

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO**

SANDRINE ARAUJO SANTOS

**OCUPAÇÕES IRREGULARES NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
BRASILEIRO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DO RISCO DE
DESASTRES PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE**

CAXIAS DO SUL

2017

SANDRINE ARAUJO SANTOS

**OCUPAÇÕES IRREGULARES NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
BRASILEIRO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DO RISCO DE
DESASTRES PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira

CAXIAS DO SUL

2017

S237o Santos, Sandrine Araujo

Ocupações irregulares na formação do espaço urbano brasileiro : a democracia participativa na gestão do risco de desastres para garantia do direito à moradia e à cidade / Sandrine Araujo Santos. – 2017.

165 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira.

1. Risco vulnerabilidade ocupações irregulares democracia socioambientalismo. I. Pereira, Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe, orient.
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UCS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



SANDRINE ARAUJO SANTOS

**OCUPAÇÕES IRREGULARES NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
BRASILEIRO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DO RISCO DE
DESASTRES PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE**

Dissertação 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.

Aprovada em 03 de maio de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Universidade de Passo Fundo

Profa. Dra. Cleide Calgaro
Universidade de Caxias do Sul

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

Dedico esta dissertação à minha família, especialmente ao meu companheiro Lucas, pelo amor, paciência e suporte; e, aos meus pais Maria Shyrlei e Arnaldo pelo constante incentivo e apoio.

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento destina-se a Deus, pelo dom da vida e por me mostrar que, na fé, encontra-se força e esperança para superação.

De modo especial, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira, pela permanente disponibilidade em me auxiliar no amadurecimento da pesquisa, por compartilhar seu conhecimento, por proporcionar experiências essenciais durante o estágio de docência, por dar suporte nos momentos de incerteza e por acalmar nos momentos de desânimo. É para mim um exemplo de sabedoria, portanto, sempre terá minha admiração.

Ao meu companheiro Lucas Scheffer, por ter apoiado minha decisão e ter contribuído de todas as formas possíveis para que eu pudesse me dedicar ao curso. Sobretudo, pela paciência nos momentos de tensão e de ausência.

Agradeço minha família. À minha mãe Maria Shyrlei, que sempre foi minha inspiração na docência, mostrando que a educação é fonte de esperança e libertação e ao meu pai Arnaldo, pelo exemplo de força e resistência. À minha irmã Larissa, meu cunhado Edson e meu sobrinho/afilhado Eduardo, por terem me acompanhado no momento da defesa. Obrigada por todo o apoio.

Ao professor Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, pelas significativas sugestões feitas na banca de qualificação, assim como pelo incentivo à pesquisa, pelas profícuas conversas e discussões no grupo de estudos, conjuntamente com as indicações bibliográficas sempre úteis, que foram imprescindíveis para construção deste trabalho.

À professora Dra. Cleide Calgaro, agradeço também pelas valiosas contribuições oferecidas na banca de qualificação, bem como no decorrer do curso, nos encontros na sala de pesquisa, pelas ideias compartilhadas para publicações, pelo permanente incentivo e por me fazer acreditar sempre, que seria possível. Tens meu carinho e admiração.

Ao Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica, através dos professores acima citados, por terem me acolhido com extremo carinho e me proporcionado um maior envolvimento na vida acadêmica e a participação em eventos representando tão consagrado grupo. Agradeço também, todos os colegas membros do referido grupo, na pessoa dos amigos Alexandre Lamas, Lucas Gardelin, Caroline Burgel e Tatiana L. S. Pasinato. Vocês tornaram, indubitavelmente, a jornada mais agradável para esta iniciante.

Aos colegas da Turma XV, pelo aprendizado e materiais compartilhados, pela motivação e pelas amizades que se fortaleceram ao longo do período de aulas. Devo lhes

agradecer também pela confiança depositada para representação discente no período 2015/2016.

Não posso deixar de agradecer ao colega e amigo George Pires, colega de infância que tive o prazer de reencontrar no mestrado, pelas inúmeras parcerias para elaboração de artigos. Às colegas Magda e Bianca, agradeço pela amizade e pela parceria nos eventos acadêmicos.

Na pessoa do Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito, agradeço também ao Centro de Ciências Jurídicas e a Universidade de Caxias do Sul, pela qualidade do curso e estruturas oferecidas neste período.

A todos os professores do Mestrado, meu agradecimento pelos ensinamentos oferecidos ao longo do curso, e por serem exemplos de condução da vida acadêmica.

De modo muito especial agradeço à Francielly Pattis, secretária do Mestrado, pela amizade cultivada neste período, bem como pelo carinho, permanente paciência, dedicação e compreensão com que ouve e atende aos mestrandos, procurando sempre ser uma facilitadora nesta árdua jornada.

Através do seu Jair e da dona Maria, agradeço todos os demais funcionários do Centro de Ciências Jurídicas (Bloco 58), sempre dispostos a auxiliar quando necessário.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo aporte financeiro, sem o qual a realização do curso se tornaria inviável.

Além destes, muitos foram aqueles que contribuíram para o alcance deste objetivo ao longo destes dois anos de curso, aos quais também destino meu agradecimento.

A todos vocês, minha gratidão!

“Não há transição que não implique um ponto de partida, um processo e um ponto de chegada. Todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje. De modo que o nosso futuro baseia-se no passado e se corporifica no presente. Temos de saber o que fomos e o que somos, para sabermos o que seremos.”

Paulo Freire

RESUMO

Pretende-se, através da presente pesquisa apresentar, por um lado, um problema tanto social quanto ambiental que é o das ocupações irregulares no espaço urbano brasileiro, por outro, qual a contribuição da democracia participativa neste contexto. Para tanto, o estudo iniciou-se pela análise da Teoria do Risco, nas visões de Ulrich Beck e Anthony Giddens, e sua aplicabilidade para compreensão do risco e de desastres mistos (naturais e antropogênicos) no espaço urbano. Nesta mesma linha, torna-se relevante compreender a abordagem da vulnerabilidade nesta teoria e sua relação com a exposição a riscos e desastres. Além disso, traz-se a noção da cidade enquanto bem de consumo (mercadoria) como parte de uma análise crítica, a fim de demonstrar os contrastes observados na ocupação do espaço urbano brasileiro. Feito isso, o próximo momento traz um resgate histórico do processo de desenvolvimento urbano e suas relações com a modernidade, considerando, para tanto, o desenvolvimento da cidade de Paris, como base para a discussão. Além disso, examinou-se como este processo se deu no território brasileiro, visando verificar a influência do modelo de Paris e a incidência de uma preocupação com planejamento urbano neste local, descrevendo de modo particular, a atual condição de exposição a riscos de desastres mistos nas cidades brasileiras. Observando elementos de segregação socioespacial, incluindo-se nesta análise a função do Estado dentro desse processo de expansão urbana, aproveita-se o ensejo para verificar o panorama brasileiro quanto à exposição aos riscos mistos, especialmente relacionados a fortes precipitações hidrológicas. Foram analisadas, dentro deste cenário, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade e a Lei nº 12.608/2012, através da qual foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), no intuito de observar a aplicabilidade das mesmas em relação a esses riscos. Por fim, traz-se a proposta de fortalecimento da democracia participativa, a partir dos espaços locais, como instrumento de gestão do risco no espaço urbano, a fim de que através desta sejam fomentadas medidas de prevenção, mitigação e superação do risco e de eventuais desastres, bem como a segurança dos direitos à moradia, à cidade e ao meio ambiente equilibrado. O método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o dialético, adotando-se como procedimento metodológico, a análise de conteúdo, baseada em bibliografias e documentos voltados a solução do problema proposto.

