Parques do Sabiá e Victório Siquierolli em Uberlândia -MG**. Ateliê Geográfico.Goiânia, v. 6, n. 1, 2013, p.148.

É ideal que se ressalte que o acesso ao lazer pelo cidadão urbano brasileiro na conjuntura atual não pode ser considerado efetivo¹⁴⁵, embora esteja previsto constitucionalmente.

Este fator pode ser evidenciado quando da discussão acerca do dano moral existencial¹⁴⁶, muito discutido na seara trabalhista. Este assunto torna-se pertinente a esta pesquisa tendo em vista que o trabalhador é um cidadão que vive nas cidades e, além de não possuir a garantia do Poder Público aos espaços de lazer que lhes seriam úteis para o exercício do direito, ainda não possui salvaguardado o direito ao lazer dentro da sua jornada de trabalho. Não fosse um direito tão importante, não estaria expressamente previsto nos artigos 6º, 7º, IV, 217, parágrafo 3º e 227 da Constituição Federal, estando alçado à categoria de direito fundamental. Também está previsto no art. 4º do Complemento da Declaração dos Direitos do Homem (elaborado pela Liga dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1936), no art. XXIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no art. 7º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil, e no art. 7º, g e h do Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Interamericana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), ratificado pelo Brasil.

Enquanto o trabalhador alienado necessitar laborar em três turnos, ou ainda, possuir dois empregos para garantir o mínimo existencial e um ínfimo lazer que lhe é negado, não se alcançará o modelo social que se deseja nas cidades. Isto porque o

¹⁴⁵ Esta afirmação é pautada em diversas pesquisas sobre trabalho e tempo livre do cidadão brasileiro, a exemplo de: BRASIL. Ministério dos esportes. **Arquivos**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalPg712.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015. A maioria das pesquisas vincula o lazer na cidade com o acesso à prática esportiva, ou seja, somente as políticas públicas que trabalham com esportes é que o inserem como instrumento para a efetivação do lazer.

¹⁴⁶ Sobre o dano existencial, seguem alguns julgados no sentido de condenação de empresas ao dano moral existencial por supressão do direito ao lazer de seus empregados. Atinente à esta temática, esta é uma das faces mais concretas acerca emprego do instituto do direito ao lazer na legislação atual Exemplos: RO 00007622320145020041 e 02485001820095020067. SÃO PAULO. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Recurso Ordinário. **RO 00007622320145020041**. Telefônica Brasil S.A. Robero Kleber de Oliveira. Relatora Desembargadora Ivete Ribeiro. São Paulo, 12 de novembro de 2014. Disponível em <<http://aplicacoes8.trtsp.jus.br/sis/index.php/segundaInstancia>>. Acesso em 28 dez. 2015. SÃO PAULO. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Recurso Ordinário. **RO 02485001820095020067**. Icomon Tecnologia Ltda. Fabio Wesley Servulo Borges. Relatora Desembargadora Ivani Contini Bramante. São Paulo, 17 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes8.trtsp.jus.br/sis/index.php/segundaInstancia>>. Acesso em 28 dez. 2015.

fim maior do lazer não deve ser capitalista. Ele precisa ser vivido e inserido na cidade e na vida daquele que a habita de forma contextual.

Deve-se utilizar como paradigma um modelo de justiça distributiva, ou seja, que o lazer seja um direito de todos, e não apenas de uma minoria elitista, para que não ocorra a chamada “infelicidade social”, conforme apontou Lewis Gordon, palestrante Jamaicano radicado nos EUA, em sua fala durante a palestra no congresso Conversações Interculturais no Sul Global, com o tema “When Justice is not enough”¹⁴⁷.

Assim, além de se pensar em lazer e bem-estar, tornou-se necessário pensar em novos modos de produzir, consumir e organizar a vida. A crítica a uma concepção de desenvolvimento adquire relevância nas propostas contraegemônicas de construção de uma nova sociedade.

É este o conceito que deve ser trazido para o âmbito do meio ambiente urbano brasileiro, e, sem dúvidas é o caminho para a efetivação do direito ao lazer dentro das cidades. Assim, tem-se a discussão acerca dos espaços públicos de lazer que a cidade pode oferecer a partir de um prévio zoneamento urbano voltado para tal. Esta é a análise que se faz no subitem que segue.

2.3 O MEIO AMBIENTE URBANO COMO FACILITADOR DO ACESSO AO LAZER AO CIDADÃO: ESPAÇOS DE LAZER E ZONEAMENTO URBANO

Como entende Lefebvre¹⁴⁸ “Há estágios evolutivos no processo de ebulição social que forçaram o olhar crítico a se distanciar da indústria e do campo, passando a focalizar em primeiro plano a cidade”. Nesta seara, a cidade precisa contemplar o lazer. E, um direito social tão importante como o direito ao lazer não pode ser encarado pelos operadores jurídicos como norma de mero programa de intenções, ou seja, como as normas programáticas que se limitam a traçar alguns preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, e, sim, deve ser visto como direito social e humanitário, de alcance imediato perante o Estado e a iniciativa privada.

O mundo urbano tem provocado a transformação, e às vezes, até a extinção de formas tradicionais e mais espontâneas de lazer. Mas, ao mesmo tempo, tem

¹⁴⁷ GORDON, Lewis. **When Hustice is not enough**. São Miguel das Missões-RS, URI, 13 out. 2014.

¹⁴⁸ LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 48.

proporcionado diferentes recursos para o lazer de massas, o que traz tanto aspectos positivos quanto negativos no que concerne à legislação.

No tocante a este lazer de massas que se configura no ambiente da cidade, convém ressaltar o fenômeno que, para Keller, decorre do produto do capital¹⁴⁹:

(...) uma vez estando o trabalhador em seu horário de descanso do labor, a determinação do seu lazer é uma forma de criar acumulação mesmo sem o trabalhador estar efetivamente produzindo. Fazer a classe produtiva destinar o seu tempo livre para atividades específicas, enraizadas no cotidiano, como ler jornal, ouvir rádio etc, significa manter o capital se reproduzindo mesmo nas horas de folga real do produtor.

Percebe-se desta afirmação, pois, que de um lado, há uma tendência para a democratização do lazer; por outro, a persistência de um lazer mercantilizado e privatizado. No entanto, para que ocorra esta democratização, é imperioso que o zoneamento da cidade esteja em consonância com o intuito de garantia do direito ao lazer.

Atinente à necessidade de zoneamento, é imprescindível que além dele sejam adotadas políticas públicas que visem a minimizar os efeitos no ambiente, tendo em vista o crescimento insustentável das cidades. Este somatório de zoneamento ambiental¹⁵⁰ mais políticas públicas voltadas ao lazer certamente promoveria a inclusão social e a promoção do bem-estar da população, propiciando-lhe uma melhor qualidade de vida.

A manutenção da qualidade de vida que tem por instrumento a preservação do meio ambiente urbano deve focar, por consequência, nos locais destinados à prática de lazer pelo cidadão. Estes locais são denominados, portanto, de espaços urbanos de lazer ou ainda, parques urbanos¹⁵¹, conforme discricionariedade de cada plano diretor, configurando-se ainda nos instrumentos que a cidade possui para que o cidadão possa exercer o seu direito ao lazer anteriormente explicitado.

A interface entre o meio ambiente natural e o direito ao lazer situa-se na existência de praças, áreas de preservação permanentes, com autorização para

¹⁴⁹ KELLER, René José. **Espaços de resistência: A dialética da cidadania entre os conflitos sociais urbanos e os direitos emergentes**. 2014. Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul RS, 2014.

¹⁵⁰ RECH, Adir Ubaldo. Zoneamento Ambiental como plataforma de planejamento e sustentabilidade. EDUCS: Caxias do Sul, 2013.

¹⁵¹ Parque urbano é uma consequência das transformações ocorridas no processo da revolução industrial e que se constitui em um equipamento integrante da cidade moderna.

utilização de lazer, mediante controle do Poder Público. O que aqui se propõe não é um espaço destinado à fuga da cidade, mas sim um lugar que dela possa fazer parte, que a integre, sendo, cada vez mais, um de seus componentes indispensáveis.

Sendo assim, o parque urbano, aqui classificado posteriormente como um recanto de área verde mista municipal, é um dos mais importantes espaços abertos de lazer e sua presença na cidade torna-se imprescindível por possibilitar um caráter democrático à vida urbana, desmistificando o anteriormente comentado “lazer de massas” que se trata daquele lazer cotidiano produto do capital. As transformações das cidades tornam-se cada vez mais rápidas. A morfologia de um parque deve, pois, permitir sua renovação e sua adequação às diferentes funções da cidade.¹⁵²

Sendo o parque um subtipo de espaço público, de acordo com Le Corbusier¹⁵³ “deve ser definido como aquele que, dentro do território urbano, seja de uso comum e coletivo, não devendo favorecer apenas a indivíduos isolados”. Os espaços públicos livres, segundo o mesmo autor¹⁵⁴, podem ser definidos como espaços de circulação - rua, estradas, praças; espaços de contemplação – praias, jardins públicos; espaços de lazer e recreação – parques e praças; ou ainda espaços de preservação ou conservação, a exemplo de reservas ecológicas.

As figuras dos espaços de lazer devem perseguir àquelas dos “parques socialmente responsáveis” idealizados por Diekert e Monteiro¹⁵⁵. Este modelo pauta-se em seis critérios fundamentais, que, embora sejam observados sob a ótica do lazer como esporte, entende-se que servem também para o conceito estendido de lazer. Segundo estes autores, os critérios são:

¹⁵² GAETE, Constanza Martínez. **6 cidades que trocaram suas rodovias por parques urbanos**. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/601277/6-cidades-que-trocaram-suas-rodovias-por-parques-urbanos>>. Acesso em 04 mai. 2015. Atualmente, existem cidades que têm optado por acabar com o espaço dos automóveis e, onde havia autoestradas, hoje há parques urbanos e ruas menos congestionadas. Uma das primeiras autoestradas norte-americanas que foi eliminada para dar lugar a um parque foi Harbor Drive, localizada em Portland, construída na costa do rio Willamette. Em 1974 começaram os trabalhos de transformação que deram lugar ao parque Tom McCall. Ainda, há exemplos de cidades como Seul, na Coreia do Sul, São Francisco, nos EUA, Madrid na Espanha etc. que substituíram estradas por áreas verdes e de lazer.

¹⁵³ LE CORBUSIER. **Princípios de Urbanismo**. Trad. Juan Ramón Capella. Barcelona: Editorial Ariel, 1973, p. 70-73.

¹⁵⁴ Idem, p. 71.

¹⁵⁵ DIEKERT, Jürgen e MONTEIRO, Dutra. **Parque de Lazer e de Esporte para todos**. In Almeida, Ana Cristina P.C. de & DaCosta, Lamartine P. Meio ambiente, esporte, Lazer e turismo. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, 2007. p. 103-104.

Oferecer à população um Parque aberto a todas as faixas etárias, de ambos os sexos, para o indivíduo e para grupos (famílias, vizinhos, amigos, colegas, etc.) de um bairro ou uma quadra;
Oportunizar a utilização regular de um ambiente ao ar livre, que produza a sensação de bem-estar;
Estimular as diferentes formas de movimento, de atividades físicas, de jogos, de recreação, de lazer e de recuperação;
Oferecer um local com a presença da natureza, com instalações e aparelhos simples, de baixo custo, preferindo material natural e reciclável;
Oferecer um Parque com a participação e a identificação dos usuários no campo de planejamento, de organização e de manutenção;
Dinamizar a vida comunitária, através da integração social dos seus usuários, oportunizando o desenvolvimento de comunidades integradas e quadras poliesportivas.

Obviamente que o enfoque de lazer que se dá quando da discussão acerca da existência de parques urbanos é aquele social e participativo, que, de certa forma remontam à ideia de atividades físicas e recreação, já discutida no capítulo primeiro.

De certa forma esta é sim uma das faces do lazer dentro do ambiente urbano, ou seja: propiciar à população espaços (parques) que a possibilitem o exercício destes pressupostos. Para que o parque definitivamente se materialize e proporcione este almejado direito ao lazer, o zoneamento urbano é fundamental.

Isto porquê, o zoneamento trata-se de um instrumento amplamente utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos. O instrumento de zoneamento é implantado dentro do plano diretor de cada cidade obedecendo às características e necessidades do próprio município, delimitando áreas e definindo o uso do solo em longo prazo, sempre em observação às características e necessidades de cada lugar.

Ainda, segundo conceito oferecido por Mello¹⁵⁶, dá-se o nome de zoneamento “à disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas”. Completa este conceito enfatizando que “a mera natureza do uso admitido é um dado ainda insuficiente para a fixação exata das funções cabíveis em cada zona ao lume da própria razão de ser do zoneamento”. Daí observar que “no zoneamento são contemplados entrelaçadamente as naturezas de uso, os coeficientes de edificação, as taxas de ocupação, os recuos exigidos das construções, sejam fronteiros, laterais ou de fundos, as dimensões de lotes, o

¹⁵⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza jurídica do zoneamento – efeitos**. Belo Horizonte: Revista de Direito Administrativo n. 147, 2013, p. 23-34

alinhamento, vale dizer: o afastamento da edificação em relação à via pública, e outros fatores que concorrem para dar completa e real identidade ou sentido à partição da cidade em zonas”¹⁵⁷.

Embora o conceito de Mello seja extremamente técnico e objetivo, adota-se neste trabalho a conceituação de zoneamento de Silva que considera zoneamento como “um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal”, ou “destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanísticas elementares”¹⁵⁸.

Outro conceito técnico bastante sucinto e satisfatório de zoneamento é oferecido pela Associação Internacional de Administradores Municipais¹⁵⁹, ao dizer que “zoneamento é a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população”.

Esta questão da densidade urbana é um assunto, como bem colocam Acioly e Davidson,¹⁶⁰ sujeito a muitas interpretações: Decisões tomadas nessa área podem ter um impacto significativo na sustentabilidade, no meio ambiente, na produtividade das cidades e no processo de desenvolvimento humano como um todo:

(...) Por um lado, as densidades urbanas afetam diretamente os processos de desenvolvimento, tanto ao nível da cidade quanto do bairro, como, por exemplo, o congestionamento, a falta de espaço de lazer, a baixa qualidade ambiental, etc. Por outro lado, são também afetadas por imperfeições das políticas de habitação e fundiárias urbanas, por ineficiência de gestão e planejamento urbano.

Em continuação ao anteriormente exposto, observa ainda a Associação supracitada que “as posturas referentes ao zoneamento não se assemelham aos códigos de construções e códigos sanitários, os quais, em geral, se aplicam uniformemente a todos os terrenos, estejam onde estiverem localizados dentro da área urbana”¹⁶¹.

¹⁵⁷ MELLO, op. cit., p. 25.

¹⁵⁸ SILVA, José Antonio da. **Zoneamento e uso do solo**. Revista de Direito Civil, n. 20. 1982, p. 74.

¹⁵⁹ GADRET, Hilton J. **Planejamento Urbano**, trad. Maria de Lourdes Lima Modiano, Rio de Janeiro: FGV, 1965, p. 306.

¹⁶⁰ ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad. 1998, p. 10.

¹⁶¹ Idem, p. 307.

Já no zoneamento, ainda de acordo com a mesma associação, “as normas impostas podem ser diferentes nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona”¹⁶². Contudo, para cumprir efetivamente seus propósitos e para ser legalmente defensável, toda postura de zoneamento “deve ter caráter amplo, isto é, aplicar-se a toda a área da comunidade e incluir as prescrições relativamente ao uso, altura e área”¹⁶³.

Entende-se, portanto, assim como Silva, que o zoneamento deve ser abrangente e deve priorizar a manutenção de espaços de lazer, tanto no perímetro urbano como nas áreas urbanizáveis do futuro.

Para Mukai¹⁶⁴ o zoneamento se insere na figura mais ampla das limitações administrativas, afirmando que o mesmo “baseia-se legalmente no poder do Estado de promover a saúde, a segurança, a moral e o bem-estar geral da comunidade”, observando que o zoneamento não é, e não deve ser “legislação contra atividades incômodas; um meio de praticar segregação racial ou um meio de praticar controle estético”¹⁶⁵.