Palavras-chave: Risco. Vulnerabilidade. Ocupações irregulares. Democracia. Socioambientalismo.

ABSTRACT

It is intended, through this research, to present, on one hand, a social and environmental problem that is the irregular occupations in the Brazilian urban space, on the other, what is the contribution of participatory democracy in this context. For this reason, the study began by analyzing the risk theory, in the visions of Ulrich Beck and Anthony Giddens, and its applicability to the understanding of the risk and mixed disasters (natural and anthropogenic) in urban space. In this same line, it becomes relevant to understand the approach of the vulnerability in this theory and its relationship with exposure to risks and disasters. Moreover, it brings the notion of the city as a consumption assets (merchandise) as part of a critical analysis in order to demonstrate the contrasts observed in the occupation of the Brazilian urban space. Done this, the next moment brings a historical ransom of the process of urban development and its relations with modernity, considering, for so much, the development of the city of Paris as the basis for discussion. Moreover, it was examined how this process took place in the Brazilian territory, aiming to verify the influence of the Paris model and the incidence of a concern with urban planning on this site, describing in particular, the current condition of exposure to risks of mixed disasters in Brazilian cities. Observing elements of spatial segregation, including in this analysis the function of the State within this process of urban expansion, take advantage of the opportunity to verify the Brazilian panorama of exposure to mixed risks, especially related to strong hydrological precipitations. Were analysed, within this scenario, Law No. 10.257/2001, known as the Statute of the City and Law No. 12.608/2012, through which the national protection and Civil Defence Policy (PNPDC) was established, in order to observe the applicability of these risks. Finally, it brings the proposal to strengthen participatory democracy, from local spaces, as an instrument of risk management in urban space, so that prevention, mitigation and resilience of risk and eventual disasters are fostered, as well as the safety of housing, the city and the balanced environment. The method used for the development of research was the dialectical, adopting as methodological procedure, content analysis, based on bibliographies and documents focused on the solution of the proposed problem.

Key words: Risk. Vulnerability. Irregular occupations. Democracy. Socio-environmentalism.

RESUMEN

Se pretende a través de la presente investigación presentar, por un lado, un problema social y ambiental, que es la ocupaciones irregulares en el espacio urbano brasileño, por el otro, cuál es la contribución de la democracia participativa en este contexto. Para ello, el estudio comenzó por analizar la Teoría del Riesgo, en estas visiones de Ulrich Beck, Anthony Giddens y aplicabilidad para la comprensión del riesgo y del desastre mixto (natural y antropogénico) en el espacio urbano. En esta misma línea, se convierte en relevante entender el enfoque de la vulnerabilidad en esta teoría y su relación con la exposición a riesgos y desastres. Además, trae la noción de ciudad como mercancía (bienes) como parte de un análisis crítico para mostrar los contrastes observados en la ocupación del espacio urbano. Una vez hecho esto, al momento siguiente trae un rescate histórico de los procesos de desarrollo urbano y su relación con la modernidad, mientras que, para ello, el desarrollo de la ciudad de París, como base para el debate. Además, se analizó cómo este proceso fue en territorio brasileño, con el fin de verificar la influencia del modelo de París y la incidencia de una preocupación por la planificación urbana en este lugar, que describe, en particular, la condición actual de la exposición al riesgo de desastres mixta en las ciudades brasileñas. Ver elementos de segregación socio-espacial, incluyendo en este análisis la función del Estado en este proceso de expansión urbana, aprovechan la oportunidad de comprobar el panorama brasileño con respecto a la exposición a riesgos, especialmente relacionados con la fuerte lluvia hidrológico. Se analizaron, en este caso, la Ley n° 10.257/2001, conocido como el Estatuto de Ciudad y Ley N° 12.608/2012, a través de la cual se estableció la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (PNPDC), para observar la aplicabilidad del mismo en relación con esos riesgos. Por último, aporta a la propuesta de fortalecimiento de la democracia participativa, desde el espacio local, como un instrumento de gestión de riesgos en el espacio urbano, en el fin de que esto de ser promovidas medidas de prevención, mitigación y superación de los riesgos y posibles desastres, así como la seguridad de los derechos a la vivienda, la ciudad y el medio ambiente. El método utilizado para el desarrollo de la investigación fue la dialéctica, adoptando como procedimiento metodológico, análisis de contenido basado en bibliografías y documentos dirigidos a la solución del problema.

Palabras clave: Riesgo. Vulnerabilidad. Ocupaciones irregulares. Democracia. Socio-ambientalismo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Sociedade de Classes e Sociedade de Risco por Beck	30
Quadro 2: Conceito de risco externo e risco fabricado	31
Quadro 3: Evolução do conceito de vulnerabilidade	39-40
Quadro 4: Sujeitos, causas e motivo da vulnerabilidade	41
Quadro 5: Períodos e fatos – História do Brasil	72

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: Período e Percentuais registrados de urbanização – Brasil	89
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de crescimento da urbanização brasileira	89
Gráfico 2: Percentuais de Desastres Naturais no Brasil de 1991 a 2012.....	115
Gráfico 3: Registros de desastres naturais mais recorrentes no Brasil de 1991 a 2012.....	115
Gráfico 4: Percentual de pessoas afetadas por tipos de desastres	116
Gráfico 5: Percentual de Municípios de acordo com a situação do Plano Diretor	125
Gráfico 6: Instrumentos de Planejamento existentes no Brasil – 2013	126
Gráfico 7: Percentual de municípios, segundo instrumentos de planejamento	130

LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais

CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CEPED/UFSC – Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina.

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

MPF/RJ – Ministério Público Federal do Estado do Rio de Janeiro

ONU – Organização das Nações Unidas

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNPDC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RDH/ONU – Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas

RIO +20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

RJ – Rio de Janeiro

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O RISCO AMBIENTAL E VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA MODERNIDADE	20
2.1 O CONCEITO DE RISCO NA MODERNIDADE E A SOCIEDADE DE RISCO	20
2.1.1 Evolução da concepção de risco	20
2.1.2 Considerações sobre a Sociedade de Risco.....	25
2.1.3 Construção e percepção social do risco: risco como construção social e/ou construção social do risco.....	33
2.2 A VULNERABILIDADE A PARTIR DA SOCIEDADE DE RISCO E AS CIDADES..	37
2.3 OS RISCOS SOCIOAMBIENTAIS: CIDADE E A MORADIA COMO BENS DE CONSUMO	50
3 PROCESSO DESENVOLVIMENTISTA URBANO BRASILEIRO: PARIS COMO SUBSÍDIO PARA DISCUSSÃO	64
3.1 DA URBANIZAÇÃO DE PARIS: PROJETO DE HAUSSMANN.....	64
3.2 DESENVOLVIMENTO URBANO NO CENÁRIO BRASILEIRO (SÉCULOS XIX, XX E XXI)	71
3.2.1 O processo desenvolvimentista urbano no cenário brasileiro a partir da Conferência de Estocolmo.....	81
3.2.2 Consequências da ocupação desordenada das cidades brasileiras: riscos e vulnerabilidades socioambientais.....	92
4 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E AS POSSIBILIDADES DE MINIMIZAÇÃO OU EXACERBAÇÃO DOS RISCOS SOCIOAMBIENTAIS: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DOS RISCOS.....	101
4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	101
4.2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA LEI Nº 10.257/2001 - ESTATUTO DA CIDADE.....	110
4.3 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA LEI Nº 12.608/2012 (POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL).....	114
4.4 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO: O ESTATUTO DA CIDADE E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	120
4.4.1 Do Estatuto da Cidade	120
4.4.2 Da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	127

4.5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL E A MITIGAÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS	132
4.5.1 Do direito à informação	132
4.5.2 Do direito do cidadão à participação	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS	152

1 INTRODUÇÃO

O tema central desta pesquisa gira em torno da investigação de possibilidade de contribuição da democracia participativa, a partir dos espaços locais, para a gestão dos riscos e superação das vulnerabilidades socioambientais, visando igualdade e segurança no exercício do direito à cidade e à moradia no espaço brasileiro, com base nas considerações a seguir.

Considerando o aumento dos eventos climáticos intensos, em especial quanto à incidência, em determinados períodos e locais, de precipitações hidrológicas abundantes no território brasileiro, que embora atinjam toda a população, tendo efeitos mais severos para as populações mais carentes, passou-se a pensar quais circunstâncias contribuem para o agravamento destas situações.

Tais eventos, como se sabe, têm origem em um fenômeno natural. Porém, embora estes eventos tenham origem nestes fenômenos, nota-se que sua intensidade pode ser agravada a partir da contribuição da ação humana, que interfere quanto à exposição de determinados indivíduos em cenários em que o risco pode facilmente ser convertido em desastre, ocasionando mortes, acidentes, desaparecimentos e danos materiais, em função de deslizamentos, desabamentos, enchentes e alagamentos, entre outros resultados.

A escolha do tema também foi definida em consonância com a vinculação à linha de pesquisa “Direito Ambiental e Novos Direitos”, que em preceitos gerais “compreende o estudo das implicações jurídicas das ameaças contemporâneas sobre a sustentabilidade da sociedade”¹, sendo a partir desta possível verificar as implicações tanto sociais, quanto ambientais oriundas deste risco específico no espaço urbano. Além disso, a partir da ocorrência do evento danoso, o risco pode converter-se em desastre, nova temática que merece a atenção do direito diante das implicações jurídicas que sua incidência acarreta para os indivíduos e para o meio ambiente.

A pesquisa vincula-se também com o projeto de pesquisa “Meio ambiente, Direito e Democracia: para além do consumocentrismo numa sociedade pós-moderna”, coordenado pelo Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira, orientador desta pesquisa. A vinculação deve-se a proposta de verificar, em consonância com o citado projeto, como as forças de mercado, as

¹ SILVEIRA, Clóvis E. M. da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 1, 2016, p. 284. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366/2523>>. Acesso em 01 fev. 2017.

forças corporativas, interferem na ação estatal e por consequência na democracia, interferindo, portanto, na garantia de direitos aos cidadãos.

Para compreender melhor este contexto, buscou-se desenvolver a pesquisa considerando o risco, a moradia, a cidade e a democracia participativa. Para tanto, no Capítulo dois, procede-se ao resgate histórico da aplicação da noção de risco, chegando-se até a teoria base que traça as características da “Sociedade de Risco”. As características foram descritas a partir da obra de Ulrich Beck e Anthony Giddens, referenciais para o assunto. Além disso, incluiu-se uma análise da vulnerabilidade (enquanto gênero) e de suas espécies, no intuito de identificá-la nas obras dos autores mencionados, bem como compreender a relação existente entre a carência material e a exposição ao risco. Neste contexto, inseriu-se a questão do direito à cidade e à moradia, por serem estes bens diretamente afetados na ocorrência de desastres. Para tanto, foi examinada a lógica que circula a obtenção destes bens, bem como que desencadeia a formação e a exposição ao risco.

Além de compreender o risco, fez-se necessário adicionar outra característica que requer certo aprofundamento, que é a vulnerabilidade. Para tanto, buscou-se traçar algumas informações acerca dos diferentes tipos de vulnerabilidade, a fim de verificar quais deles se aplicam aos casos de ocupações de risco.

Alcançar um entendimento razoável sobre conceitos tão relevantes exigiu um direcionamento teórico a servir de referência. Neste sentido, adotou-se a Teoria do Risco, a partir das contribuições de Ulrich Beck e Anthony Giddens, no intuito de realizar uma leitura destes problemas que são sociais e ambientais à luz das bases edificadas por estes autores.

A análise do risco e da vulnerabilidade a partir destas concepções serviu para observar outro aspecto que foi considerado, qual seja a desigualdade na ocupação do espaço, logo da moradia.

Neste aspecto, um dos objetivos visava: (a) identificar, com aporte na Teoria da Sociedade de Risco de Ulrich Beck, se a vulnerabilidade socioambiental constitui fator de produção ou incorpora a produção do risco de desastre, avaliando assim a gestão democrática participativa na prevenção dos riscos no espaço urbano; e, (b) desvelar a relação existente entre a criação e percepção do risco de desastre urbano e o aumento das vulnerabilidades sociais, com vistas a aprimorar o planejamento urbano.

Sendo a maioria destes riscos, e os desastres deles oriundos, conhecidos, e por vezes até recorrentes, foi necessário buscar explicações para a manutenção desse quadro de desigualdade na ocupação do espaço urbano que acomete tantos indivíduos.

No capítulo três, a análise se iniciou pela observância das características do modelo de urbanização de Paris, tendo sido esta cidade escolhida por ser destacada como capital da modernidade, situada em um país desenvolvido e por ter sido objeto de sinuosa Reforma Urbana, sob o comando de Georges-Eugène Haussmann, a qual foi adaptada em diversas cidades do mundo, surtindo efeitos inclusive nas cidades brasileiras. Chegou-se à necessidade de entender como ocorreu o processo de urbanização brasileira, bem como a atual situação de ocupação de áreas de risco, no intuito de observar igualmente, por quem estas áreas são ocupadas e qual a relação destas ocupações com as degradações ambientais e sociais daí geradas.

Neste sentido, a pesquisa tomou o rumo da observação do espaço urbano, enquanto cidade e local da moradia para assimilar esses direitos e quais os interesses que os circundam, tendo presente que, com o advento do capitalismo, os efeitos deste último passam a permear todas as áreas. Destarte, analisou-se a cidade e a moradia enquanto mercadorias e os reflexos que essa classificação gera na expansão do espaço urbano.

Além disso, foi importante compreender dentro do processo de urbanização do espaço brasileiro, os resultados das decisões tomadas para verificar se este processo teve por base o desenvolvimento ou o crescimento econômico e qual importância foi atribuída para a sustentabilidade, já defendida no cenário internacional. Vale ressaltar que o governo brasileiro já vinha participando dos grandes eventos mundiais que defendiam uma maior preocupação com o meio ambiente, mesmo que a partir de uma visão antropocêntrica. Neste viés, o objetivo visava: (c) investigar o reflexo do desenvolvimento *versus* crescimento no agravamento das vulnerabilidades socioambientais e do risco de desastre urbano no território brasileiro.