Desta forma, atenta-se de imediato ao aspecto de maior visibilidade do zoneamento como instrumento de gestão ambiental, que, de acordo com diversos autores, refere-se à definição dos usos: 1) critérios de suporte ambiental para a localização de cada tipo de uso do solo no tecido urbano; 2) segregação dos usos ambientalmente incompatíveis e; 3) definição de zonas especiais de proteção ambiental.

Nas lições de Ricardo Carneiro¹⁶⁶, o zoneamento ambiental pode ser entendido como um mecanismo por meio do qual o Poder Público institui zonas de atuação especial, tendo em vista a preservação, a recuperação ou a melhoria da qualidade do meio ambiente. Constitui, desta forma, um instrumento fundamental de planejamento das ações estatais em matéria de proteção e controle do uso dos recursos ambientais.

O Zoneamento, em linhas gerais, é uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos,

¹⁶² ACYOLI, op. cit., p. 307.

¹⁶³ Idem, p. 308.

¹⁶⁴ MUKAI, op, cit. p. 330.

¹⁶⁵ Idem, p. 332.

¹⁶⁶ CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 111.

interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas, etc. O Zoneamento é o reconhecimento da evidente impossibilidade de as forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação¹⁶⁷.

De maneira geral, é no zoneamento que se deve procurar um equilíbrio nas densidades de uso do solo. Se, do ponto de vista ambiental, as baixas densidades populacionais apresentam algumas vantagens relativas, como, por exemplo, menor impacto ambiental e maior possibilidade de áreas verdes e de lazer, do ponto de vista socioeconômico, as baixas densidades apresentam, do mesmo modo, algumas vantagens que não podem ser negligenciadas, principalmente no que tange à maior eficiência na alocação de infraestrutura urbana.¹⁶⁸

Falando-se em áreas verdes e de lazer em locais de baixa densidade populacional, pode-se, portanto, delimitar as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) de uma cidade, através de seu próprio plano diretor¹⁶⁹. Tratam-se de áreas públicas ou privadas¹⁷⁰ destinadas tanto à proteção quanto à recuperação da paisagem urbana e do meio ambiente.

Assim, cada município deve subdividir a sua Zona Especial de Interesse Ambiental em áreas, como no exemplo do Plano Diretor da cidade de Conceição do Araguaia-PA¹⁷¹, que segue:

¹⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 127

¹⁶⁸ CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. (ISBN 85-89154-03-3). Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2015. p. 95 a 109.

¹⁶⁹ São incomuns as decisões na seara jurídica que interrompem construções de grande porte quando estas estão sendo executadas em zonas de especial interesse ambiental. No entanto, o Tribunal Federal da 4ª Região em recente julgado manteve a decisão de suspender a obra do Shopping Catuaí, em Cascavel, no oeste do Paraná, acatando o argumento do MPF de que o shopping estaria afrontando o plano diretor do município, que destina a área à construção de parques lineares e áreas para convívio e lazer. Vide AG 5011244-32.2013.404.0000/TRF. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento. **AG 5011244-32.2013.404.0000**. Ministério Público Federal. Br Malls Participações S.A. e outros. Relator Desembargador Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 30 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50112443220134040000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em 05 jan. 2016.

¹⁷⁰ Para efeito desta pesquisa, tratar-se-á apenas do conceito de ZEIAS em áreas públicas.

¹⁷¹ CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA. **Plano diretor Municipal de Conceição do Araguaia – PA**. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/conceicao_araguaia/PD_Conceicao_do_Araguaia.pdf>. Acesso

ZEIA A – áreas que formam a faixa da borda do rio Araguaia, situadas na Macrozona Urbana, cujas funções são proteger e melhorar as características ambientais existentes e oferecer espaços públicos adequados e qualificados ao lazer da população;

ZEIA B – áreas afetadas por nascentes, o curso dos córregos São Luiz e Emergência, situados na Macrozona Urbana, com o objetivo de proteger as características ambientais existentes;

ZEIA C – áreas públicas ou privadas, que constituem sistema lacustre da reserva de “Bradesco” destinadas a manter o equilíbrio do ecossistema atual;

ZEIA D – áreas públicas ou privadas, com vegetação significativa e preservada, situadas na Macrozona Rural, com o objetivo de propiciar o equilíbrio ambiental;

Observa-se, no caso específico deste Município, a especial preocupação com a garantia do direito ao lazer para a população local, tendo em vista a determinação, no próprio Plano Diretor, de áreas destinadas ao lazer e ao convívio na Zona Especial de Interesse Ambiental. Assim, finaliza-se a discussão deste item com o pertinente exemplo, o qual esclarece sobre a importância dos zoneamentos urbanístico e ambiental aqui discutidos, atribuindo ênfase ao zoneamento ambiental, ainda pouco utilizada no Brasil, mas que oferece importantes soluções no planejamento de novas cidades e na organização de cidades já existentes.

Vislumbra ainda que o mecanismo do zoneamento ambiental, se aplicado nos Planos Diretores Municipais da forma como apregoa o Estatuto da Cidade resultaria em significativa concretização dos parques urbanos e dos espaços de lazer, assegurando, portanto, o acesso democrático ao lazer de todos os cidadãos.

Dessa forma, a cidade voltada para os espaços públicos de lazer que execute um correto plano de zoneamento ambiental torna-se uma cidade com referência, que acabará por expressar a necessidade de vida de todos aqueles que lutam pela sobrevivência e por uma vida melhor dentro dela.

Assim, as cidades precisam ser planejadas ou organizadas de forma que as necessidades humanas de ocupação de espaços para sobrevivência (moradia,

em: 05 jan. 2016. Convém ressaltar que o Plano Diretor da Cidade de Conceição do Araguaia – PA foi considerado nesta pesquisa tendo em vista sua preocupação especial em conservar e oferecer espaços públicos destinados única e exclusivamente ao lazer, fato que não tornou-se notório em dezenas de outros Planos Diretores Municipais consultados por esta autora.

trabalho, lazer) possam estar em harmonia com o meio ambiente, minimizando os impactos ambientais¹⁷²

A opção pelo correto zoneamento ambiental com foco no lazer proposta aqui, visa a preservar os processos de lazer dentro do ambiente urbano, a fim de que tanto esta geração quanto as futuras possam conhecer, experienciar e conviver com os diversos ecossistemas naturais, sempre mesclados aos urbanos. Isso inclui a possibilidade de contato mais aproximado com espaços que contenham fauna e flora, em bom estado de conservação, características dos diversos espaços de lazer.

À parte da discussão acerca das características dos espaços de lazer, a ideia de coletividade deve sempre permanecer quando da intenção de zonear a cidade. Ressalta-se que, conforme Cardoso¹⁷³“esta é a dimensão de maior efetividade e possibilidade estatal com relação ao direito ao lazer”. Agora ao Município e ao Estado cabe, além da criação da tutela de acesso ao lazer, a criação das condições de lazer. Espaços e equipamentos públicos destinados especialmente a cada um dos grupamentos sociais. Parques, praças, ginásios, espaços de convivência, teatros, por exemplo, são equipamentos que atendem à coletividade e como tal, implicam na dimensão plural do lazer, que é a dimensão coletiva ou difusa.

Qualquer atuação do Poder Público, seja ele Município, Estado ou União que venha para concretizar necessidade ou utilidade pública em lazer deve ser pensada. Reconhece-se a primazia das decisões políticas neste campo, mas em sendo o lazer o direito fundamental que é, também cabe ao Judiciário o controle das políticas públicas a ele destinadas. Este é o tema, portanto, do capítulo que segue.

¹⁷² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 001/86**. Definição de Impacto Ambiental segundo o Artigo 1º Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas, biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que afetem diretamente ou indiretamente: I - A saúde, a segurança, e o bem-estar da população; II - As atividades sociais e econômicas; III - A biota; IV - As condições estéticas e sanitárias ambientais; V - A qualidade dos recursos ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

¹⁷³ CARDOSO, Simone T. **O direito ao lazer no estado socioambiental**. Tese de doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica PUC-RS. 2011. Disponível em <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2324/1/000437488-Texto%2bParcial-0.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015. p. 27.

3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIA DO DIREITO AO LAZER NO ÂMBITO MUNICIPAL

O objetivo deste capítulo final é a compreensão acerca do impacto urbanístico e socioeconômico do direito ao lazer nas cidades, através dos instrumentos jurídicos e das políticas públicas que são realizadas sob o seu escopo. Intenta ainda discutir acerca do impacto do espaço urbano no acesso ao lazer do cidadão, pretendendo, portanto, discorrer acerca dos instrumentos jurídicos que possam auxiliar na efetivação do direito ao lazer e qualidade de vida nas cidades, a exemplo do plano diretor, lei de parcelamento do solo, políticas públicas e zoneamento ambiental.

No subtítulo primeiro será analisada a questão das políticas públicas como um instrumento de universalização para e pelo lazer nas cidades atualmente, expondo de maneira crítica e contributiva quais os prós e contras deste cenário existente, pretendendo apresentar solução inovadoras no que diz respeito à adequação daquelas políticas que, no entender da autora, ainda não são plenamente estreitas ao ideário de lazer e qualidade de vida proposto neste trabalho.

Seguindo o raciocínio, se exemplificará de que maneira as áreas verdes e de lazer garantidas através do parcelamento do solo urbano podem efetivamente avalizar um direito ao lazer adequado ao cidadão, além de analisar qual o real papel do parcelamento do solo urbano neste contexto, pretendendo identificar quais os fatores econômicos e sociais que influenciam tanto no momento de implantação de uma diretriz no plano diretor municipal, quanto no usufruto destas áreas de lazer pelo cidadão.

E, ao final, através de conceitos de planejamento urbano e plano diretor, a discussão se dará em torno da gestão pública das cidades. Refletirá sobre quais as formas que municípios devem encontrar para atuarem diretamente na efetivação do direito ao lazer, garantindo, pois, a qualidade de vida e os espaços públicos para o gozo dos direitos de cidadania elencados pela constituição federal, até então não garantidos ao cidadão no meio ambiente urbano.

3.1 A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO LAZER NAS CIDADES

O caminho para a universalização do direito ao lazer perpassa pela adoção de políticas públicas de cunho social. Nesta seara, importante abordar primeiramente o conceito de políticas públicas e seus meios de implantação, colocando a responsabilidade pela sua garantia para o ente público. Após, necessária a discussão acerca da possibilidade de as políticas públicas figurarem como principal instrumento assecuratório desta universalização, com o intuito de promover o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos no espaço urbano.

Para isto, as ações dos prefeitos, eleitos pelo voto direto de seus munícipes, se dão com estrita previsão existente no orçamento municipal, que por sua vez, é composto de leis que delimitam o orçamento a ser empregado nas diversas políticas públicas a serem implementadas.

A grande maioria dos debates envolvendo políticas públicas de lazer no Brasil são relativamente novos e carecem de maior análise na medida em que a discussão sobre universalização dos direitos sociais se intensifica, motivada principalmente pela ascensão de determinados setores da sociedade que, inspirados na ideia do direito ao lazer como um direito social, devem reivindicar do poder público, ações que atendam esta realidade.

Assim, ao examinar o conceito de universalização dos direitos sociais, mais especificamente a do direito ao lazer e qual seu papel enquanto pano de fundo para políticas públicas de lazer, consegue-se responder em que medida estas políticas públicas podem de fato alcançar a universalização do direito ao lazer nas cidades.

Quando se discorre acerca de política pública, é necessário defini-la enquanto conceito, atores envolvidos e participação ou não do Estado. Conforme Santos¹⁷⁴, “Sua definição encontra dificuldades, uma vez que participa de um vasto campo multidisciplinar, no qual as ciências sociais guardam certas ressalvas quanto ao termo políticas públicas”, tendo em vista que reiteradas vezes é empregado com sentido diverso daquele para o qual se destina.

¹⁷⁴ SANTOS, Karen. Artigo apresentado para a disciplina de Meio Ambiente e políticas públicas do Programa de Mestrado em Direito da UCS-RS, intitulado “**Políticas Públicas e redução sociológica**”. 2013.

Já no entender de Oliveira e Bergue¹⁷⁵, para a ciência política, o estudo de políticas públicas oferece um privilegiado campo de análise da relação entre o Estado e a sociedade porque aponta para a imprescindibilidade de se estabelecerem às articulações entre o processo interno de formulação da política, as agências estatais e os interesses sociais que se organizam e se manifestam no âmbito da sociedade.

Contudo, ressalte-se que qualquer indefinição ou ausência de consenso acerca do conceito de política pública não pode obstar a credibilidade e sua razão de ser enquanto garantidora de direitos, conforme ressalta Pereira¹⁷⁶: “Afinal, não se deve esquecer que, mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas”.

Nesse sentido, diante do papel decisivo que a sociedade exerce, uma vez que as políticas sociais possuem relação direta com o direito de cidadania, bem como é beneficiada com a provisão das necessidades básicas, é que se deve destacar Pereira¹⁷⁷ quando afirma: “(...) o estudo da política social não pode se separar do exame da sociedade como um todo, no conjunto de seus variados aspectos [históricos, culturais] sociais, econômicos e políticos”.

Ainda a respeito das características das políticas públicas, convém novamente utilizar-se das observações de Pereira¹⁷⁸:

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toeing) nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui espaço privilegiado das classes sociais (Ianni).

Ocorre que a mesma autora, sob esta ótica, faz uma ressalva: refere que o modelo de política pública social adotado no capitalismo demonstra que esta mesma política social se transformou em um “campo minado de conflitos de interesses e de

¹⁷⁵ OLIVEIRA, Mara. BERGUE, Sandro T. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. - Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012., p. 81.

¹⁷⁶ PEREIRA, Potyara A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). *Política Social no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 165.

¹⁷⁷ Idem, p. 171.

¹⁷⁸ Idem, p. 96.

práticas experimentais – para não dizer voluntaristas”¹⁷⁹. Os cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, dentre outros atentados, são características presentes que, segundo ela, devem ser evitadas.

Então, considerando uma leitura preliminar e ligeiramente aprofundada sobre a conceituação destas políticas, é necessário concordar com a afirmação de Oliveira¹⁸⁰ quando assevera que “o bem-estar associado à palavra social (indicando, conforme já anotado, algo do bem comum, do coletivo, de todos) pressupõe feições universais e objetivas, ou seja comuns a todos e que devem ser definidas como primordiais”.

Inegável que qualquer definição de política pública, sob estas diversas óticas, torna-se arbitrária. Utilizando-se dos ensinamentos de Secchi¹⁸¹, que corrobora esta afirmação, em linhas gerais, diz que a noção de política pública se dá da seguinte forma:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Assim, como forma de buscar a solução para um problema público e coletivamente relevante, as políticas públicas se solidificam, momento em que se dá a universalização, o que ocorre, segundo Secchi:¹⁸²“(...) quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. Ou ainda, afirma Secchi, quando “(...) o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”.

¹⁷⁹ PEREIRA, op. cit., p. 97.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, op. cit. p. 53.

¹⁸¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 2.

¹⁸² Idem, p. 7.

Trata-se, portanto, de uma relação complexa e necessária entre a sociedade e o Estado, na qual estes devem se integrar em prol do provimento da execução das tarefas que reciprocamente lhes são atribuídas, não se imiscuindo da questão da universalização dos direitos. Sobre esta questão da universalização, mister ressaltar que a mesma é sempre tratada conjuntamente ao estudo das políticas públicas, uma vez que faz parte de uma das mais importantes atividades do Estado enquanto promotor da melhoria das condições de vida da população e do desenvolvimento social, aqui especificamente no que atine ao lazer.

A universalização adentra, pois, neste conceito de situação ideal possível. Na realidade, “a universalidade e a equidade prevista no arcabouço jurídico/político da Constituição de 1988 não se configura de fato nos sistemas de políticas públicas do Brasil”.

Segundo Yasbek¹⁸³, no Brasil nunca foi adotada uma política global e universal de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, para ele, “as políticas sociais brasileiras têm se mostrado erráticas e tímidas, incapazes sequer de atenuar a enorme desigualdade que caracteriza nossa sociedade”.

Daí a dificuldade de universalização de políticas públicas, pois, para o mesmo autor, as mesmas costumam ser “focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias”¹⁸⁴e, portanto, estas políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário ao conceito de universalização de direitos sociais.

Neste mesmo sentido, Oliveira¹⁸⁵, ao trabalhar a concepção universalista de políticas sociais, introduz um discurso pautado na concepção de eficiência social, alegando que o mesmo se sustenta na ideia de universalização:

(...) para atingir os pobres mais eficientemente são necessárias políticas universais, essas políticas trariam ainda como resultado a diminuição dos gastos sociais associados ao desenho institucional das políticas focalizadas e também ao monitoramento das condicionalidades.

¹⁸³ YAZBEK, M. C. **Fome Zero; uma política social em questão**. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 12, n. 1, 2003, p. 43-50.

¹⁸⁴ Idem, p.8. Convém ressaltar que Yasbek introduz este comentário sob a ótica do programa Fome Zero, no entanto, para debater a questão da universalização dos direitos sociais ele torna-se propício.

¹⁸⁵ OLIVEIRA, A. A.; SUASSUNA, D. M. e FILHO, N. T. **Do Direito ao Lazer**. Licere, Belo Horizonte, v.16, n.4, dez/2013, p. 57.

Ainda, sob o ponto de vista da questão ética, há que se observar que tais políticas (as universais) seriam acessíveis a todos de uma mesma comunidade sem prejuízo dos seus direitos sociais de cidadania. Esping Andersen¹⁸⁶ denominou este processo de “desmercantilization” – que acontece quando indivíduos ou famílias podem ter um nível de vida aceitável independentemente de sua participação no mercado. Por isto aplicação do direito ao lazer neste contexto ajusta-se perfeitamente, eis que sua natureza não pressupõe qualquer inserção mercantilista.

Assim, inseridos no ponto de vista da sociedade, este direito social (do lazer) não se relaciona apenas às garantias formais inscritas nas leis e instituições. Conforme preceitua a diretriz “universalização do acesso e promoção da inclusão social” presente na Política Nacional do Esporte¹⁸⁷, qualquer acesso ao esporte e ao lazer é direito de cada um e dever do Estado, pelo qual deve se garantir e multiplicar a oferta de atividades esportivas, competitivas e de lazer a toda a população, combatendo todas as formas de discriminação e criando igualdade de oportunidades, prioritariamente, à população carente e aos marginalizados, e, posteriormente, a todos os cidadãos.

A segurança do acesso universalizante ao lazer através de políticas públicas será um poderoso instrumento de inclusão social, considerando a sua importância no desenvolvimento integral do indivíduo e na formação da cidadania, favorecendo a inserção do cidadão na sociedade e ampliando suas possibilidades futuras no que atine à igualdade de oportunidades.

Acredita-se, pois, que o desenvolvimento de políticas públicas de cunho social, com base popular, inicialmente passa a ser de obrigação, enquanto definidores, das classes dirigentes e do Estado. No entanto, não há que se considerar a prática do lazer como associada ao comportamento social ou de classe uma vez que, em sua maioria, apenas seu conteúdo prático é explorado. Por outro lado, a realidade é que propor qualidade de vida por meio de ações de lazer significa dar esta oportunidade de acesso aos cidadãos, através de subsídios e implementações do aparelho do estado ou município para que isto de fato ocorra.

¹⁸⁶ ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 55.

¹⁸⁷ BRASIL. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005, p. 36.

As políticas quando aplicadas no campo do lazer devem possuir, teoricamente, uma essência e um fim educativo, de perspectiva humanista e emancipatória, sobretudo quando se trata de uma sociedade desigual como a brasileira, em que ainda se valoriza o trabalho, as obrigações, a produtividade e o consumo¹⁸⁸. Desse modo é que as políticas públicas na área do lazer se constituem em um conjunto de metas e valores adquiridos por uma sociedade em relação ao seu próprio bem-estar dentro do chamado “tempo livre”. Neste íterim, Andrade¹⁸⁹, confirma:

Como o lazer é meio subsidiário de geração, conservação e garantia do bem-estar para os cidadãos, o Estado deve interessar-se por ele, pelo menos no que concerne aos aspectos de educação e cultura, saúde e assistência. Por conseguinte, tem sob sua responsabilidade o ordenamento social que propicie bons encaminhamentos aos recursos das ofertas e à satisfação das demandas.

Muito embora esta perspectiva defendida por Andrade esteja presente também em autores como por exemplo Dumazedier¹⁹⁰, não se observa nela a influência que o Estado exerce na definição das políticas públicas e na consideração de espaços públicos para a prática social do lazer. Andrade deixa de considerar, ainda, que a perspectiva do aumento do tempo livre para quem trabalha representa uma conquista de classe na contemporaneidade.

Considerando o direito ao lazer como uma Política Pública, a Constituição Federal Brasileira (1988), o dispõe como direito social em seu Art. 6º. Neste sentido compreende-se que as ofertas de lazer por parte dos órgãos públicos devem ser justas, ou seja, que trabalhem no sentido da educação para e pelo lazer, contemplando a todos (sentido de universalização debatido no item anterior), dando prioridade às classes mais necessitadas.

As ações governamentais, conforme dito, devem seguir na direção da universalização, inclusão, emancipação entre outros valores. As organizações da comunidade, associações de bairro etc, são grandes possibilidades a serem

¹⁸⁸ PORTAL EDUCAÇÃO. **Objeto de aprendizagem políticas públicas desenvolvimento turístico**. Disponível em: <http://pedu.portaleducacao.com.br/arquivos/arquivos_sala/media/objeto_de_aprendizagem_politicas_publicas_desenvolvimento_turistico.pdf> Acesso em: 30 ago. 2015.

¹⁸⁹ ANDRADE, José Vicente de. **Lazer: princípios, tipos e formas de vida no trabalho**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, p. 61.

¹⁹⁰ DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e Cultura Popular**. São Paulo: Perspectiva, 1973, p. 135.

trabalhadas e devem possuir o apoio do poder público no sentido de buscar autonomia, ocupando os espaços urbanos de forma democrática e promovendo a interação entre os cidadãos. Isto pode materializar-se através de programações lúdicas oferecidas pelo poder público¹⁹¹, como forma de expulsar a violência e as demais condições precárias existentes não só nas periferias, mas em todas as aglomerações urbanas.

Relocando este ideal para o processo de constituição de uma política pública de esporte e lazer de viés democrático e popular, a definição da população a ser atendida e as possibilidades e condições de acesso se constituem como fatores determinantes para o desenvolvimento das ações que lhe oferecem sustentação.

Para implantar uma política de lazer com todos os seus conteúdos socioculturais é recomendado, segundo Mulher¹⁹², partir de um planejamento que contemple, no mínimo, os seguintes itens: “recursos humanos, política administrativa institucional, a formação de uma análise metodológica de desenvolvimento sustentável, elaboração de diagnóstico, planejamento: planos e programas específicos para o lazer”.

Porém, convém ressaltar que esta desejada política administrativa institucional pública do lazer no Brasil apresenta-se de maneira confusa atualmente, não sendo objeto de apenas uma instância de governo. No caso, aderindo ao pensamento de Mulher¹⁹³ recomenda-se a delimitação de atuação de cada órgão, a criação de leis que definam suas funções e que melhorem seu funcionamento, principalmente na questão dos recursos financeiros e humanos, tendo em vista que, segundo ela, “um dos pressupostos para a existência de um desenvolvimento do lazer local é que os gestores públicos definam exatamente de que maneira pretendem trabalhar”.

¹⁹¹ Em se tratando de promoção de políticas públicas há o exemplo de cidades como Porto Alegre (RS), que, embora todas as dificuldades surgidas, internas e externas às administrações, desenvolveram importantes experiências na elaboração e execução de políticas públicas de cultura, lazer e esportes. Em Belo Horizonte, por exemplo, a mesma experiência está registrada no livro “O Lúdico e as Políticas Públicas: Realidade e Perspectivas” (1996), bem como no vídeo ‘A Educação para e pelo Lazer’ (1996). Ambos divulgados pela Secretaria Municipal de Esportes de BH. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=esportes>. Acesso em 31 jan. 2016.

¹⁹² MULHER, Ademir; DA COSTA, Lamartine Pereira. **Lazer e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2002, p. 94.

¹⁹³ Idem, p. 19.

A definição acima perpassa pelo estabelecimento de diretrizes, estímulo da participação dos usuários da política pública a ser implantada, descentralização das ações e, como já dito, favorecimento da autonomia e emancipação das comunidades que assumem a gestão dos serviços locais de lazer. Diante da questão, ainda, Mulher¹⁹⁴ aponta que:

Para a formação de uma análise metodológica de desenvolvimento sustentável, é preciso que o serviço de lazer oferecido à população tenha como princípio a qualidade de vida, e, para isso, os gestores deveriam reunir conhecimentos, ao menos, de alguns dos conteúdos do lazer e algumas qualidades político-administrativas, entre as quais noções de planejamento para, pelo menos, encaminhar a realização de um plano setorial de lazer, construído com a participação da população [...].

Define-se a partir deste conceito que, para o desenvolvimento do lazer, o processo a ser considerado e estudado é a sua universalização, aí incluídas as condições sociais em que se encontre a população de determinada cidade. O diagnóstico de necessidades exige indicadores sociais da realidade pesquisada, que podem ser os mais variados. Após a realização destes diagnósticos, de acordo com o ciclo de políticas públicas desenvolvido por Secchi, começa-se o prognóstico. Sob a ótica de Bruhns¹⁹⁵, após a conclusão deste diagnóstico prévio:

[...] é então explicitada a política de lazer através de uma sequência de tópicos que inclui justificativa, pressupostos, princípios, prioridades, metas, objetivos, diretrizes, recursos necessários, estratégias de implementação, mecanismos de avaliação, cronogramas de implementação, entre outros.

Neste caso hipotético, o planejamento deve abranger planos que se subdividem em programas, subprogramas, projeto de eventos, relatórios e processo de acompanhamento e avaliação específicos para o lazer, justificando a formulação de políticas setoriais para cada área pública envolvida.

Sabe-se que no setor público as iniciativas dependem de ações que necessitam de articulações muitas vezes políticas, com barreiras difíceis de serem transpostas. O município depende do Estado e este da União e nem sempre (para não dizer nunca) é observada uma vontade política deliberada pela população.

¹⁹⁴ MULHER, op. cit. p. 20-21.

¹⁹⁵ BRUHNS, Heloisa T. **De Grazia e o lazer como isenção de obrigações**. In: BRUHNS, Heloisa T. *Lazer e Ciências Sociais- Diálogos pertinentes*. São Paulo:Chronos, 2002, p. 132.

No entanto, teoricamente, o ideal é que as políticas públicas de lazer sejam constituídas coletivamente a partir dos interesses e necessidades da população atingida por ela, possibilitando o acesso a atividades prazerosas, que considerem tanto a identidade quanto a cultura daquele grupo (que está inserido em um contexto específico)¹⁹⁶. A partir desta construção coletiva, então, é a Administração Pública que deve buscar as soluções, como refere Pellegrini¹⁹⁷:

(...) cabe às prefeituras, secretarias e aos órgãos públicos da administração em geral, a busca de soluções para realizar transformações e adaptações necessárias no espaço de lazer, de forma que a população seja envolvida no processo, que seja levada em conta a apropriação que os cidadãos estabelecem com o espaço urbano como um todo e, mais especificamente, com o espaço de lazer. E para que isso se viabilize, é necessário trabalhar com estratégias de ação que privilegiem a participação da população.

Tendo em vista a exposição do capítulo primeiro, resta clara a observação que a universalização dos direitos sociais, em especial a do direito ao lazer se materializa através da adoção, pelo ente público, das políticas públicas, as quais já foram conceituadas. Só convém acrescentar aqui que, para o desenvolvimento de referidas políticas (ações e programas) que tenham a universalização como característica, é necessário estabelecer, anteriormente, políticas de Estado¹⁹⁸. Acontece que tal política de Estado incorpora uma dimensão mais ampla que se vincula aos interesses sociais gerais e está associada à perspectiva de continuidade das ações governamentais.

Todas estas questões ampliam o leque das discussões acerca de qual o real papel da Administração Pública, com relação à reformulação de políticas de lazer nas cidades. Inobstante isto, o certo é que elas se tornam indispensáveis quando da decisão de universalizar direitos sociais, devendo ser corretamente analisadas e posteriormente implementadas.

¹⁹⁶ MARCELLINO, 1987, op. cit. p. 78. É neste sentido é que Marcelino acredita ser o momento favorável para mudanças no plano cultural, colocando aos educadores o poder de transformar o lazer em elemento de mudança ou de acomodação, em fator de humanização ou simples bem de consumo. Diante disso, cabe ressaltar que são poucas as investigações que procuram considerar a prática do lazer como algo associado ao comportamento social e de classes, com fundamento na educação. Assim, para o mesmo autor, o papel das políticas públicas deve ser o de propiciar o desenvolvimento harmonioso dessa atividade.

¹⁹⁷ PELEGRINI, Ana de. **O espaço de lazer na cidade e a administração municipal**: In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras. Campinas: Autores associados, 1996, p. 35.

¹⁹⁸ SUASSUNA, Dulce Filgueira de Almeida et al. **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 79.

A breve análise que aqui se fez do direito ao lazer enquanto política pública atende diretamente o conceito de política pública elencado por Sousa¹⁹⁹ quando refere que esta política consiste em um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”.

Esta proposta de mudança de rumo e a colocação do governo em ação é medida que se impõe, tendo em vista que o cenário universalizante aqui idealizado ainda está bem distante de uma eficaz implementação. Por isto da necessidade de proposição de políticas públicas de lazer que realmente promovam a inclusão de todos que dela tenham direito.

O breve tópico, portanto, cumpre sua função ao assinalar que a universalização do direito ao lazer como um direito social encontra sua materialização nas políticas públicas promovidas pela administração (entenda-se Estado, União e Municípios) e que através destas, juntamente com os demais instrumentos jurídicos estudados, será possível conceber a democratização do lazer nas cidades, permitindo que uma maior parte da população possua acesso a este direito.

Trata-se, finalmente, de compreender o lazer como uma demanda social de primeira necessidade. Significa entender o lazer como um direito social real e consolidado, que deve ser alvo de atendimento por parte do Estado com o intuito de garantir o bem-estar dos cidadãos, pois como bem ensina Milton Santos²⁰⁰ “quem não pode pagar pelo estádio, pela piscina, pela montanha, o ar puro, pela água, fica excluído do gozo desses bens que deveriam ser públicos porque essenciais”.

O fenômeno inevitável que é o crescimento das cidades implica a adoção de políticas públicas universais que visem a garantir os direitos sociais, promover a inclusão social e buscar sempre a promoção do bem-estar da população, propiciando-lhe uma melhor qualidade de vida.

E esta manutenção da qualidade de vida que tem por instrumento as políticas públicas deve focar, por consequência, nos momentos destinados à prática de lazer pelo cidadão. Assim, o fim maior destas políticas públicas deve ser a

¹⁹⁹ SOUSA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003, p. 15-20.

²⁰⁰ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5ed. São Paulo – Studio Nobel, 2000, p.39.

universalização de direitos que até então a maioria da população não atinge, a exemplo do direito ao lazer.

Não somente as políticas públicas devem estar em debate quando trata-se da inserção do direito ao lazer no meio ambiente urbano. Indispensável refletir acerca dos locais apropriados para que este “lazer universalizado” possa de fato existir. É para esta reflexão, portanto, que se construiu o próximo capítulo.

3.2 ÁREAS VERDES E DE LAZER NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO²⁰¹

Este Item se propõe à análise reflexiva da atuação dos municípios brasileiros no que tange à garantia de áreas verdes e de lazer para o cidadão, discorrendo sobre quais são as competências municipais garantidas pela legislação brasileira atual para que a administração pública consiga efetivamente implantar e manter áreas verdes e de lazer no meio ambiente urbano. Coloca-se aqui a cidade como meio de obtenção do lazer, bem-estar e qualidade de vida, através de áreas verdes destinadas exclusivamente ao alcance destes pressupostos.