Foi necessário considerar igualmente, quais foram as consequências das ocupações irregulares das cidades brasileiras. Dentro destas consequências, o enfoque direcionou-se a avaliar a contribuição para exposição de indivíduos a riscos e desastres socioambientais e manutenção de desigualdades quanto ao acesso aos direitos à cidade e à moradia.

A questão da segregação social, espacial e ambiental foi a próxima conjuntura considerada. Neste aspecto, fez-se a leitura da atuação do Estado, que responsável pelo planejamento urbano, face ao arcabouço legislativo em vigência, acaba omitindo-se nesta atribuição. Tem assim, sua parcela de culpa na manutenção da segregação socioespacial e no fortalecimento do mercado imobiliário.

Configurou-se, assim, uma exposição apoiada na sociologia e no urbanismo, requerendo a inserção de aspectos jurídicos para uma adequada gestão do risco no espaço urbano. Neste ínterim, procedeu-se uma avaliação dos traços do planejamento urbano (ou de sua ausência) a partir da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, bem como a partir da Lei nº 12.608/2012, através da qual foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Referidas leis trazem importantes diretrizes e instrumentos para planejar o uso e a expansão do espaço urbano, bem como na medida do possível, corrigir as falhas resultantes de uma urbanização desigual. O que se propôs a averiguar neste sentido é se, as contribuições trazidas por essas leis têm sido objeto da prática para auxiliar na solução de um problema tão latente quanto à exposição de indivíduos a riscos e a desastres mistos (naturais com participação antropogênica), com frequência crescentes.

Destarte, buscou-se analisar se a gestão do risco de desastres tem maior êxito a partir de uma administração isolada, técnica e impositiva ou se haveria satisfação nos resultados mediante a adoção de uma administração que considere, vez que essenciais, os dados técnicos, mas que seja compartilhada e informativa com a população que sente diretamente os reflexos dos eventos climáticos adversos. Aqui, o objetivo a ser considerado visava: (d) Analisar a viabilidade da participação democrática, a partir de espaços locais, considerando o que preconiza o Estatuto da Cidade, para a gestão do risco de desastres no contexto brasileiro, a fim de pensar, construir e adaptar conjuntamente o espaço urbano; e, (e) Examinar a partir de experiências de planejamento urbano participativas, bem como considerando o que preconiza a Lei nº 12.608/2012, a importância da democracia participativa no âmbito local, enquanto elemento de gestão do risco de desastres e construção de cidades resilientes.

Partindo desses objetivos pretendeu-se desenvolver o presente estudo, com vistas a ponderar acerca da urgência do enfrentamento dos problemas ambientais e sociais que originam cenários de risco e agravam vulnerabilidades socioambientais no espaço urbano brasileiro, diante da maior incidência de desastres neste território.

Para o cumprimento dos objetivos, foi adotado o método de pesquisa dialético, tendo em vista a possibilidade de desenvolver uma abordagem crítica da teoria e da realidade a partir do mesmo. Referido método, nas palavras de Paviani, possibilita verificar “a realidade como um jogo de contrários, de opostos e, igualmente, sempre considerada a totalidade, através de mediações²”. Pretende-se, assim observar a natureza oposta das circunstâncias, em

² PAVIANI, Jaime. **Epistemologia prática**. Caxias do Sul: EDUCS, 2ª ed. 2013, p. 78.

totalidade e em constante movimento, através do processo histórico e suas representações no contexto social, permitindo observar ao mesmo tempo, o que se mantém como “necessidade (a realidade imutável)” e o que se apresenta como “contingência (realidade mutável)”³.

Neste ínterim, o procedimento metodológico se estabelece através do desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa, exploratória, baseada em análise de conteúdo, mediante levantamentos e análises bibliográficas e documentais, para a construção da argumentação em torno das questões expostas, visando perceber as possibilidades a serem adotadas no deslinde do problema social e ambiental analisado.

Por fim, o tema escolhido possibilitou desenvolver uma pesquisa acerca do uso de um recurso natural que é o solo, incluindo a vegetação que nele se fixa (áreas de preservação permanente), de contextualizar o direito a cidade, num estudo que permitiu valorar ambiente e população, proteção e degradação, mas acima de tudo, tendo presente que as populações de baixa renda, nas ocupações dessas áreas irregulares, podem ser consideradas agressoras do ambiente, mas dele também acabam por ser vítimas quando da incidência de desastres.

³ Ibid., p. 69.

2 O RISCO AMBIENTAL E VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA MODERNIDADE

Abordar-se-á, neste segundo capítulo, o conceito de risco na modernidade e a Sociedade de Risco, que se configura em um modelo de estrutura social, trazido da Sociologia, incluindo as noções delineadas por Ulrich Beck e Anthony Giddens e, também, inserindo, nesta abordagem, o risco e a vulnerabilidade socioambiental que se estabeleceram ao longo da modernidade, ensejando observar a relação desta vulnerabilidade para a produção do risco e seu movimento inverso, seja pela ausência de conhecimento do indivíduo, seja pela debilidade dos espaços ocupados com a ausência de planejamento urbano, seja pela desigualdade imposta por esse modelo que coíma os indivíduos a habitar em áreas inadequadas.

Assim, visa-se demonstrar que a desigualdade mencionada se deve às condições, impostas pelo mercado, que regulam o espaço urbano e a moradia, instituindo-os como bens de consumo, mercadorias. O atual modelo de aquisição de moradias, tratadas como mercadorias/bens de consumo, é capaz de destinar camadas da sociedade a estabelecer moradia em espaços impróprios, com prejuízos ao meio ambiente e ao próprio ser humano, produzindo novas situações de risco, que não condizem com a dignidade humana e a sustentabilidade.

2.1 O CONCEITO DE RISCO NA MODERNIDADE E A SOCIEDADE DE RISCO

Para o desenvolvimento de uma reflexão capaz de proporcionar uma compreensão acerca do risco, considera-se primordial iniciar a descrição das características a partir do contexto histórico da noção de risco, evoluindo para aplicabilidades mais recentes.

Além disso, torna-se necessário também destacar as principais ideias que circundam o tema, considerando as contribuições teóricas desenvolvidas a partir das mudanças vivenciadas na sociedade moderna, bem como das mudanças na observação do risco chegando à valoração da construção social do risco como relevante em sua gestão.

2.1.1 Evolução da concepção de risco

A expressão risco retrata, atualmente, um conceito polissêmico⁴, ou seja, se aplica às mais diversas áreas e situações, seja na economia para descrever um investimento, seja na saúde, para descrever a situação de um paciente, seja no meio ambiente para descrever a possibilidade de prejuízo aos recursos naturais ou extinção de uma espécie, entre tantas outras aplicações.

E, por carregar tantas aplicações, importa observar que compreender o risco é uma tarefa complexa, até porque remete ao alerta para um perigo potencial, em que se está ínsito ou que pode futuramente ser sentido⁵.

Nas leituras mais recentes, tais como a de Teresa Ancona Lopez, o risco é um “conceito com conteúdo variável, aberto, indeterminado, dependendo da situação concreta”, que carrega “na incerteza o seu sentido nuclear”⁶.