Embora a problemática ambiental seja atualmente uma questão eminentemente política, como refere Leff ²⁰², necessário pensá-la em âmbito local, eis que esta mesma problemática também se reflete na emergência de movimentos sociais na defesa, entre outros pontos, da luta pelo reconhecimento do ambiente e na recuperação de seus espaços vitais, afim de garantir a autodeterminação das comunidades e, conseqüentemente, o melhoramento de suas condições ambientais e da sua qualidade de vida.

Assim, o bem-estar do cidadão que habita a cidade deve tornar-se uma questão primordial de gestão, utilizando o poder público de mecanismos – a exemplo do parcelamento do solo – para garantir a manutenção de áreas verdes como forma de garantir o direito ao lazer dos munícipes.

²⁰¹ Este ítem se trata de uma versão expandida do artigo apresentado ao II Congresso Municipal sobre o Meio Ambiente – Uso e Ocupação Sustentável do Solo da cidade de Caxias do Sul, intitulado “Áreas verdes e de Lazer como requisitos mínimos para a preservação ambiental nas modalidades de parcelamento de solo urbano”, de minha autoria e com a coautoria do colega Daniel Bellandi e do Prof. Adir Ubaldino Rech.

²⁰² LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Editora da Furb, 2000, p. 189.

Primeiramente discorre-se acerca das definições legislativas quanto à temática de áreas verdes, áreas de lazer e recreação no meio ambiente urbano. Após, elenca os conceitos de direito ao lazer e recreação específicos, inserindo-os no meio ambiente urbano e, finalmente, demonstrando a figura jurídica do parcelamento do solo como instrumento para definição das áreas verdes e de lazer e colocando-o como ator fundamental para a efetivação da implantação das áreas verdes e dos espaços públicos de lazer nas cidades.

Para a definição de áreas verdes e de lazer, convém ressaltar que existe legislação pertinente ao assunto e que tanto as áreas verdes quanto as áreas de lazer encontram-se respaldadas pela lei de parcelamento do solo que, embora brevemente, as define e as integra ao ordenamento jurídico.

As áreas verdes são essencialmente constituídas de formação vegetal natural ou artificial pré-existente ao parcelamento da gleba (parques florestais), sendo que até mesmo sua formação pode ser imposta pelo Poder Público.

Ainda que possam servir ao lazer e recreação, como elementos urbanísticos, áreas verdes também são destinadas à ornamentação urbana, e desempenham ainda importante papel de defesa e recuperação do meio ambiente urbano em face da degradação dos agentes poluidores, cada dia mais presentes, principalmente nas grandes cidades.

As áreas verdes, assim como toda a flora urbana, também desempenham um papel relevante à saúde, porquanto as ruas e áreas arborizadas constituem barreiras protetoras contra a dispersão da poeira e dos ruídos causados, por exemplo, pela movimentação de automóveis ou pela construção civil, minimizando os efeitos decorrentes da poluição sonora e atmosférica.²⁰³ Há também de se lembrar do importante papel desempenhado pelas áreas verdes na absorção das chuvas, pois diminui a área impermeabilizada das cidades, evitando desta forma as enchentes.

A Carta de Atenas²⁰⁴ elevou os espaços verdes à condição de matéria prima do urbanismo, mencionando-os em vários de seus princípios, exigindo, por exemplo,

²⁰³ FREITAS, José Carlos de. **Dos interesses metaindividuais urbanísticos**. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, p. 293.

²⁰⁴ LE CORBUSIER, **Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/Edusp, s/d. São Paulo: Perspectiva, 1994. Sem pretender discutir a funcionalidade posterior das questões

que “todo bairro residencial deve contar com a superfície verde necessária para a ordenação dos jogos e desportos dos meninos, adolescentes e adultos”. E ainda que, “novas superfícies verdes devem destinar-se a fins claramente definidos: devem conter parques infantis, escolas, centros juvenis ou construções de uso comunitário, vinculados intimamente à vivenda”²⁰⁵.

Quanto à temática de lazer, é inegável a relação entre ela e as áreas verdes. Ainda que nelas seja admissível certos tipos de construções, o que definitivamente as caracteriza é “a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando destinadas a uso público”²⁰⁶.

As áreas verdes podem ser, portanto, típicas, ou seja, aquelas que não são destinadas ao uso público, ou quando o são, permitem atividades de mínimo impacto. São representadas por uma cobertura vegetal densa e contígua, podendo, no entanto, possuir caminhos naturais utilizáveis para a apreciação da sua beleza e preservação.

Já as áreas verdes mistas, são aquelas destinadas ao uso público onde, mesmo havendo cobertura vegetal, se admitem intervenções para implantação de equipamentos comunitários destinados a lazer e recreação, assegurando, portanto, o bem-estar do cidadão²⁰⁷.

É cogente a preocupação do Direito Urbanístico, principalmente no que atine à área ambiental, quanto à criação e preservação das áreas verdes no espaço urbano. Na própria Carta de Atenas supracitada, encontra-se recomendação para que nos grandes centros urbanos sejam demolidos quarteirões e substituídos por

urbanísticas desenvolvidas após a Carta de Atenas, cumpre ressaltar que este evento, datado de 1933 teve como tema a "cidade funcional", discutindo aspectos da arquitetura contemporânea. A Carta considerava a cidade como um organismo a ser concebido de modo funcional, na qual as necessidades do homem devem estar claramente colocadas e resolvidas. Desse modo, preconiza a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, propondo, em lugar do caráter e da densidade das cidades tradicionais, uma cidade, na qual os edifícios se desenvolvem em altura e inscrevem em áreas verdes, por esse motivo, pouco densas.

²⁰⁵ LE CORBUSIER. **Princípios de Urbanismo**. Barcelona: Editorial Ariel, 1973. Trad. Juan Ramón Capella.p. 70-73.

²⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 247.

²⁰⁷ A ideia central deste artigo reside nestas áreas consideradas mistas, onde, a partir de posterior leitura sobre a lei brasileira de parcelamento do solo se enxergará a possibilidade de torna-las atrativas não só para a preservação ambiental como também para as atividades de lazer.

áreas verdes. A proposta é que estas áreas verdes sejam preponderantemente mistas, para que possa haver a intervenção do lazer dentro das mesmas.

Em sendo assim, as áreas verdes passam a adquirir regime jurídico especial, que acaba as distinguindo dos demais espaços livres e de outras áreas que não podem ser edificadas. Então, quando destinadas ao uso público (áreas verdes mistas, conforme já explicitado), e, portanto, com possibilidade de implantação de certos equipamentos comunitários (a exemplo de quadras poliesportivas, etc.) correm o risco de serem confundidas com áreas destinadas única e exclusivamente a estes equipamentos, não obstante desempenharem outros papéis na vida urbana que não exclusivamente o papel do lazer.

Embora a origem das áreas verdes e dos jardins esteja relacionada às atividades de lazer²⁰⁸, hoje tal função é exercida em harmonia ou até mesmo de forma assessória, na medida em que parece prevalecer e até mesmo sobressair a importância sanitária e até a recuperação ambiental, fato este que deve ser repensado e modificado até certo ponto, para que a preocupação do lazer aí também se inclua.

Ainda, a Lei 6.766/79²⁰⁹ que rege o parcelamento do solo urbano, ou seja, que disciplina a atividade urbanística voltada ao ordenamento territorial e à expansão da cidade, não fornece a definição de área verde e de lazer.

Encontra-se, por exemplo, alusão às áreas verdes no art. 180, VII da Constituição do Estado de São Paulo, que prevê que:

No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os municípios assegurarão: (...) as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter a sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

²⁰⁸ De acordo com VELASCO, J.M Alonso. **Ciudad y espacios verdes**. Madri, Servicio Central de Publicaciones. Ministerio de la Vivienda, 1971, p. 21: “As áreas verdes e jardins, na antiguidade, eram especialmente destinadas ao uso e prazer de imperadores e sacerdotes. Já na Grécia, aparecem como lugares de passeio e conversação. Contudo, no império Romano, a paisagem, o jardim e o parque constituíam um luxo reservado aos mais ricos. Na Idade Média, formam-se no interior das quadras e depois são absorvidos por edificações. No Renascimento, transformam-se em gigantescas cenografias, evoluindo, no Romantismo, como parques urbanos e lugares de repouso e distração dos cidadãos.

²⁰⁹ BRASIL. **Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Já a Constituição Estadual do RS não trata sequer de áreas verdes, fazendo apenas alusão, em seu artigo 13, das competências municipais relativas à proteção ambiental, não mencionando ou exemplificando de que maneira esta proteção seria efetivada.

Da mesma maneira a Lei nº 6.766/79 não faz qualquer alusão à áreas de lazer ou recreação, porém apresenta a definição primeiramente de equipamentos urbanos, como sendo os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de água pluviais, rede telefônica e gás canalizado, em seu art. 5º, e de equipamentos comunitários – como sendo os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares (art. 4º, I e §2º).

Enquanto que os equipamentos urbanos integram a infraestrutura básica necessária à expansão da cidade, destinados assim a dar suporte ao seu crescimento e a proporcionar condições dignas de habitabilidade, os equipamentos comunitários são aqueles dos quais valerá o Poder Público para servir a comunidade que ocupará os lotes criados pelo parcelamento urbano, nas áreas de educação, saúde, assistência social, esportes, cultura e, principal foco deste trabalho, o lazer.

Para Sérgio A. Frazão do Couto²¹⁰ estes equipamentos comunitários desempenham papel de grande importância para o equilíbrio sócio-político-cultural da população e como fator de escape das tensões geradas pela vida em comunidade, ou seja, para o exercício de seu direito ao lazer.

Além de mencionar as sobreditas áreas destinadas ao sistema de circulação e a implantação de equipamento urbano e comunitário, a Lei 6.766/79 faz breve alusão aos espaços livres de uso público, sem, no entanto, defini-los. Ela apenas estabelece que sua dimensão também deverá ser fixada levando-se em conta a densidade de ocupação.

De acordo com o professor José Afonso da Silva²¹¹ no direito positivo brasileiro a expressão espaço livre, conquanto não devidamente definida em lei, sempre foi empregada em sentido restrito até o vigente artigo 22 da Lei nº 6.766/79,

²¹⁰ COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Forense, 1981, p. 64-72.

²¹¹ SILVA, 1997, op. cit., p. 244.

segundo o qual o registro do loteamento importa na integração das vias de comunicação, praças e os espaços livres de domínio público. Por estes dispositivos, os espaços livres não compreendem as vias de comunicação nem áreas livres privadas. Espaços livres, segundo o mesmo autor, seriam os “espaços abertos públicos destinados a integrar o patrimônio público dos loteamentos, fora as vias de circulação”²¹².

No entanto, diferente do pensamento do ilustre professor, quando da observância da Lei nº 6.766/79, esta parece intencionar uma breve distinção entre espaços livres de uso público, das áreas destinadas ao sistema de circulação, da implantação de equipamento urbano e comunitário (art. 4º, I, art 6º IV, 7º III, art. 17, art. 20 §único e art. 22) e também das praças (art. 17, art. 20§único e art. 22).

Apesar desta breve distinção, o pensamento da doutrina majoritária é de que se possa, conceitualmente, conceber esta e outras espécies de equipamentos comunitários (parques, jardins) como tipos de espaços livres de uso público, que é o que aqui também se defende.

De qualquer modo, impende ressaltar que tanto as praças, as áreas destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário quanto os espaços livres de uso público constantes do projeto e do memorial descritivo de um parcelamento do solo passam a integrar o domínio do Município, agregando, conseqüentemente, a categoria dos bens públicos de uso comum do povo, tornando-se inalienáveis e imprescritíveis por natureza, conforme asseveram os artigos 99, I e 100 do Código Civil Brasileiro.

A partir desta verificação, afirma-se, portanto, que as áreas de lazer e recreação podem integrar as áreas destinadas a implantação de equipamentos comunitários (como por exemplo estádios, praças e parques) ou ainda espaços livres de uso comum (a exemplo de praias e jardins), desde que vocacionadas para exercício de atividades de lazer que permitam a qualquer pessoa recuperar as energias despendidas com o trabalho diário.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência denominaram estas áreas de institucionais. Pode-se dizer que o termo área institucional é gênero do qual são espécies as demais áreas anteriormente citadas (espaços livres de uso comum, áreas destinadas a implantação de equipamentos urbanos etc). Isto porque, a

²¹² SILVA, 1997, op. cit., p. 245.

definição de área institucional, de acordo com Freitas, constitui-se de “todo o espaço público de loteamento destinado ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano comunitário, áreas verdes, espaços livres de uso público, vias, praças e jardins (...)”²¹³.

Observa-se assim, que por força de lei e também doutrinária, o loteador e o gestor municipal devem destinar áreas de lazer como requisito mínimo em qualquer parcelamento de solo urbano, visando primordialmente o atendimento das necessidades de bem-estar e qualidade de vida do cidadão e das comunidades locais.

O que aqui se propõe não é um espaço destinado à fuga da cidade, mas sim um lugar que dela passou a fazer parte, sendo, cada vez mais, um de seus componentes indispensáveis. Assim, o parque urbano, como um recanto de área verde municipal, é um dos mais importantes espaços abertos de lazer e sua presença torna-se imprescindível por possibilitar um caráter democrático à vida da cidade. As transformações das cidades tornam-se cada vez mais rápidas. A morfologia do parque deve, pois, permitir sua renovação e sua adequação a novas funções²¹⁴.

O Município como executor da gestão pública de desenvolvimento urbano e na sua função desordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, deve buscar, sobretudo no momento da atividade urbanística e social de deliberação sobre as políticas de parcelamento de solo, conferir efetividade no que se refere ao direito ao lazer para as presentes e futuras gerações, garantindo, pois, uma cidade sustentável.

Neste ponto deve-se discorrer acerca do parcelamento de solo, o qual consiste na atividade urbanística de ordenar a expansão da cidade. Deve levar em conta, para tanto, não somente a simples divisão da gleba em lotes edificáveis (chamado fracionamento físico) e sua conseqüente atividade econômica, mas também aspectos relacionados à estética, paisagismo, salubridade etc, ou seja, deve oferecer condições básicas de habitabilidade à população urbana, ou seja, o cidadão.

²¹³ FREITAS, José Carlos de. **Bens Públicos de Loteamentos e sua proteção legal**. Revista de Direito Imobiliário: São Paulo: nº 46, 2007, p. 186.

²¹⁴ GAETE, op. cit. p. 02.

Carlos elucida a questão²¹⁵:

Ao nosso ver, no centro da crise urbana, está o poder conferido pela propriedade privada da terra que cria as atuais normas de acesso à cidade, tanto no que refere à moradia, como às condições de vida, expressas na contradição entre riqueza e a pobreza; uma cidade que se produz em função das necessidades e objetivos que fogem àqueles do conjunto da sociedade – particularmente da classe trabalhadora. Evidencia-se a impossibilidade do sistema capitalista em atender às necessidades de uma parcela cada vez maior da população; tal fato propicia o questionamento por parte da sociedade dos processos que produzem contraditoriamente riqueza e pobreza

Assim, para a transformação de uma realidade urbana que não tem sido satisfatória, em razão de diversos fatores, impõem-se ações à sociedade, em fazer a gestão de instrumentos capazes de atender às necessidades históricas do homem na sua organização cidadina.

As áreas públicas dos loteamentos e desmembramentos²¹⁶, constituídas dos espaços reservados aos equipamentos urbanos, comunitários, dos espaços livres de uso público, de proteção ambiental e paisagística foram concebidas pela lei em prol de uma coletividade difusa, razão pela qual desfrutam de proteção legal, merecendo cuidados especiais do gestor municipal quando das suas definições e estabelecimentos.

Toda a implantação de um loteamento exercerá direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre a população diretamente considerada. Obviamente, não se pode esquecer a finalidade da função social da gestão pública por ocasião da elaboração de regramentos e diretrizes municipais de uso e ocupação do solo, tanto por ocasião da sua escolha e localização quanto do momento de aprovação dos projetos de loteamentos e desmembramentos. Dentro

²¹⁵ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade: repensando a geografia**. 4 ed. São Paulo: Contexto. 1999. p.33

²¹⁶ Considera-se o conceito de loteamento e desmembramento dado pela Lei 6766/79, em seu artigo 2º: O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. § 2º- considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

deste contexto e através das distinções já explicitadas anteriormente, não há que se confundir as áreas verdes com as áreas não edificáveis representadas pelas faixas ao longo dos rios ou cursos d'água.

Também como já dito, embora as áreas verdes atualmente destinem-se à preservação ambiental, elas fundamentalmente possuem sua vocação voltada para o lazer, visto que admitem caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos para os cidadãos. Assim, este estreito relacionamento entre áreas verdes e lazer leva muitos Municípios, em suas leis de parcelamento do solo urbano, a trata-las de forma idêntica, como se sinônimos fossem. Convém ressaltar, no entanto, que tal concepção é perigosa na medida em que o Município poderá eventualmente lançar mão de determinada área para construção de equipamentos comunitários (quadras, campos de futebol, praças etc) quando na realidade estas áreas devem ser construídas em conjunto com as áreas verdes, não merecendo separação, haja vista a finalidade a que se impõem, ou seja, a garantia da qualidade de vida e bem-estar de seus cidadãos.

Assim, o Município que porventura, no seu poder discricionário de ordenar o uso do solo urbano e a expansão da cidade, equiparar as áreas verdes às áreas de lazer somente para efeito de destinação de áreas públicas, corre o risco de privar a cidade de áreas verdes, na medida em que estas poderão ser utilizadas para a implantação de equipamentos comunitários voltados ao lazer.

A boa apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que a cidade desempenha suas funções têm direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre todos os que dela se utilizam, proporcionando, pois, bem-estar e condições de habitabilidade, fatores estes que exercem direta influência na qualidade de vida urbana.

Dito isto tem-se que as áreas de lazer, não definidas na Lei nº 6.766/79, entendidas aqui pela ajuda da doutrina como espécies de área institucional, podem integrar as áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários desde que vocacionadas para o exercício do direito ao lazer. As áreas verdes e as áreas de lazer devem, por força de lei, serem exigidas pela Municipalidade como requisito mínimo dos loteamentos e desmembramentos urbanos.

Neste caso, deverá o Poder público, na lei de uso e ocupação do solo (Lei de parcelamento do solo) e por ocasião da aprovação dos projetos de loteamento e

desmembramento, garantir, para o novo núcleo habitacional em formação, reserva de áreas verdes e de lazer, na medida em que estão relacionadas.

De qualquer forma, sem perder de vista a necessidade de reservar aos novos núcleos habitacionais áreas de lazer compatíveis com a futura taxa de ocupação, a importância em incluí-las nas áreas verdes é que estas passariam a integrar área de domínio dos municípios, o que, nos termos do artigo 22 da Lei 6.766/79, tornaria o poder público municipal responsável pela sua preservação e manutenção.

O Art. 4º da Lei nº 6.766/79 estabelece que os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

Áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Observa-se, pois, que a própria lei elegeu como requisitos urbanísticos mínimos, dentre outros, a destinação de áreas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e a espaços livres de uso público, possibilitando aos municípios, através do plano diretor ou lei específica, regular o percentual de tais áreas de acordo com sua densidade ocupacional.

Avançando ainda neste ideário, seria importante que, para a efetiva proteção destas áreas de lazer, o poder público municipal, quando dos projetos de loteamento e desmembramento, exigisse que as áreas públicas, sobretudo as áreas verdes mistas e de lazer, fossem limítrofes à faixas não edificáveis, conforme determinado pela lei de parcelamento do solo.

Assim, harmonicamente ao exposto na legislação, a área verde poderia ser integrada a um projeto de parques e áreas de lazer, ou qualquer outro equipamento comunitário de forma a facilitar sua preservação como bem de domínio público, impedindo sua incorreta ocupação e degradação e garantindo o bem-estar e a qualidade de vida aos seus munícipes.

Assim, ainda que a Lei nº 9.785/99 tenha suprimido o §1º do art. 4º da Lei nº 6766/79, (percentual mínimo de 35% da gleba destinado às áreas públicas) ela não outorgou qualquer poder discricionário para que o Município pudesse dispensar a reserva de tais áreas. A ele conferiu apenas a possibilidade de fixar o percentual de

tais áreas, segundo critérios de proporção com a densidade de ocupação prevista para um novo núcleo habitacional que irá formar-se.

Ao Município, pois, cabe ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo-lhe defeso escudar-se em pretensão poder discricionário para dispensar nos loteamentos e desmembramentos destinação de área para lazer, bem como espaços livres de uso público, uma vez que se trata de exigência direta da Lei de Parcelamento do Solo urbano um meio ambiente urbano saudável.

A municipalidade possui poder vinculado somente no que se refere às definições das dimensões de tais áreas, momento em que deve guardar relação de proporcionalidade com a densidade ocupacional local.

As áreas verdes e de lazer, inserindo-se, portanto no conceito de áreas institucionais, ou como modalidade de áreas destinadas a implantação de equipamentos comunitários, ou ainda como espaços livres de uso público, devem, por força de lei, serem exigidas pela municipalidade como requisito mínimo para aprovação de loteamentos e desmembramentos de solo.

Essas áreas de uso comum do povo proporcionam qualidade de vida não só à população emergente do loteamento como aos moradores de bairros vizinhos, mormente à comunidade carente, que pratica seu lazer nas áreas públicas da cidade, nas praças, jardins, parques, áreas verdes e afins.

Em sendo assim, acredita-se necessário uma maior abertura da Administração Municipal para a questão dos espaços de lazer nas cidades. Com a crescente demanda pública por horas de descanso e lazer, decorrentes principalmente do contexto capitalista e consumerista em que a sociedade se encontra, impende à cidade manter “vivo” o seu cidadão, oferecendo-lhe a qualidade de vida que o trabalho e o salário não o oportunizam.

A correta apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que um parcelamento de solo cuidadosamente estudado desempenha suas funções possui direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre todos que dele se utilizam, proporcionando, como já dito, além de condições básicas de habitabilidade, bem-estar e qualidade de vida urbana aos seus cidadãos.

Dessa análise conclui-se que, embora encontram-se lacunas na legislação brasileira que trata do tema, o instrumento de parcelamento do solo urbano torna-se

figura importante para a garantia da manutenção das áreas verdes e de lazer. O assunto, portanto, requer reflexões profundas e avaliações mais efetivas acerca de sua real utilidade ambiental.

Assim, esta dissertação cumpre sua função ao assinalar que a municipalidade possui sim garantias legislativas, a exemplo do estudo prévio em ocupação e desmembramento do solo, que permitem com que ela torne os espaços de lazer efetivamente públicos, desconstruindo a ideia de que é impossível fazer lazer na cidade moderna e trazendo à tona, finalmente, a possibilidade de o cidadão conquistar o seu direito ao lazer elencado pela constituição de forma livre e democrática.

No entanto estas garantias legislativas não conseguem efetivar-se sem um programa articulado de gestão pública. Desta maneira, se faz necessária a análise da atuação direta dos municípios para a garantia do direito ao lazer, que se faz a seguir.

3.3 A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR

Indaga-se, ao final, qual a função dos gestores municipais com relação ao instituto do direito ao lazer. Primordialmente, importante repisar o que vem sendo ressaltado ao longo deste trabalho: que o direito ao lazer é essencial para garantir ao cidadão uma vida digna dentro do ambiente em que vive, conforme os preceitos da Constituição Federal Brasileira de 1988. Tão essencial é esta ideia de dignidade que a mesma ensejou o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que pode ser encarado como o princípio máximo de um Estado Democrático de Direito e que, conforme já discutido no primeiro capítulo, é um dos ideais norteadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Não há dúvidas sobre sua relevância para a garantia do acesso, pela população, aos chamados direitos de segunda geração, que são os direitos econômicos, sociais e culturais e é por isto que o seu instituto precisa ser preservado e é na cidade que ele precisa encontrar respaldo para acontecer. A

verdade é que, como ressalta Pereira²¹⁷, necessita-se um melhor esclarecimento acerca do que seja, afinal, o direito ao lazer, à luz do paradigma democrático. Falta, ainda, uma explicação mais minuciosa acerca de como a Administração Pública deve se portar para decidir corretamente as questões afetas à implementação do direito ao lazer.

Finalmente, exige-se uma exploração mais contundente acerca das reais repercussões que essa mudança de perspectiva (em relação ao estudo e aplicação do lazer) pode trazer para a construção de uma cidadania ativa e efetiva no Brasil, a qual condiga com uma noção de cidadania própria ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

O Município como executor da gestão pública de desenvolvimento urbano e na sua função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, deve buscar, sobretudo no momento da atividade urbanística e social de deliberação sobre as políticas de parcelamento de solo, conferir efetividade no que se refere ao direito ao lazer para as presentes e futuras gerações, garantindo, pois, uma cidade sustentável.

Como já dito, é na cidade que o homem exerce seu papel de cidadão e constrói o direito. Assim, nada mais lógico que torná-la o palco para as regulamentações e deliberações ambientais. Como destinatário da norma ambiental, o cidadão está apto a argumentar e contra argumentar em busca de melhores condições para a busca do seu bem-estar dentro do contexto urbano.

Considerando este pressuposto, percebe-se existirem duas possibilidades de atuação estatal na gestão municipal ambiental: de um lado, não se deve permitir ao Estado (...) que ele persiga quaisquer outros fins coletivos a não ser garantir a liberdade individual ou o bem-estar e segurança pessoal de seus cidadãos, de outro lado, existe a concepção que defende que o Estado deve garantir os direitos fundamentais e se empenhar para realizar determinado direito. Na primeira hipótese preponderam os direitos individuais, e na segunda hipótese prevalecem os fins coletivos²¹⁸.

²¹⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.53.

²¹⁸ SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 11.

Pois bem, este item desenvolve-se de acordo com esta primeira premissa, ou seja, a de que a figura Estatal, aqui representada pela administração pública municipal, deve perseguir o fim coletivo de garantir o bem-estar do seu cidadão.

Ainda mais que,

(...) o Município, sendo integrante do Estado brasileiro, atrelado está aos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal (...). Sendo assim, suas ações devem ser norteadas e ter por objetivos, dentro de sua esfera de competências, a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem a todos os seus munícipes, além de ter que possuir uma ação necessariamente conectada com os Direitos e Garantias fundamentais (...).²¹⁹

Para que isto ocorra, garantismos legislativos que propiciem à municipalidade exercer a gestão pública devem existir. Assim, compreende-se, da mesma forma que Milaré²²⁰ que “a gestão e a política devem se adaptar às modernas teorias e práticas de um processo eficiente e dinâmico, com objetividade e agilidade para responder aos desafios de uma determinada sociedade concreta”, que se personifica, aqui, no cidadão contextualizado no meio ambiente urbano.

Assim, ao afirmar que “essa sociedade não é vaga nem difusa: ela se encontra nas comunidades locais”²²¹, Milaré aproxima-se do que Blanca Cutanda²²² também compreende por sublime dentro da Administração Pública ambiental: ela afirma que a maior concentração de poder e renda das decisões ambientais devem encontrar-se na cidade²²³, muito embora é sabido que a questão ambiental transcenda as fronteiras do município.

Ambos autores concordam, portanto, que um dos mais importantes elementos para conduzir as políticas de gestão ambiental é a definição de programas e objetivos para só então, na opinião de Milaré “criar um universo de

²¹⁹ RODRIGUES, Hugo Thamir. **O município (ente federado) e sua função social**. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004, p. 1027-1026.

²²⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 629.

²²¹ Idem, p. 630.

²²² CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**, 10ª ed. Madrid: 2009. Cutanda aqui é estudada apenas no capítulo sobre Distribuição Territorial e Competências, dada sua vasta experiência na atuação em Direito Ambiental Espanhol. Porém, todas as considerações desta autora neste item são sempre comparadas à realidade brasileira, no que couber.

²²³ Idem, p. 130. A mesma autora afirma que a competência de participação municipal deve existir pois o município possui “Derecho a intervenir em cuantos assuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”.

peessoas permanentemente envolvidas num programa de reformas”²²⁴. Exatamente como propõe Blanca Cutanda²²⁵, quando sugere que cada município implante sua própria Agenda 21 local:

Las agendas 21 locales tienen su origen en la Agenda 21 aprobada em la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo sostenible de Rio de Janeiro de 1992. Esta Agenda 21 es, como vimos, um Programa que afecta a todos los poderes públicos y a todos los âmbitos de actuación, conel que se pretenden aplicar progressivamente los principios resultantes de la Conferencia, y uno de sus capítulos, nel 28, está dedicado a “las iniciativas de las autoridades locales em apoyo del Programa”. Este capítulo resalta el papel fundamental de los gobiernos municipales para su efectiva ejecución, y afirma que cada autoridad local debería iniciar un diálogo com sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar uno “Programa 21 local” a fin de que se concreten em el ámbito urbano los objetivos, las actividades y los médios de actuación necesarios definidos em la Agenda 21 para logran um plan integrado de desarrollo social, económico y médio ambiental que pueda calificarse de sostenible.

Ainda, quando Milaré alerta para o fato da necessidade da política ambiental ser transcendente e não apenas setorial, ele concorda com Blanca Cutanda, que também afirma:

Las competencias ambientales de los Municipios no han disminuído por ello, sino se mantienen las tradicionales e incluso se vem potenciadas em nuevos âmbitos de actuación. La cuestión que se nos plantea es si, supuesto que los entes locales tienen amplias competencia sen matéria ambiental, sería posible que em su ejercicio desarrolla sen uma política ambiental o sectorial propia, más protectora de la que podría considerarse la media regional o nacional.

Este diálogo entre os dois autores não pressupõe o entendimento de que os mesmos defendem que a política ambiental não deva ser setorial. Ao contrário, ambos concordam que a política ambiental necessita ser própria, ou seja, cada município possuindo o poder de decidir em matéria ambiental, sempre levando em conta a região onde se insere.

De fato, como refere Mukai²²⁶, esta competência Municipal para decisões em matéria ambiental já é amparada pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, que dispõe de dezesseis diretrizes para a política urbana municipal. Estas diretrizes são

²²⁴ Idem, 634.

²²⁵ Idem, p. 132.

²²⁶ MUKAI, op. cit. p. 389.

obrigatoriamente levadas em conta quando da elaboração dos Planos Diretores, na conformidade do que impõe o artigo 39 do referido Estatuto, porém ineficazes no sentido de fornecer adequação à situação real de cada Município.

É neste sentido que Rech²²⁷ encontra um ótimo argumento, referindo que quem deveria ter competência concorrente são os municípios, buscando adequar o Estatuto da Cidade de forma plena às situações locais de cada cidade²²⁸.

No entanto, o que acontece na legislação brasileira é que, apesar de a execução da política urbanística ser de inteira responsabilidade dos municípios, constituindo-se numa questão eminentemente local, a Constituição Federal, de forma equivocada e persistindo na cultura centralizadora da produção de direito, estabelece, no seu art. 24, inciso I, que a competência de legislar sobre direito urbanístico é exercida concorrentemente entre União e Estados²²⁹.

Retoma-se, pois, a figura da “Agenda 21 local” formulada por Cutanda: pode-se comparar esta feitura de agenda local, no caso brasileiro, à implantação de um Plano Diretor em cada cidade, afim de que se possa garantir que “os municípios, mais e mais, se organizem e assumam o papel de protagonistas da gestão ambiental”²³⁰, o que vai totalmente ao encontro do que Rech propõe quando fala sobre a necessidade de atribuição aos municípios a competência para legislar sobre direito urbanístico.

Enquanto não se resolve a questão controversa da competência, no que atine à gestão ambiental, há que se observar que a legislação brasileira neste sentido é clara e eficaz. As atribuições dos Municípios, no que concerne às ações administrativas foram catalogadas no art. 9º da LC 140/2011 de cujo rol, entre outros tópicos, ressoam as de:

- 1- Executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- 2- Formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio ambiente;
- 3- Elaborar o plano diretor, observando os zoneamentos ambientais;**

²²⁷ RECH, 2010, op. cit., p. 55.