No entanto, este é um conceito derivado de compreensões mais atuais. Observando a presença do que se concebeu por risco, ao longo da história, é possível notar a sua associação inicial com complicações diretas ao ser humano como, por exemplo: dos devastadores flagelos, como a Peste Negra, que em 1348 ceifou “a metade ou um terço da população da Europa ocidental”; dos eventos climáticos, entre 1693 e 1695, que alastraram fome e epidemias na população francesa, resultando em um número de vítimas próximo ao registrado na 1ª Guerra Mundial (1914-1918)⁷.

É possível observar, também, que a noção de risco fora empregada nos séculos XVI e XVII, ao ser mencionado pelos exploradores ocidentais em suas aventuras, estando relacionadas tais referências às viagens em águas e territórios a serem ainda desbravados. É daí que decorre a sua ligação inicial com uma questão espacial, originando, ainda, o ramo do seguro marítimo⁸.

Avançando, temporalmente, para os séculos XVIII e XIX, o risco aparece o também em outro espaço, além das águas salgadas, ou seja, nas cidades, que assumiam lugar de destaque por serem palco de guerras, desastres e calamidades, eventos estes que devastavam a população e registravam tais proporções na compreensão coletiva, como o exemplo citado por Veyret do terremoto de Lisboa, de 1755⁹.

⁴ LOPEZ, Teresa Ancona. Capítulo I – Sociedade de Risco. In: LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e Evolução da Responsabilidade Civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 23.

⁵ VEYRET, Yvette (org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. Tradução: Dilson Ferreira da Cruz. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2007, p. 25.

⁶ LOPEZ, op. cit., p. 24.

⁷ VEYRET, op. cit., p. 26.

⁸ LOPEZ, op. cit., p. 23.

⁹ VEYRET, op. cit., p. 28.

Todas essas aplicações foram se alastrando ao longo dos anos, chegando ao século XX, no qual é possível notar, mais especificamente a partir da década de 60, que o risco passou a ser estudado em diversas disciplinas, como “toxicologia, epidemiologia, psicologias - behaviorista e cognitiva - e engenharias”, onde se nota, nas categorias citadas, o interesse comum de desenvolvimento de uma pesquisa que abordasse critérios técnicos e quantitativos do risco em todas essas áreas¹⁰.

Decorre dessa averiguação técnico-quantitativa a tendência de mensuração do risco, feita através de padrões a serem calculados e estabelecidos mediante a adoção de estatísticas, probabilidades e psicometria, ou seja, pelo intermédio de métodos que possam levar a um resultado/padrão de mensuração do nível de aceitabilidade do risco e do eventual dano dele oriundo¹¹.

É possível referir, pelo período em que a averiguação técnico-quantitativa ganhou força, que houve certa influência da confiança na racionalidade científica, que levava o homem¹² a crer no domínio de suas criações e das consequentes reações.

O interesse na averiguação do risco, a partir da visão técnica e quantitativa, se estabelece sobre três pontos: “estimação, comunicação e administração”. A estimação, para que sejam verificadas a origem do risco, sua intensidade, os indivíduos expostos e suas implicações; a comunicação, para que sejam divulgadas mais informações sobre o evento, permitindo uma aproximação da compreensão entre leigos (que observam o risco até então de forma não científica) e especialistas (que compreendem o risco de uma visão logicamente técnica) e, por fim, a administração, que contando com resultados quantificados, seria auxiliar na regulação do risco¹³.

Todavia, após esse período, já ao final da década de 60, vão surgindo outros pontos de vista acerca do risco, que se estabelecem como uma crítica à compreensão estritamente técnica e quantitativa.

Dentre eles, figura como pioneira a análise da antropóloga britânica Mary Douglas, que traz para os debates sua visão socioconstrutivista, em parceria com o cientista político

¹⁰ GUIVANT, Julia S. **A Trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social**, p. 2. Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2015.

¹¹ Id.

¹² Ao referir “o homem” nesta pesquisa, quer-se referir à humanidade como um todo, enquanto raça.

¹³ GUIVANT, op. cit., p. 2.

Aaron Wildavsky, na obra *Risco e Cultura*¹⁴, aproximando, desta forma, a questão das ciências sociais.

No pensamento dos citados autores, o risco é retratado, portanto, como uma construção social, defendendo estes que a percepção do risco não está intrínseca somente naquela proferida pela visão técnica e quantitativa, mas carregada de uma natureza cultural¹⁵. Tal pensamento denota o surgimento de uma nova teoria: a Teoria Cultural dos Riscos, que tende a superar o paradigma da supremacia da ciência, rompendo com o “objetivismo das análises precedentes”, passando a abordar o risco como produção/construção social¹⁶.

Assim, conquista espaço a visão socioconstrutivista, que procura reduzir o distanciamento existente entre a prevalência da ciência e da técnica, bem como a univocidade desta última, como forma de percepção/mensuração do risco. E isso se dá através da importância da cultura, enquanto formadora do conhecimento, na criação e aceitação dos riscos na sociedade moderna¹⁷. A teoria cultural estaria, assim, “centrada numa visão socioconstrutivista segundo a qual os indivíduos são organizadores ativos de suas percepções, impondo seus próprios significados aos fenômenos¹⁸”.

Cumprindo ainda, para ampliar a compreensão da teoria, citar a opinião de Douglas e Wildavsky (que inseriram na temática também os riscos tecnológicos e ambientais), acerca da aceitabilidade do risco:

A aceitabilidade dos riscos é uma questão de juízo e, hoje em dia, os juízos divergem. Entre a percepção privada e subjetiva e a ciência pública e física, estende-se a cultura, um campo intermediário de crenças e valores comuns. A atual divisão do sujeito que ignora a cultura é arbitrária e contraproducente.

Estando no interior de nossa cultura, só podemos examinar nossas aflições por meio de nossas lentes culturalmente fabricadas¹⁹.

É possível notar, dessa forma, a percepção do risco a partir de um juízo de valor feito pelo indivíduo e/ou por um grupo, que vai levar em conta o seu consciente cultural para formar seu discernimento e/ou tensão acerca de determinado evento futuro.

¹⁴ DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron B. **Risco e cultura**: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Tradutor: Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, 205 p.

¹⁵ *Ibid.*, p. 205.

¹⁶ SILVEIRA, Clóvis E. M. da. Uma breve análise sobre a integração entre as dimensões científica e axiológica na construção do risco ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 1, 1º quadrimestre de 2013, p. 133. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em 10 out. 2016.

¹⁷ MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. O risco em perspectiva: tendências e abordagens. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, p. 41-42, jul./dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13431/12328>>. Acesso em 09 set. 2016.

¹⁸ GUIVANT, op. cit., p. 3.

¹⁹ DOUGLAS; WILDAVSKY, op. cit., p. 184.

Desta forma, se verifica uma mudança nas análises, que passam a compreender que a percepção do risco resulta da confluência entre as ciências exatas, a ecologia e as ciências cognitivas, visando combinar a objetividade das disciplinas científicas e as percepções dos riscos pelos indivíduos/grupos, inserindo, na teoria, a pluralidade de racionalidades e a diferença entre a racionalidade do leigo e do perito²⁰.

Assim, a consideração de certas situações como sendo de risco passa pelo consciente cultural ou, como menciona Veyret, “a escolha dos acontecimentos retidos pela memória coletiva não é neutra²¹”, o que permite observar uma relação da compreensão do risco com os resultados negativos e os danos que sofrem determinada população, seja em pequena ou larga escala, e sua identificação por uma coletividade e não apenas por indivíduos isoladamente, embora estes tenham sua percepção.