²²⁸ A ANAMMA- Associação Nacional de municípios e Meio Ambiente vem atuando crescentemente neste sentido, principalmente após a edição da Resolução CONAMA, que abriu novos espaços para a inserção do Município na gestão do ambiente. Disponível em: <http://www.anamma.org.br/>. Acesso em 31 jan. 2015.

²²⁹ Idem, p. 59.

²³⁰ MILARÉ, op. cit. p 649.

- 4- Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- 5- Observadas as atribuições dos demais entes federativos, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de repercussão meramente local ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental;
- 6- A supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Como se pode observar, a lei 140/2011²³¹, traz o plano diretor como figura importante de organização e planejamento de um município.

Acontece que, como bem refere Rech²³², “o plano diretor figura como o próprio projeto de cidade, sendo o instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento da cidade de forma planejada com garantia das funções sociais e de crescimento sustentável”.

Assim, é ele o instrumento que o poder público deve se valer para satisfazer o direito às cidades sustentáveis, que fora criado pelo próprio estatuto da cidade, e que, segundo a Conferência das Nações Unidas da ONU²³³, “consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”.

O professor Rech²³⁴ refere ainda que o Plano Diretor não é uma lei isolada do restante do ordenamento jurídico municipal, mas resultado de um processo de conhecimento que atinge todos os instrumentos jurídicos do município, no sentido que estabelece a unidade, através de diretrizes, impondo caminhos. Daí por que é o processo de planejamento o mais importante que o próprio plano.

Trazendo para a seara do lazer, pode-se verificar que, na construção de um projeto de cidade que assim o considere, juntamente com ações e políticas públicas universalizantes, o plano diretor deve obrigatoriamente estar embasado em um

²³¹ BRASIL. **Lei Complementar 140**, de 8 de dezembro de 2011. Lei complementar que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação de florestas, da fauna e da flora, e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

²³² RECH, 2007, op. cit., p. 171.

²³³ ONU. Conferência das Nações Unidas, PH II, n. 7. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 31 jan. 2016.

²³⁴ Idem, p. 172.

estudo mais amplo e científico das funções e do papel que os cidadãos pretendem da sua cidade, devendo o projeto seguir etapas lógicas para que fique contemplado no ordenamento jurídico de forma objetiva, efetiva, legítima e que garanta a eficácia nos resultados esperados.

Assim, toda a construção e renovação de uma cidade que for pensada para o desfrute do lazer pelos seus cidadãos não pode partir de um Plano Diretor que priorize demasiadamente outros seguimentos. Estas condutas, como bem ensina Rech, devem estar descritas na Lei Orgânica e refletidas no Plano Diretor Urbano e em todas as demais Leis Municipais, buscando estabelecer objetividade e unidade na construção de um projeto de cidade voltado para o desfrute do direito ao lazer pelo cidadão.

Quanto à Lei Orgânica Municipal, cabe a ela também definir obrigatoriamente quais direitos dos munícipes das áreas urbana e rural precisam ser garantidos pelo Plano Diretor: esta etapa do planejamento deve ser bem observada quando da intenção, pelo Poder Público, da implantação de uma cidade/lazer, tendo em vista suas necessidades prementes diferirem das necessidades de uma cidade que seja, por exemplo, voltada para a indústria ou o comércio. Obviamente que não se pode olvidar da importante afirmativa trazida por Rech²³⁵:

O zoneamento urbano ou rural deve respeitar a vocação natural de cada espaço. A instituição de zonas especiais de interesse social, para fins de habitação, por exemplo, ou então a instituição de zonas de interesse turístico, industrial, áreas verdes, de lazer ou destinadas a equipamentos institucionais dependem do diagnóstico da realidade.

Não há qualquer possibilidade de adotar uma legislação que seja efetiva sem o prévio conhecimento da realidade local. Assim, a cidade voltada para o lazer pressupõe sustentabilidade²³⁶. Esta é a premissa que deve ser observada e trabalhada quando do diagnóstico de todo o projeto do Plano Diretor Municipal.

²³⁵ RECH, 2007, op. cit, p. 180.

²³⁶ Exemplos de cidade-lazer no Brasil confundem-se, de forma breve, com cidades turísticas, conforme se pôde verificar dos Planos Diretores das cidades de Bento Gonçalves e Gramado, no RS, ambos com a colaboração do Prof. Adir Ubaldo Rech. A crítica é que a cidade lazer deve voltar-se ao cidadão que nela habita, enquanto que a cidade turística possui um sentido um pouco mais amplo, uma vez que, segundo os teóricos do lazer como Dumazedier e Marcellino, o turismo seria um conteúdo ou interesse do lazer, isto é, o turismo seria apenas uma das formas de expressão do lazer.

Neste sentido, para Mukai²³⁷ talvez fosse o caso de retomar o caminho abandonado, aquele que via no planejamento urbanístico municipal um processo que se desenvolvia em três etapas, sucessivamente interdependentes, que seriam o Plano Preliminar, o Plano Diretor Geral e o Plano Executivo. No entanto, ele afirma que não se trata da intenção de simplificar nem o plano nem o processo de planejamento e sim deixar de concebê-lo como uma “camisa de força” do Executivo, sem margens de alternativas políticas e decisórias do Prefeito.

É por esta razão que Mukai advoga a ideia de que tanto o planejamento quanto o plano devem ser repensados no sentido de que sejam concebidos como instrumentos de políticas públicas preexistentes e que contenham em sua pauta alternativas de desenvolvimento urbano sustentável, onde “a técnica esteja a serviço da realidade e não esta como objetivo de alteração necessária e obrigatória, num único sentido, pelos técnicos”²³⁸.

A criação do Plano Diretor municipal voltado para uma cidade lazer deve regulamentar atividades e organizar as cidades em setores, com o escopo de assegurar a qualidade de vida saudável a seus habitantes, bem como, dispor de um rol de instrumentos urbanísticos que o Município irá necessitar para ordenar o desenvolvimento das políticas urbanas, além de buscar concretizar o desenvolvimento sustentável, que traz em seu bojo a ideia de eficácia econômica, eficácia social e ambiental, “que significa melhoria da qualidade de vida das populações atuais sem comprometer as possibilidades das próximas gerações (...)”²³⁹.

O artigo 4º do Estatuto da Cidade traz uma relação de instrumentos da política urbana que deverão ser contemplados no Plano Diretor. Para a arquiteta e urbanista Clementina de Ambrosis²⁴⁰, cinco princípios devem ser aplicados ao correto planejamento de uma cidade:

- a) O processo de planejamento é mais importante que o Plano;
- b) O Plano deve ser exatamente adequado à realidade do Município;
- c) O Plano deve ser exequível;
- d) O nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade.
- e) A elaboração do

²³⁷ MUKAI, op. cit. p. 305.

²³⁸ MUKAI, op. cit. 306.

²³⁹ Idem, p. 307.

²⁴⁰ AMBROSIS, Clementina de. **Solo Criado: Ontem, hoje, amanhã**. São Paulo: Revista CEPAM, ano 1, n. 4, 2013, p. 170-192.

PDDI converge para dois documentos principais que consubstanciam todo o trabalho: 1) Plano de Diretrizes – que fixa a política global do desenvolvimento do Município e as perspectivas mais gerais para o Planejamento do Município (médio e longo prazo). 2) O Plano de Ação do Prefeito, que representa a decisão e o compromisso assumido pelo Prefeito quanto às metas de sua administração.

Assim, é necessário que o Plano Diretor signifique um planejamento jurídico, o qual deve ser observado através de diversos princípios, que aqui se afirmam como princípios urbanísticos consolidados no campo do Direito Urbanístico, os quais devem ser aplicados nas cidades e obrigatoriamente expressos no Plano Diretor.

Neste sentido anotam Rech e Rech²⁴¹:

Aqui, os princípios estão estreitamente ligados ao diagnóstico da realidade, primeira etapa do processo de elaboração do Plano Diretor, pois são regras locais de natureza superior, que devem ser observadas na elaboração das normas gerais do Plano Diretor, bem como na solução de conflitos de normas. Poderíamos afirmar que são comportamentos cogentes, que asseguram à preservação e observação de tudo aquilo que é bom e indispensável para a cidade e que, por isso, não podem ser mudados. São normas de segurança jurídica.

Estes fatores indispensáveis em uma cidade voltada para o lazer é que devem ser observados, pois são princípios que serão adotados no Plano Diretor e possuirão caráter permanente, eis que já devidamente apontados pelo diagnóstico. A observação deste processo de construção do Plano Diretor deve ser legítima, com participação ativa do poder público, observando os mais variados conhecimentos técnicos e mediante um diagnóstico e prognóstico, que o tornarão, portanto, efetivo e legítimo para ser transformado em lei.

Em sendo assim, acredita-se necessária uma maior abertura da administração municipal para a questão dos espaços de lazer nas cidades. Com a crescente demanda pública por horas de descanso e lazer, decorrentes principalmente do contexto capitalista e consumerista em que a sociedade se encontra, impende à cidade manter “vivo” o seu cidadão, oferecendo-lhe a qualidade de vida que o trabalho e o salário não o oportunizam. Para Rech e Rech²⁴² “a eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que são medidos mediante

²⁴¹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**. 1. Ed. Caxias do Sul/RS: Educus, 2010, p. 88.

²⁴² Idem, p. 253-254.

metas pré-estabelecidas, acompanhadas e avaliadas”. Ou seja, esta abertura da administração municipal deve vir acompanhada de atos eficientes e legítimos.

No entanto, o papel do cidadão dentro das cidades vai muito além deste pressuposto. E, caso ele não consiga alcançar este entendimento, é papel da administração municipal oferecer a ele a garantia social de bem-estar, figurada na constituição pelo direito social ao lazer, através dos instrumentos acima elencados, primordialmente o plano diretor.

A correta apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que o plano diretor corretamente elaborado desempenha suas funções têm direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre todos que dele se utilizam, proporcionando, além de condições básicas de habitabilidade, bem-estar e qualidade de vida urbana aos seus cidadãos. A municipalidade possui poder vinculado somente no que se refere às definições das dimensões de tais áreas, momento em que deve guardar relação de proporcionalidade com a densidade ocupacional local.

E esta relação proporcional referida só é alcançada mediante o pré-estabelecimento de diretrizes, as quais, conforme Rech²⁴³, trata-se e “ direção, comando, instrução e indicação de caminho obrigatoriamente a ser percorrido e que vincula as demais normas, sob pena de ilegalidade das mesmas”. São estas normas que vinculam as políticas públicas da administração municipal e, todas as normas que a contrariem são ilegais e precisam ser abandonadas.

Ao Município, pois, cabe ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo-lhe defeso escudar-se em pretensão poder discricionário para dispensar nos loteamentos e desmembramentos destinação de área para lazer, bem como espaços livres de uso público, uma vez que se trata de exigência direta da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, conforme já visto anteriormente.

²⁴³ RECH, 2007, op. cit. p. 90.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência ao concluir um trabalho dissertativo é a da volta ao início. Aquela da resposta às questões iniciais. Embora esta conclusão não seja exatamente um ponto final, ela acontece no sentido de fechamento das diversas questões suscitadas no decorrer da pesquisa.

De início, foi dito que o propósito principal do trabalho era a abordagem do direito ao lazer no meio ambiente urbano, trazendo seu referencial histórico e teórico e levantando, de forma sistemática, os principais instrumentos jurídicos para sua garantia e efetividade.

A possibilidade de afiançar ao lazer um status de direito social no ordenamento jurídico brasileiro adveio de discussões originadas ainda nas filosofias Grega e Romana. Posteriormente, com o advento da Revolução Industrial e da consolidação dos direitos dos trabalhadores, as divergências acerca das horas de trabalho e de descanso colocaram o lazer novamente em evidência na discussão de direitos sociais fundamentais.

A partir da análise do capítulo primeiro, portanto, observa-se que o caminho percorrido ao longo da história e da filosofia para que o lazer se tornasse um direito social fundamental foi, embora longínquo, essencial. Pode-se afirmar ainda que o lazer se trata de direito subjetivo e de segunda geração, tendo em vista versar primeiramente sobre liberdade individual, embora dever do estado.

Desta forma, mesmo que o lazer em si possua caráter programático, isto é, uma prestação positiva cujo desenvolvimento é de competência do Estado, sua garantia torna-se essencial para a manutenção da sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, principalmente quando se trata de meio ambiente urbano.

A correta observância dos direitos sociais deve ser obrigatória para o Poder Público, em estrito cumprimento à Constituição Federal. Nesta lógica, o direito ao

lazer torna-se mais que liberdade: trata-se de liberdade somada à obrigação Estatal em garanti-lo, eis que direito social consolidado pelo artigo 6º do diploma constitucional.

O Poder Público – em todas as suas esferas - está obrigado, pela Constituição, a fornecer meios para que o cidadão, seja ele trabalhador ou não, possa gozar e usufruir do lazer. É uma prestação positiva e obrigatória a favor dos cidadãos, e por isto o capítulo introdutório trouxe o conceito de cidadania. Este conceito, integrado ao conceito de urbanismo e lazer, foi trabalhado no capítulo primeiro não somente com a intenção de demonstrar sua importância mas, sobretudo, sua interdependência para a criação novos e interdependentes conceitos.

O artigo 227 da Constituição Federal, também mencionado ao longo deste primeiro capítulo dispõe, inclusive, que é dever do Estado assegurar o lazer de forma concorrente com o esforço dos cidadãos. E este é o intuito do estudado conceito de lazerania que atende perfeitamente ao ideário de integração ao Direito Urbanístico proposto logo no início do estudo.

Esta união de forças deve garantir não só a preservação, como também a implementação do lazer no meio ambiente urbano. Desta forma, tanto Estado quanto cidadãos devem disponibilizar os meios de execução e levar o lazer à prática por meio de providências concretas, que foram observadas nos capítulos que se seguiram.

No primeiro capítulo, portanto, que fora dedicado à evolução histórica do lazer no Brasil e no mundo, percebeu-se que a identificação da origem do lazer é controversa. Dependendo da compreensão do que seja lazer, este pode ser considerado como fenômeno existente já nas primeiras civilizações ou inventado apenas na modernidade. Todavia, a despeito dessa controvérsia, os registros históricos comprovam diferenças marcantes entre o lazer das camadas mais abastadas e o das populações mais pobres, desde as primeiras civilizações, a exemplo do que acontecia na Grécia e em Roma. No Brasil, a história do lazer também é marcada por conflitos sociais, presentes desde o choque cultural decorrente da colonização portuguesa até os dias atuais, em que as desigualdades ainda são os maiores obstáculos para a garantia dos direitos fundamentais.

Contudo, há um obstáculo maior no caminho: os Municípios, que, apesar de estarem respaldados por instrumentos jurídicos necessários, deparam-se com

dificuldades reais para cumprir a ordem constitucional de pôr em prática o lazer, não somente por dificuldades financeiras mas também por questões de engessamento da Lei de Parcelamento de Solo e do próprio Plano Diretor, que são momentaneamente ineficazes no que tange à garantia das áreas verdes, espaços públicos e de lazer no meio ambiente urbano. Foi este o objeto de estudo do terceiro capítulo.

A legislação, por diversas vezes, não se transforma em eficácia social por fatores de ordem material, alheios à vontade ou determinação da norma. Não é incomum, conforme remonta a farta jurisprudência, o fato de os tribunais aplicarem o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, eximindo o Estado dos comandos do ordenamento jurídico no que toca aos direitos sociais. Infelizmente o objetivo principal da “instituição” direito ao lazer só pode ser implementado atualmente no meio ambiente urbano com providências estranhas ao texto jurídico, ou seja, providências humanas, concretas e reais, o que implica na efetiva aplicação pelo poder público, tanto da lei quanto das políticas públicas universalizantes de lazer.

Para tal, os poderes públicos de todas as esferas devem reconhecer o lazer, não como uma manifesta expressão das liberdades individuais ou direito humano fundamental de segunda geração, mas essencialmente como um meio de auxílio aos problemas com que são atualmente confrontadas as sociedades em geral e, mais precisamente, os diversos grupos de cidadãos dentro do meio ambiente urbano.