Guarda ainda relevância a teoria de Douglas, por defender a aplicação nos processos decisórios, de “uma pluralidade de racionalidades”, a partir da necessidade de se levar em conta a “diferença tênue de peso entre a racionalidade do perito e a racionalidade do leigo²²”, ou seja, ambas as percepções precisam ser valoradas na análise e gestão do risco, visto que não se poderia decretar a supremacia de uma racionalidade sobre a outra, até porque, mesmo internamente, dentro de cada categoria, pode haver divergências de entendimento.

Adotando-se esse posicionamento e a afirmativa de que lidar com o risco é lidar com o incerto, tem-se um afastamento da adoção apenas da visão técnica acerca dos riscos, haja vista que esta não considera a incerteza, ao “super-intelectualizar os processos decisórios e super-enfatizar os impedimentos dos leigos, classificados como irracionais” (sic). E, como esclarece Guivant: “Na seleção dos riscos relevantes nem sempre a evidência científica teria o papel esclarecedor, pelo fato de que a escolha responderia a fatores sociais e culturais e não naturais²³”.

Assim, a noção socioconstrutivista de Douglas instigou o aprofundamento do entendimento do risco pelas ciências sociais, tendo provocado teóricos como Ulrich Beck e Anthony Giddens, que serão abordados na seção subsequente, a discorrerem sobre o assunto, colocando-o como um dos temas centrais da sociedade moderna.

²⁰ SILVEIRA, Clóvis E. M. da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014, p. 323-326.

²¹ VEYRET, op. cit., p. 26.

²² SILVEIRA, op. cit., 2013, p. 135.

²³ GUIVANT, op. cit., p. 4.

Esse interesse ocorre porque, na medida em que a sociedade avança tanto a indústria, quanto a própria ciência e tecnologia, passam a trazer novos desafios para a harmonia nas relações sociais e nas relações dos indivíduos com a natureza.

Em decorrência disso, a evolução do conceito, que passou a verificar a incidência do risco não só nas epidemias e nas guerras, mas também nas ameaças terroristas, nucleares e naturais, remete o risco ao centro da abordagem pelas teorias sociais, local em que permanece diante do crescimento das proporções de desastres oriundos das ameaças referidas.

Viver os séculos XX e XXI, com o aumento de incidência de desastres, estes entendidos como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais, com consequentes prejuízos econômicos e sociais”²⁴ atraem, cada vez mais, as atenções para a ampliação da consciência do risco e a dúvida se o ser humano moderno vive em uma Sociedade de Risco e como deve ser pensada sua gestão.

2.1.2 Considerações sobre a Sociedade de Risco

A partir da modernidade²⁵ o tema “conceito de risco” é constantemente evocado. Parte por influência da abordagem fornecida pela sociologia, nas pessoas de Ulrich Beck e Anthony Giddens²⁶, que desenvolveram relevantes reflexões sobre a Sociedade de Risco, tendo o primeiro desenvolvido, inclusive, a “Teoria da Sociedade de Risco”.

O estudo do risco enquanto objeto das ciências sociais, como já mencionado anteriormente, advém do prosseguimento de uma tendência construtivista, que se firmou no decorrer dos anos 80, incitando análises teóricas revigoradas pela inquietude, que toma espaço na modernidade com a ampliação das ameaças ambientais²⁷.

²⁴ BRASIL. **Decreto nº 7.257**, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁵ Para reproduzir um conceito de modernidade, utiliza-se a definição de Giddens, para quem: “Modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência.” GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991, p. 11.

²⁶ É importante salientar que diversos outros autores abordam o tema do risco na sociedade contemporânea; porém, pela proposta de abordagem da presente pesquisa, cabe dar enfoque a Beck e Giddens, pois colocaram o risco ambiental e tecnológico como centrais para o entendimento desta sociedade.

²⁷ GUIVANT, op. cit., p. 10.

Previamente, ao se adentrar em algumas questões importantes, levantadas pelos teóricos acerca da Sociedade de Risco, vale destacar que, para captar o significado do risco nos tempos atuais, notadamente na seara do direito ambiental e urbanístico, se faz necessário contextualizá-lo interdisciplinarmente, recepcionando-o e problematizando-o a partir das contribuições de diversas áreas, passando pelas ciências ditas ‘duras’, exatas – matemática, astronomia, química, física e outras – e pelas ciências ditas ‘moles’, inexatas – sociologia, direito, psicologia, e outras – para, através dos significados que ali estão esculpidos, buscar os conceitos que remetem a uma análise cindínica²⁸.

Feita esta consideração, cumpre iniciar uma breve explanação sobre a Sociedade de Risco e as reflexões de Beck e Giddens, sequencialmente, neste sentido.

Na obra “*La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida*”²⁹, o sociólogo alemão Ulrich Beck assinala o surgimento da Sociedade de Risco a partir do desastre nuclear de Chernobyl, ocorrido no ano de 1986, ao lado das mudanças climáticas do início do século XXI, como marcos da deterioração do meio ambiente. O autor registra o mesmo marco em sua obra em que descreve a Teoria da Sociedade de Risco³⁰.

Beck desenvolve sua obra na Alemanha Ocidental, o que parece lhe predispor a empregar a sua visão eurocentrista na formulação da teoria, sob o terror vivido na não tão distante Ucrânia, palco da citada tragédia ocorrida em Chernobyl. Talvez seja esta a justificativa para o desenvolvimento de uma abordagem preocupada com a tecnologia e desvinculada da pobreza na produção do risco, uma vez que a Europa e os países do Norte já contavam com avanços científicos e tecnológicos mais visíveis, o que os levou a presenciar desastres deles oriundos anteriormente, aumentando sua preocupação com o medo, enquanto nos países do Sul, em subdesenvolvimento, a preocupação com a pobreza ainda é prevaiente, como se verá adiante.

A preocupação de Beck com os riscos resta demonstrada por terem, estes, se tornado uma constante na sociedade, a partir do próprio avanço da ciência, da tecnologia e da indústria. Estes mecanismos de avanço, além do crescimento econômico para algumas nações, trouxeram grandes ameaças para a humanidade como um todo, a exemplo do emprego da energia nuclear, do desenvolvimento de organismos geneticamente modificados (transgênicos) e agrotóxicos cada vez mais potentes.

²⁸ VEYRET, op. cit., p. 11.

²⁹ BECK, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós, 2007, p. 127.

³⁰ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. 2. Ed. São Paulo: 34, 2011.

A teoria do risco de Beck, ainda que, como o próprio autor reconheça, esteja distante “das regras da pesquisa social empírica³¹”, se torna mais expressiva por considerar os fenômenos ambientais juntamente aos fenômenos sociais no prognóstico de uma nova sociedade, a Sociedade de Risco, que estaria por se sobrepor a Sociedade Industrial, o que é percebido na afirmação: “a despeito de um passado ainda vigente, tornar visível o futuro que já se anuncia no presente³²”.

Na visão de Beck, a Sociedade Industrial “se despede do palco da história, saindo pelos bastidores dos efeitos secundários” de um modo adverso do que se havia previsto até então, sem um grande “estrondo político³³” (uma guerra ou uma revolução) e vai cedendo espaço para uma nova fase, marcada pelas implicações do crescimento, tendo em vista que este mesmo crescimento, que produz as riquezas, passa a produzir, também, os riscos. Esta dinâmica é percebida na afirmação do autor, ao dizer que “a reboque das forças produtivas exponencialmente crescentes no processo de modernização, são desencadeados riscos e potenciais de autoameaça, numa medida até então desconhecida³⁴” (sic).

A partir daí é perceptível um dos pontos essenciais da tese de Beck. O autor defende que a Sociedade Industrial, também referida por ele como sociedade de classes³⁵, tinha como preocupação central a demanda de “como a riqueza socialmente produzida pode ser distribuída de forma socialmente desigual e ao mesmo tempo ‘legítima’³⁶”.

Com o advento da Sociedade de Risco a demanda seria análoga; contudo, com um objeto distinto, ou seja, o desafio seria ainda acerca de distribuição. Porém, a distribuição das riquezas, que antes era socialmente desigual, daria lugar à distribuição de riscos resultantes da modernização, mas agora de forma igualitária para toda a sociedade³⁷.

Neste sentido Beck afirma:

Riquezas podem ser *possuídas*; em relação aos riscos, porém, somos *afetados*; ao mesmo tempo, eles são *atribuídos* em termos civilizatórios. Dito de forma hiperbólica e esquemática: em situações de classe ou camada social, a consciência é

³¹ O autor recebeu, ao longo desses anos, diversas críticas por pressupor uma teoria sem o devido rigor metodológico e limitação em referências à produção acadêmica. Neste sentido GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, 16, abril 2001, p. 96 e CAUBET, Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades industriais infensas à responsabilidade jurídica. **Caderno de Direito**, Piracicaba, v. 13 (24), jan-jun. 2013, p. 66.

³² BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. 2. Ed. São Paulo: 34, 2011, p. 11.

³³ Ibid., p. 13.

³⁴ Ibid., p. 23.

³⁵ Ibid., p. 16.

³⁶ Ibid., p. 24.

³⁷ Ibid., p. 25.

determinada pela existência, enquanto, nas situações de ameaça, *é a consciência que determina a existência*³⁸. (grifos do autor).

Tal afirmação, dentre outras do autor, permite situar sua teoria na visão socioconstrutivista, o que se deve ao descrédito da ciência e da tecnologia, face ao seu fracasso perante a superação e ao controle de riscos e ameaças, que crescem, continuamente, na modernidade³⁹.

Para Beck, a exploração dos recursos da natureza, antes concretizada para garantir aos indivíduos melhores condições materiais – a pretexto da distribuição das riquezas, passa produzir os seus próprios riscos, que serão igualmente distribuídos – agora numa escala global – e as fontes de riquezas contaminadas a partir da própria exploração. Por esta razão, para Beck, o desenvolvimento torna-se reflexivo⁴⁰.

Embora a teoria de Beck guarde razão em relação às ameaças, que se tornam globais – a exemplo das nucleares e climáticas de larga escala –, ela é deficiente, por dar a entender que a escassez material deixava (deixa) de ser uma preocupação, visto que os riscos tomavam a partir de então este lugar. Dita conclusão permite afirmar, neste sentido, que é prematura a tese de superação da sociedade de classes, tendo em vista que a sua demanda, a distribuição igual de riquezas, permanece a ser perseguida⁴¹.

O autor deixa de fazer conexão entre a produção de riscos e a pobreza, atrelada à vulnerabilidade social, considerando a produção de riscos a partir, apenas, de forças produtivas industriais e tecnológicas de modo geral.

Outro conceito trazido pelo autor alemão, marcado na teoria social, é o do efeito bumerangue. Conforme Beck, com o surgimento das situações de ameaça, os riscos oriundos da modernização, distintamente do que acontecia com as riquezas, teriam um alcance universal, ou seja, em havendo um desastre todos os indivíduos podem ser atingidos, até mesmo aqueles que produziram o risco ou dele se beneficiaram⁴².

Todavia, é possível verificar, novamente, que o autor deixa de considerar as fragilidades materiais dos indivíduos, tanto na percepção do risco quanto na recuperação após a ocorrência de um desastre. A reiteração da superação da sociedade dividida em classes,

³⁸ Ibid., p. 28.

³⁹ Ibid., p. 71.

⁴⁰ Ibid., p. 24-25.

⁴¹ A explicação de Tereza Ancona Lopez de “*Class-specific risks*” convida a entender que Beck defende em sua teoria um fortalecimento da sociedade de classes diante da concentração dos riscos em camadas desfavorecidas. Porém, tal indicação pode ser considerada, mas como crítica àquilo que Beck defendeu como Sociedade de Risco, na qual suplantava-se a distribuição de riquezas pela de riscos. LOPEZ, op. cit., p. 37.

⁴² BECK, op. cit., 2011, p. 27 e 44.

fundamentada por Beck, é observada quando ele discorre que os riscos atingem a sociedade como um todo, incluindo seus causadores, pobres ou ricos, independente de religião, raça ou condição.

Para demonstrar esse entendimento, opinando sobre este tema, Julia S. Guivant afirma:

Beck apresentava uma perspectiva bastante linear e evolutiva entre a sociedade de classes e a sociedade de risco, deixando de considerar que no mundo globalizado encontram-se sociedades com as duas características, o que daria uma dimensão diferente à própria sociedade de risco⁴³.

Esse tratamento linear e evolutivo que Beck apresentava, propicia a entender, em certa medida, que as dificuldades oriundas da desigualdade na distribuição das riquezas foram superadas e, assim, foi possível chegar, gradativamente, a uma sociedade que se preocupa, primordialmente, com o risco e com o medo, ao passo que a realidade mostra que a pobreza, a fome e a falta de moradia ainda são problemas sociais, que seguem em ascensão.

Beck estabelece três referenciais, que elucidam uma mudança de sistema a partir da Sociedade Industrial, para introduzir e compreender a sociedade de risco.

No primeiro deles, Beck aborda a relação da moderna Sociedade Industrial com os recursos da natureza e da cultura. Estas se estabelecem como base de tal sociedade; porém, estão sendo consumidas em prol do triunfo do crescimento. No segundo, considera a relação da sociedade com os perigos advindos de sua própria evolução, que ultrapassam os fundamentos das representações sociais acerca da segurança, visto que a partir de sua consciência, podem ser afetadas ações e decisões políticas que interferem na ordem social. E, por fim, o terceiro indica a “deterioração, decomposição e desencantamento” de padrões coletivos, como a fé no progresso e consciência de classe (exemplos citados pelo autor), considerados expressivos na Sociedade Industrial até o século XX. Passada esta fase, o processo se vira para a individualização, a partir da qual os indivíduos devem considerar riscos pessoais e globais no decorrer de sua vida⁴⁴.

O quadro a seguir é, neste sentido, complementar para compreensão das diferenças entre Sociedade de Classe e Sociedade de Risco, estabelecidas por Beck:

⁴³ GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 16, abril 2001, p. 97-98. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/188/184>>. Acesso em 29 dez. 2016.

⁴⁴ BECK, Ulrich. *Teoría de la sociedad del riesgo*. In: BAUMAN, Zygmunt; LUHMANN, Niklas; BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; BERIAIN, Josexto (comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona, Espanha: Anthropos, 1996, p. 204-205 (tradução da autora).