O lazer é o direito de distração e uso do tempo de descanso como bem aprover ao cidadão. É direito ao bem-estar e a qualidade de vida e ao ócio exaustivamente debatidos no decorrer do segundo capítulo deste trabalho. Mas o principal objetivo deste estudo é que o lazer seja reconhecido como parte fundamental para o alcance, pelo cidadão, do direito a um meio ambiente urbano equilibrado e, conseqüentemente, à qualidade de vida.

Acerca deste tema em especial, refletiu-se, no decorrer do capítulo segundo, de que maneira a correta observância do direito ao lazer pode garantir o bem-estar nas cidades brasileiras. Para tanto, encarado sob a ótica do ócio criativo e do direito à preguiça, vislumbrou-se que o lazer pode contribuir para a democratização do acesso à diversos bens e espaços de convivência, desde que se preconize na cidade a simultaneidade entre trabalho, estudo e lazer, redistribuição do tempo, da

riqueza, do saber e do poder e a construção de uma nova ética, centrada em necessidades humanas fundamentais como introspecção, convívio, amizade, amor e atividades lúdicas dentro do espaço urbano.

Corroborando com as afirmações aventadas, novamente, o art. 217, § 3º da Constituição Federal apregoa que o direito ao lazer deve ser forma de promoção social, a qual o Poder Público precisa obrigatoriamente incentivar, não somente por meio da legislação como também das políticas públicas universalizantes, conforme se tratou no início do capítulo terceiro.

Os cidadãos possuem necessidades variadas de lazer, portanto, os espaços e equipamentos públicos também devem ser múltiplos²⁴⁴, idêntico ao que se verificou no último capítulo. É neste contexto que adentram as políticas públicas de cunho universalizante.

Conforme se estudou, o conceito de universalidade é aquele no sentido de que todos possuem o mesmo direito. Assim, conclui-se que a materialização para a efetiva democratização e universalização do direito ao lazer encontra-se nas políticas públicas que devem ser promovidas pela administração (entenda-se Estado, União e Municípios), permitindo que a maior parte da população possua acesso a esse direito.

Para que tais políticas públicas se materializem, através dos princípios da gestão democrática das cidades e do planejamento urbano, que deve buscar a satisfação das carências da urbe, especialmente no que tange às suas necessidades básicas (trabalho, moradia, circulação e lazer) devendo-se priorizar os preceitos de bem-estar e a sadia qualidade de vida. Isso implica no planejamento, construção e durabilidade estruturais dos equipamentos públicos de lazer.

Espaços de convivências como parques, praças, ginásios esportivos, centros comunitários, locais para caminhada, etc. devem ser considerados no planejamento e na realidade das cidades, sendo um dos mais importantes

²⁴⁴ Como exemplo da Política de incentivo ao lazer no Município de Porto Alegre, tem-se a interrupção do trânsito de veículos em determinadas ruas da cidade para dar destinação específica de lazer. Alguns autores chamam atenção que determinados espaços já construídos e tradicionais nas cidades têm equipamentos muito interessantes de lazer, como por exemplo, as escolas, mas somente destinam-se à utilização tradicional e não ao lazer. Esta pode ser uma opção de política pública que importaria na utilização e distribuição de recursos já existentes, sem necessidade da construção de novos espaços.

instrumentos para a garantia e efetivação do direito ao lazer discutidos durante a feitura deste trabalho.

Ressalta-se que cada população a ser atendida em termos de lazer tem necessidades particulares, logo, a preocupação com o exercício efetivo deste direito fundamental deve balizar não só a prática jurídica como também as esferas política, executiva e legislativa.

A correta apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que o plano diretor corretamente elaborado desempenha suas funções, têm direta influência no meio ambiente, eis que proporciona, além de condições básicas de habitabilidade, bem-estar e qualidade de vida urbana aos seus cidadãos.

A municipalidade possui poder vinculado somente no que se refere às definições das dimensões de tais áreas, momento em que deve guardar relação de proporcionalidade com a densidade ocupacional local, conforme bem lembra o Estatuto da Cidade conjuntamente com a Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Além do mais, este poder vinculado é garantido especialmente pelo zoneamento ambiental, instituto de extrema importância para a efetivação e manutenção de áreas verdes e de lazer dentro das cidades.

Ao final, concluindo a questão da Gestão Pública municipal debatida no último capítulo, comprova-se através dos estudos que, apesar da luta histórica dos municípios pelo poder local, o ente ainda não possui total autonomia com relação ao seu próprio ordenamento jurídico (leia-se seu próprio Plano Diretor), quando se trata de um projeto de cidade voltada para o lazer.

Conforme bem assevera Rech neste sentido “O projeto construído, fruto de um processo histórico e cultural, é excludente e privativo da elite dominante”. E, ele ainda continua, corroborando com as conclusões desta autora²⁴⁵, referindo que

(...)verifica-se que não existe um projeto de cidade definido no ordenamento jurídico local, mas uma profusão de normas, dispersas sem diretrizes, efetividade, legitimidade e eficiência e que não garantem a unidade e o direcionamento das políticas públicas no sentido de encaminhar a construção de um projeto de cidade sustentável, que regulamente a convivência e garanta, no mínimo, o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos.

²⁴⁵ RECH, 2007, op. cit., p. 140.

Esta assertiva corrobora, portanto, a conclusão final do estudo no sentido de reconhecimento da ausência de locais adequados para a promoção de atividades de lazer, que inclusive acabam precarizando o desenvolvimento do trabalho dos gestores e agentes públicos municipais, no que concerne ao objetivo de promoção de políticas públicas para e pelo lazer.

Portanto, acredita-se que a pesquisa logrou êxito em responder ao seu problema inicial proposto. Percebeu-se que, ainda que o meio ambiente urbano seja meio ambiente artificial²⁴⁶, é neste contexto que o lazer deve existir e ser usufruído pelos seus cidadãos, contribuindo para a efetivação de conceitos como cidadania e bem-estar urbano.

No que atine aos instrumentos jurídicos em específico, afirma-se que o Direito Urbanístico, com suas peculiaridades e princípios, assegura-se como um ramo do Direito que deve cada vez mais se ocupar do direito ao lazer nas cidades, tendo em vista possuir todos os instrumentos legais necessários para tal abrangência, que é de suma importância.

Não há dúvidas de que um ambiente urbano que propicie o direito ao lazer (ideia de cidade/lazer) contribui para a efetivação e consolidação dos conceitos de cidadania, bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos que ali habitam, eis que permite que eles coexistam em harmonia com o meio.

No que atine à existência de Políticas Públicas, a resposta ao problema inicial não foi satisfatória tendo em vista que, pela pesquisa realizada, tais políticas são praticamente inexistentes, concluindo-se que, quando porventura ocorrem, não possuem cunho universalizante, gerando discrepâncias sociais e ausência de garantia do direito perquirido, que é o direito fundamental ao lazer.

Já no que concerne aos instrumentos jurídicos que a municipalidade possui para efetivar o lazer, o resultado do estudo demonstra que, além de existentes (Plano Diretor, Zoneamento Urbano, Parcelamento de Solo, Estatuto da Cidade), estão legitimados e são efetivamente utilizados por diversos Municípios, através de seus programas de gestão.

²⁴⁶ Caracterizado pelo espaço urbano construído, constituído pelo conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos, na forma da previsão expressa do artigo 182 da Constituição Federal e no plano infraconstitucional, em especial, pelo Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001

Assim, o Plano Diretor, juntamente com o zoneamento urbano e a correta definição de áreas verdes e de lazer podem ser considerados importantes instrumentos para a efetivação e a garantia do direito ao lazer ao cidadão no meio ambiente urbano, corroborando com o desejo da autora ao iniciar a pesquisa, qual seja, o de mapear tais instrumentos e averiguar sua funcionalidade.

Tudo o que aqui foi dito insere-se no ideário de construção de uma ética do tempo livre dentro das cidades, que pode retirar sua inspiração na *skhole grega*, ética esta já imaginada por autores como Domenico de Masi e Dumazedier, entre outros aqui citados. A construção de referida ética, por sua vez, requer a formulação de uma nova teoria, para contrapor àquela da Sociedade do Cansaço refletida por Hans²⁴⁷, que em suma reflete de que maneira o Ocidente está se tornando uma sociedade do cansaço na contemporaneidade.

Todavia, apesar das dificuldades que envolvem o tratamento de um direito social tão complexo, não se pode esquecer que a construção da ética do tempo livre pode contribuir para a universalização do direito ao lazer e, por conseguinte, para o desenvolvimento pleno de suas políticas públicas no meio ambiente urbano, assegurando assim a sadia qualidade de vida de todos os seus cidadãos.

A verdadeira cidadania é legitimada, portanto, em uma cidade que contemple todos ideais de urbanismo em sua essência, que promova políticas públicas de lazer que sejam democráticas e universais. Em um meio ambiente urbano que contenha diversos espaços de lazer e áreas verdes, todos já pensados por ocasião do zoneamento. Em um município que se utilize dos instrumentos jurídicos existentes para promover o lazer e que busque garantir, acima de tudo, o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos.

²⁴⁷ HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**; Tradução de Enio Paulo Giachini – Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**, 2. E. Madrid: Trotta, 2004.

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad. 1998.

ACOSTA Alberto; GUDYNAS, Eduardo. **El buen vivir mas allá del desarrollo**. In Quehacer. Lima: Desco, 2011.

_____; MARTINEZ, Esperanza (compiladores). **Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad**. Quito: Abya-Yala, 2009.

AHAS, M. I. P. **Indicadores Intraurbanos como instrumento de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: uma discussão teórico metodológica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ALDAY, Marta Álvarez. Economía del ocio. In CABEZA, Manuel Cuenca (Coord.) **Aproximación multidisciplinar a los estudios de ocio**. Documentos de estudios de ocio, n. 31. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Milênio, 2006.

AMBROSIS, Clementina de. **Solo Criado: Ontem, hoje, amanhã**. São Paulo: Revista CEPAM, ano 1, n. 4, 2013.

ANAMMA- Associação Nacional de municípios e Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.anamma.org.br/>. Acesso em 31 jan. 2015.

ANDRADE, José Vicente. **Lazer: princípios, tipos e formas na vida e no trabalho**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001.

AYUSO, Cristina de la Cruz. Uma Lectura ética sobre la incidência del ocio em nuestra sociedad. In CABEZA, Manuel Cuenca (Coord.) **Aproximación multidisciplinar a losb estudios de ocio**. Documentos de estudios de ocio, n. 31. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

BACAL, Sarah. **Lazer e o Universo dos Possíveis**. São Paulo: Aleph, 2003.

BARDET, Gastón. **L´urbanisme**. Paris, PUF, 1975.

BAUMAN, Zigmunt. **Capitalismo Parasitário: e outros temas contemporâneos**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BELLEFLEUR, Michel. **Le loisir contemporain: essai de philosophie sociale**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002.

BELLO, Enzo. **Cidadania, Alienação e fetichismo constitucional**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo –SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

_____; KELLER, Rene José. Emancipação e subjetividades coletivas no Novo Constitucionalismo Latino-Americano: uma análise da ação política dos movimentos sociais na Bolívia, no Equador e no Brasil. In: BELLO, Enzo; AUGUSTIN, Sergio; LIMA, MartonioMont'Alverne Barreto; LIMA, Leticia

Gonçalves Dias (Orgs.). **Direito e Marxismo**: as tendências constitucionais da América Latina. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

_____. **Teoria dialética da cidadania**: política e Direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro. 2011. Tese (Doutorado) UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Esportes. **A Educação para e pelo Lazer**. Vídeo. Belo Horizonte: PBH/SMES, 1996. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=esportes>. Acesso em 31 jan. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Esportes. **O Lúdico e as políticas públicas**: realidade e perspectivas. Belo Horizonte: PBH/SMES, 1996. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=esportes>. Acesso em 31 jan. 2016.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: Edusp, 1996.

BERRI, Claude. **Germinal**. [Filme-vídeo] Direção de Claude Berri; França, 1993. DVD. 109 min. Preto e Branco. Dolby Digital.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

_____. **Decreto n. 19.841**, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 31 jan. 2016.

_____. **Lei Complementar 140**, de 8 de dezembro de 2011. Lei complementar que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação de florestas, da fauna e da flora, e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. **Lei nº 6.513** de 20 de dezembro de 1977.

_____. **Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Lei n. 10.257** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Artigo 1º. Parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>, acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Ministério dos esportes. **Arquivos**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalPg712.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 001/86**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. **ADI 1.950**. Confederação Nacional do Comércio. Governo do Estado de São Paulo. Assembléia Legislativa do Estado de São

Paulo. Relator Ministro Eros Graus. Brasília, 03 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201959>> Acesso em 09 jul. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento. **AG 5011244-32.2013.404.0000**. Ministério Público Federal. Br Malls Participações S.A. e outros. Relator Desembargador Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 30 de outubro de 2013. Disponível em: [> Acesso em 05 jan. 2016.](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50112443220134040000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspertes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=.)

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0000870-87.2011.5.04.0013**. ECT Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Adelino Souza de Melo. Mobra Serviços de Vigilância Ltda. Relatora Desembargadora Rosane Serafini Casa Nova. Porto Alegre, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/consultas/jurisprudencia/gsaAcordaos/ConsultaHomePortletWindow;jsessionid=627525A9476986E1FA2592C867F56AEB.jbportal-303?action=2>, acesso em: 09 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0000713-72.2011.5.04.0027**. Valdomiro da Silva Ferraz. WMS Supermercados do Brasil Ltda. Relatora Desembargadora Ana Luiza Heineck Kruse. Porto Alegre, 09 de outubro de 2013. Disponível em: http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/consultas/consulta_rapida/ConsultaProcessualWindow?svc=consultaBean&nroprocesso=000071372.2011.5.04.0027&operation=doProcesso&action=2&intervalo=90>, acesso em: 09 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Recurso Ordinário. **RO 0007232-85.2012.5.12.0001**. Jéssica Pereira Cunha. Arcos Dourados Comércio de Alimentos Ltda. Relatora Desembargadora Viviane Colussi. Florianópolis, 25 de julho de 2013. Disponível em: <http://consultas.trt12.jus.br>>, acesso em 09 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Recurso Ordinário. **RO 00007622320145020041**. Telefônica Brasil S.A. Roberto Kleber de Oliveira. Relatora Desembargadora Ivete Ribeiro. São Paulo, 12 de novembro de 2014. Disponível em <http://aplicacoes8.trtsp.jus.br/sis/index.php/segundaInstancia.>>. Acesso em 28 dez. 2015.

BRUHNS, Heloisa T. De Grazia e o lazer como isenção de obrigações. In: BRUHNS, Heloisa T. **Lazer e Ciências Sociais**- Diálogos pertinentes. São Paulo: Chronos, 2002.

BOFF, Leonardo. **El sumak kawsay**: hacia una vida plena. Quito: Senplades, 2010.

BOHRER, Marcelo. **Nadismo, uma revolução sem fazer nada**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

BOLZAN DE MORAIS, José Luís. **Do direito social aos interesses transindividuais**. Tese de Pós-graduação do Curso de Direito da UFSC. Florianópolis, 1995.

BOSHI, Renato Raul. **Turismo e lazer no Brasil**. Rio de Janeiro, Iuperj- Embratur, 1977.

BUCCHERI-FILHO, A. T.; TONETTI, E. L. **Qualidade ambiental nas paisagens urbanizadas**. Revista Geografar. Curitiba: UFPR, v.6, n.1, jun./2011.

CABEZA, Manuel Cuenca. **Ocio humanista**. Universidad de Deusto, Bilbao, 2009. CABEZA, Manuel Cuenca. (Coord) Los desafíos del ocio. Universidad de Deusto, Bilbao, 1996.

_____. **Pedagogía del ocio**: una aproximación global. In CABEZA, Manuel Cuenca (Coord.) Aproximación multidisciplinar a los estudios de ocio. Documentos de estudios de ocio, n. 31. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

_____. **Ocio e desarrollo**. Documentos de estudios de ocio, n. 18. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001.

_____. **Ocio y equiparación de oportunidades**. Documentos de estudios de ocio, n. 6. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

CALVET, Otavio Amaral. **Direito ao lazer nas Relações de Trabalho**. São Paulo: LTR, 2006.

CAMARGO, Luis Otávio de Lima. Apropriação de espaços públicos para o lazer. In: TURINO, Célio (org.) **Lazer nos programas sociais: propostas de combate à violência e à exclusão**. São Paulo: Anita, 2003, p. 35-44.

_____, **Educação para o lazer**. São Paulo: Moderna, 1998.

_____, **O difícil conceito do Lazer**. In: MELO, V. A. (Org). O exercício reflexivo do movimento. Rio de Janeiro: Shape, 2006.

_____, **O que é Lazer**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CANÊDO, Letícia Bicalho. **Aprendendo a votar**. In: PINSKY, Jaime e Carla Bassanezi. (Org.). História da cidadania. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CAPORUSSO, Danúbia. MATIAS, Lindon Fonseca. **Áreas verdes urbanas: avaliação e proposta conceitual**. In: 1º Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. São Paulo: Unesp, 2008.

CARDOSO, Simone T. **O direito ao lazer no estado socioambiental**. Tese de doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica PUC-RS. 2011. Disponível em <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2324/1/000437488-Texto%2bParcial-0.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

CARITAT, Marie Jean Antoine Nicolas. **Ensaio de um quadro histórico do espírito humano**. Campinas: Unicamp, 1993.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade: repensando a geografia**. 4 ed. São Paulo: Contexto. 1999.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. (ISBN 85-89154-03-3). Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2015.

CASTELLI, Geraldo. **Turismo, atividade marcante**. 4 ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

CERVO, Amado Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

TEMPOS MODERNOS [Filme-Vídeo] Direção de Charles Chaplin; Estados Unidos da América, Continental, 1936. DVD, 87 min. Preto e Branco. Dolby Digital.

CHAUÍ, Marilena. Introdução. In.: LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Hucitec/Unesp, 1999

CHEMIM, Beatriz Francisca. **Constituição e Lazer**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. **Políticas Públicas de Lazer.** Curitiba: Juruá, 2008.

CITTASLOW. Disponível em: <www.cittaslow.org>. Acesso em 13 dez. 2015.

COELHO, Teixeira. **O que é utopia.** São Paulo: Círculo do Livro, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA. **Plano diretor Municipal de Conceição do Araguaia – PA.** Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/conceicao_araguaia/PD_Conceicao_do_Araguaia.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

COOPER, Chris. **Turismo: Princípios e Práticas.** 3 ed. São Paulo: Bookman, 2007.

CORBIN, Alain. **História dos tempos livres: o advento do lazer.** Lisboa: Teorema, 2001.

COSTA NETO, Antônio Cavalcante da. **O Direito ao lazer como direito fundamental.** Disponível em: <<http://www.cj.ufpb.br/pos/wp-content/uploads/2013/07/Ant%C3%B4nio-Cavalcante-O-Lazer-como-Direito-Fundamental.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2015.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano.** Forense, 1981.

COVRE, Maria de Lourdes. **A cidadania que não temos.** São Paulo, Brasiliense, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lazer, cidadania e responsabilidade social.** Brasília: Sesi, 2006.

CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo,** 10ª ed. Madrid: 2009.

DE MASI, Domenico. **O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial.** Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília, DF., Ed. da UNB, 1999.

_____. **O ócio criativo.** Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DEMO, P. **Ciências Sociais e Qualidade.** São Paulo: ALMED, 1985.

DIEKERT, Jürgen e MONTEIRO, Dutra. Parque de Lazer e de Esporte para todos. In Almeida, Ana Cristina P.C. de & DaCosta, Lamartine P. **Meio ambiente, esporte, Lazer e turismo.** Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, 2007.

DÓRIA, Roberto. **O município: o poder local.** São Paulo: Página Aberta, 1992.

DORNELLES, Beatriz e COSTA, Gilberto José Corrêa da. **Lazer, realização do ser humano.** Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2005.

DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira. Levando o Direito ao Lazer a sério. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,** 2010, v.3 n.4.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e Cultura Popular.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

_____. **A revolução cultural do tempo livre.** São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1994.

_____. **Sociologia empírica do lazer.** 3 ed. São Paulo: Perspectiva: SESC, 2008.

ECKARDT, Wolf Von. **A crise das cidades: um lugar para viver.** Tradução Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ENGELS, Friederich. **Obras Escolhidas.** T. II. Lisboa/Moscovo: Avante/Progresso, 1983.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo**. Volumen II. 10^a Ed. Madri: Tecnos, 1978.

FERRAZ, Paulo Sérgio. **Direito do Consumidor nos contratos de Turismo: Código de defesa do consumidor aplicado ao turismo**. São Paulo: Sextante, 2002.

FERREIRA, Acácio. **Lazer operário: um estudo de organização social das cidades**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FOURASTIÉ, Jean. **Machinisme et Bien-être**. Paris: Editeur de Minit, 1951.

FREITAS, José Carlos de. **Bens Públicos de Loteamentos e sua proteção legal**. Revista de Direito Imobiliário: São Paulo: nº 46, 2007.

_____. **Dos interesses metaindividuais urbanísticos**. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

GADRET, Hilton J. **Planejamento Urbano**, trad. Maria de Lourdes Lima Modiano, Rio de Janeiro: FGV, 1965.

GAELZER, Lenea. **Ensaio a liberdade: uma introdução ao estudo da educação para o tempo livre**. Porto Alegre: Luzzato, 1985.

GAETE, Constanza Martínez. **6 cidades que trocaram suas rodovias por parques urbanos**. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/601277/6-cidades-que-trocaram-suas-rodovias-por-parques-urbanos>>. Acesso em 04 mai. 2015.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 32^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

GALLEGOS, René Ramirez. **Socialismo delsumakkawsayo biosocialismo republicano**. Quito: Senplades, 2010.

GOMES, Christianne L. **Lazer, trabalho e educação: relações históricas, questões contemporâneas**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **Dicionário Crítico do Lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

_____, ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer** Belo Horizontes, UFMG, 2012.

GORDON, Lewis. **When justice is not enough**. São Miguel das Missões-RS, URI, 13 out. 2014

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

GUIDICCI, Roberto. **A cidade dos cidadãos**. São Paulo, Brasiliense, 1980.

GUIMARÃES, R.P. **Ecopolítica em áreas urbanas: a dimensão dos Indicadores de Qualidade Ambiental**. In: SOUZA (Org.). Qualidade de vida urbana. Série Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Edit. 1984.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade do cansaço**. Petrópolis-RJ, Vozes, 2015.

HARVEY, David. **Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution**. New York: Verso, 2012.

_____. **A justiça social e a cidade**. Trad. Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. São Paulo: Ed. Abril, Col. Os Pensadores, XXX, 1974.

HERCULANO, Selene C. A qualidade de vida e seus indicadores. In HERCULANO, Selene C. (Org). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: Eduff, 2000.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Princípios Constitucionais Informadores do Direito Urbanístico**. Dissertação de mestrado. USP, São Paulo: 2006.

ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO – IBEU. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmetrolopol.net/>>. Acesso em 20 dez. 2015.

IPHAN. **Carta de Atenas**. Disponível em http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf. Acesso em 16.07.2015.

ISAYAMA, Hélder e LINHARES, Meily Assbú (org). **Sobre lazer e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

JACOBS, Jane. **Morte e vida nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KELLER, René José. **Espaços de resistência: A dialética da cidadania entre os conflitos sociais urbanos e os direitos emergentes**. 2014. Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul RS, 2014.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Hucitec/Unesp, 1999.

LAKATOS, Eva M. e MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAUAND, Jean. **O lúdico no pensamento de Tomás de Aquino e na pedagogia medieval**. Disponível em: < <http://www.hottopos.com/notand7/jeanludus.htm>>. Acesso em 05 de julho de 2015.

LE CORBUSIER. **Princípios de Urbanismo**. Trad. Juan Ramón Capella. Barcelona: Editorial Ariel, 1973.

_____. **Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/edusp, s/d..São Paulo: Perspectiva, 1994.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: Editora da Furb, 2000.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. São Paulo: LTR, 1972.

MAÑAS, Cristian Marcello. **Tempo e trabalho: a tutela jurídica do tempo de trabalho e tempo livre**. São Paulo: LTr, 2005.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação**. 3. ed. Campinas: Papirus, 1995.

_____, **Estudos do lazer: uma introdução**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores associados, 2000.

_____, **Algumas Aproximações Possíveis entre Lazer e Religião**. Belo Horizonte: Licere, v.10, n.3, dez./2007.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARSHALL, Tomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Livro I, volume 1 (o processo de produção do capital). 24ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____, **Contribuição à crítica da economia política**. 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____, **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer**. Tese (Doutorado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

_____. **Lazerania também é conquista: tendências e desafios na era do mercado**. **Revista Movimento**, Porto Alegre: 2004.v. 10, n. 2, p.73-90.

MEDAUAR, Odete. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: RT, 1981.

_____, **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros, 2015. Atualizado por Adilson Abreu Dellani, Daniela Libório Disano, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr., Mariana Novis.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza jurídica do zoneamento – efeitos**. Belo Horizonte: RDA, n. 147, 2013.

MELO, Victor Andrade de. **Introdução ao lazer**. Barueri: Manole, 2003.

_____, **Lazer e minorias sociais**. São Paulo: IBRASA, 2003.

MENDES, Cândido. **Tempo Social e Urbanização**. Porto Alegre: Revista Dados. Nº 16, 1977.

MICHAUD, Jean-Luc. **Le tourisme face à l'environnement**. 1.ed. Paris: Presses universitaires de France, 1983.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Germana de Oliveira. **O Constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas**. Artigo editora CRV pela Universidade Vale do Itajá (UNIVALI), 2012.

MOREIRA, Wagner Wey. **Corporeidade e lazer: a perda do sentimento de culpa**. R. Bras. Ci. e Mov. Brasília, v. 11, 2003.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____, **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257.2 ed**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MULHER, Ademir. DA COSTA, Lamartine Pereira. **Lazer e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2002.

MUNNÉ, Frederic. **Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico**. México, Trillas, 1980.

NAHAS, M. I. P. **Indicadores Intraurbanos como instrumento de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: uma discussão teórico metodológica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. São Paulo: Forense, 1975.

OLIVEIRA, A. A.; SUASSUNA, D. M. e FILHO, N. T. **Do Direito ao Lazer**. Belo Horizonte: Licere, v.16, n.4, dez/2013.

OLIVEIRA, Mara. BERGUE, Sandro T. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. - Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS :Educs, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 31 jan. 2016.

PADILHA, Valquíria. **Consumo e lazer reificado no universo onírico do shopping center**. In: Dialética do lazer. PADILHA, Valquíria. (Org.) São Paulo: Cortez, 2006.

_____, **Lazer e consumo no espaço urbano**. In: ALMEIDA CPC, DACOSTA LP, (Org). Meio ambiente, esporte, lazer e turismo: estudos e pesquisas no Brasil 1967 - 2007. Rio de Janeiro: UGF; 2007.

_____, **Shopping Center: A catedral das mercadorias**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PELEGRINI, Ana de. **O espaço de lazer na cidade e a administração municipal**: In: MARCELINNO, Nelson Carvalho (Org.). Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras. Campinas: Autores associados, 1996.

PEREIRA, Marcela Andresa Semeghini. **O Direito ao Lazer e legislação vigente no Brasil**. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/a1.pdf> Acesso em: 28 janeiro de 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). Política Social no Capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PINA, J. H. A.; SANTOS, D. G. dos. **A Influência das Áreas Verdes Urbanas na Qualidade de Vida: o caso dos Parques do Sabiá e Victório Siquierolli em Uberlândia -MG**. Ateliê Geográfico. Goiânia, v. 6, n. 1, 2013.

PLATÃO, **A República**. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2013.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993.

PORTAL EDUCAÇÃO. **Objeto de aprendizagem políticas públicas desenvolvimento turístico**. Disponível em: http://pedu.portaleducacao.com.br/arquivos/arquivos_sala/media/objeto_de_aprendizagem_politicas_publicas_desenvolvimento_turistico.pdf.> Acesso em: 30 ago. 2015.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: Educs, 2007.

_____, **Direito Urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. 1.ed. Caxias do Sul/RS: Educs, 2010.

_____, **Zoneamento Ambiental como plataforma de planejamento e sustentabilidade**. EDUCS: Caxias do Sul, 2013.

REQUIXA, Renato. **O Lazer no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Org.). **Índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____, Luiz Cesar de Queiroz. **Desafios para o bem-estar urbano**. Artigo disponível em <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net>>. Acesso em 20 dez. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Porto Alegre, 1989.

RODRIGUES, Hugo Thami. **O município (ente federado) e sua função social**. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

ROLIN, Liz Cintra. **Educação e Lazer - A Aprendizagem Permanente**. São Paulo: Ática, 1990.

RUSSEL, Bertrand. **O Elogio ao ócio**. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual**. São Paulo, 2006.

SAMBURGO, Beatriz Augusta Pinheiro; TAMISO, Cláudio Helena; FREITAS, José Carlos de. **Comentários à Lei 9.785 de 29.01.1999, sobre as alterações introduzidas na Lei 6.766/79**.: Revista de Direito Imobiliário: São Paulo: nº46, 2009.

SANT'ANNA, Denise Bernuzzi. **O prazer justificado: história e lazer**. São Paulo: Marco Zero, 1994.

SANTINI, Rita de Cássia Giraldi. **Dimensões do lazer e da recreação: questões espaciais, sociais e psicológicas**. São Paulo: Angelotti, 1993.

SANTOS, C.; AMARAL, F. **Sobre o lazer e políticas sociais: questões teórico conceituais**. Pensar a Prática, Goiânia, v.3, n.3, p. 1-13, set/dez 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **La reinvencción del Estado y el Estado plurinacional**. Em Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires, CLACSO), Año VIII, 2013. No. 22. p. 25-46.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5ed. São Paulo – Studio Nobel, 2000.

_____, **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____, **Pensando o espaço do homem**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____, **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Karen. Artigo apresentado para a disciplina de Meio Ambiente e políticas públicas do Programa de Mestrado em Direito da UCS-RS, intitulado "**Políticas Públicas e redução sociológica**". 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN E DESARROLLO (SENPLADES). **Los nuevos retos de América Latina: socialismo e sumakawsay**. Quito: Senplades, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIGNORELLI, Carlos Francisco Signorelli; SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Por um urbanismo a partir do outro**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.140/4199>>. Acesso em 13 jul. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

_____, **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, José Antonio da. **Zoneamento e uso do solo**. Revista de Direito Civil, n. 20. 1982.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1988.

SOBRINHO, Aurinilton Leão Carlos. **Apontamentos para um conceito jurídico de cidadania**. Revista Direito e Liberdade – ESMARN – Mossoró - v. 1, n.1, p. 41 – 92 – jul/dez 2005.

SOLÍS, Doris. **Sociedad del Buen Vivir**. In: SENPLADES. Los Nuevos Retos de América Latina: Socialismo y SumakKawsay. Quito: SENPLADES, 2010.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUSA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SUASSUNA, Dulce Filgueira de Almeida et al. **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007

STRAUSS, Leo. **Direito natural e história**. Lisboa: Edições 70, 2009.

TOMÁS DE AQUINO, S. Suma Teológica. **Introdução e notas: Thomas d'Aquin–Sommethéologique**. Les Éditions du Cerf, Paris, 1984.

TURINO, Célio. **Na trilha de Macunaíma: Ócio e Trabalho na cidade**. São Paulo: SESC, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. COM(2008) 77. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões**. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 31.01.2016.

VALLÉS, Carlos G. **Disfruta tu ócio**. Bogotá: San Pablo, 2010.

VAZ, Leopoldo Gil Dulcio. **O direito ao lazer e os demais direitos sociais dos meninos e meninas de rua**. Documento apresentado à Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua, como subsídio para a elaboração na Nova Constituição Estadual. São Luís, 1990.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

VELASCO, J.M Alonso. **Ciudad y espacios verdes**. Madri, Servicio Central de Publicaciones. Ministerio de la Vivienda, 1971.

VICHI, Bruno de Souza; Dallari, Adilson Abreu. **Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1987.

YAZBEK, M. C. **Fome Zero; uma política social em questão**. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 12, n. 1, 2003.