Quadro 1 – Sociedade de Classes e Sociedade de Risco por Beck

SOCIEDADE DE CLASSES	SOCIEDADE DE RISCO
<p>Modernização simples Fase que tem lugar dentro das categorias e princípios da sociedade industrial</p>	<p>Modernização reflexiva Fase de transformação social na qual, devido a sua própria dinâmica, a modernização muda de forma: classes, estratos, ocupações, papéis sexuais, empresas, estruturas setoriais, os pressupostos gerais e o curso do progresso natural técnico-econômico. Emergem novas linhas de conflitos sociais e de coalisões políticas.</p>
<p>Racionalização da tradição Contra a visão de que a modernidade é uma liberalização das tradições e religiões, assim como das limitações da natureza afirmam novas tradições.</p>	<p>Racionalização da racionalização Dentro das instituições emergem conflitos sobre seus fundamentos e desenvolvimentos alternativos (políticas em relação às mulheres, transporte, emprego, tecnologia, entre outras)</p>
<p>Produção de riqueza .antagonismos: capital/trabalho</p>	<p>Produção de risco .antagonismos: polarização dentro do capital e também dentro do trabalho</p>
<p>hierarquias sociais .sujeitos revolucionários</p>	<p>não hierarquias sociais .sem sujeitos revolucionários. Não há um “proletariado ecológico”.</p>
<p>.responsabilidade organizada</p>	<p>.irresponsabilidade organizada: é a interpretação do princípio da causalidade em termos individuais.</p>
<p>.racionalidade científica</p>	<p>.racionalidade social: a partir de uma crítica ao progresso</p>
<p>.conexão entre risco e segurança</p>	<p>.desconexão entre risco e segurança</p>

Fonte: Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. ⁴⁵

Assim, denota-se que, na visão de Beck, o início de uma nova fase onde padrões considerados coletivamente abrem espaço para percepções individuais e onde a noção de segurança perde espaço para a consciência da presença de riscos globais permanentes.

Tomando os riscos uma dimensão global, sem possibilidade de limitação no tempo e espaço, com proporções e possibilidades de danos cada vez mais irreversíveis e abundantes, Beck alerta que a percepção, ou contenção, desses riscos pode ser tardia ou até mesmo ineficaz⁴⁶.

Diante dessas convicções Beck introduz na teoria a noção de irresponsabilidade organizada, a partir da qual as origens e consequências dos riscos em larga escala são ocultadas, assim como as manifestações populares que as questionam, face à deficiência das instituições políticas, e até mesmo jurídicas, de controlá-las⁴⁷. Ou seja, se não se sabe lidar

⁴⁵ Quadro adaptado do artigo GUIVANT, Julia S. **A Trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social**. Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2015.

⁴⁶ SILVEIRA, op. cit., 2014, p. 31.

⁴⁷ Id.

com os riscos, melhor fazer de conta que estes não existem. Além do mais, as instituições responsáveis por sua gestão parecem não ter força nem política, nem jurídica, para impedir atividades que criam os riscos mais severos.

Percebe-se, desta forma, que as instituições responsáveis têm ciência destes riscos, mas seguem negando a sua existência, seu controle, suas consequências e indenizações a danos deles oriundos, principalmente em nome de um progresso que sequer foi capaz de atender às necessidades de toda a população em igualdade.

Feitas as considerações de Beck, relativamente a esta nova fase social, se passa a expor algumas questões apresentadas pelo sociólogo britânico Anthony Giddens, no que diz respeito à temática do risco.

A proposta de entendimento da contribuição, trazida por Giddens, é iniciada a partir do quadro a seguir, que menciona dois conceitos importantes descritos pelo autor:

Quadro 2 – Conceito de risco externo e risco fabricado

Risco externo	Perigos que provém do mundo natural e não estão relacionados com as ações dos humanos. Entre os exemplos de riscos externos contam-se secas, terremotos, fomes e tempestades.
Risco fabricado	Perigos criados pelo impacto do conhecimento humano e da tecnologia no mundo natural. Entre os exemplos de risco fabricado contam-se o aquecimento global e os alimentos geneticamente modificados.

Fonte: GIDDENS, Anthony. Sociologia. Adaptação da autora ⁴⁸

As noções acima foram mencionadas para observar que Giddens estabelecia uma classificação dos riscos, importando nesta classificação, basicamente, a interferência humana na produção do risco. Nota-se igualmente que Giddens não considera, nesta definição, a interferência humana quanto aos riscos advindos de fenômenos naturais.

Abordando os riscos da modernidade, Giddens considera que, no início da Sociedade Industrial, verifica-se com mais intensidade, a presença dos riscos externos que, por vezes, atingiam indivíduos, ora repentinamente, ora repetidamente, o que possibilitava que estes fossem calculados a fim de que fossem evitados⁴⁹.

Mas, se os riscos já se apresentavam desta forma na modernidade, Giddens questiona no que se diferenciariam na alta modernidade. Argumenta ainda, o citado autor, que na alta

⁴⁸ Referido quadro foi elaborado a partir dos conceitos trazidos por Giddens na seguinte obra: GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Lisboa, PO: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 701.

⁴⁹ GUIVANT, Julia S. **A Trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social**. , p. 22-23. Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2015.

modernidade os novos riscos passam a fazer parte do cenário. Estes riscos são os fabricados artificialmente, como resultado do próprio avanço da ciência e da tecnologia, sendo frutos da modernidade e podem provocar resultados devastadores como o acidente de Chernobyl e as mudanças climáticas. Ainda assim recorda que a humanidade já enfrentou prenúncios de grandes catástrofes, mas acabou por superá-los. Porém, como esclarece Guivant, para Giddens uma “especificidade maior dos riscos atuais estaria em que tanto para leigos como para peritos a estimação dos riscos é um exercício constante”. Essa estimação, e até mesmo a impossibilidade de estimação, é que vai estabelecendo uma aproximação entre os sistemas de conhecimento de leigos e peritos, agregada às novas ameaças, que é o que caracteriza a Sociedade de Risco⁵⁰.

Seguindo este rumo, no que diz respeito às ações individuais, esclarece Giddens que:

Perigo e risco estão intimamente relacionados, mas não são a mesma coisa. A diferença não reside em se um indivíduo pesa ou não conscientemente as alternativas ao contemplar ou assumir uma linha de ação específica. O que o risco pressupõe é precisamente o perigo (não necessariamente a consciência do perigo). Uma pessoa que arrisca algo corteja o perigo, onde o perigo é compreendido como uma ameaça aos resultados desejados⁵¹.

A partir de então, é possível observar, na abordagem de Giddens, a questão da percepção individual do risco, visto que, na Sociedade de Risco, os indivíduos podem estar propensos a determinados riscos, sem terem consciência daquilo que os ameaça⁵².

Todavia, além da percepção individual, Giddens considera que existem ambientes em que o risco pode atingir “coletivamente grandes massas de indivíduos” ou até mesmo a totalidade de indivíduos, exemplificando a situação como um desastre ecológico ou uma guerra nuclear⁵³. Essa opinião aproxima as visões de Beck e Giddens, já que o último concorda que “riscos globalizados deste tipo não respeitam divisões entre ricos e pobres ou entre regiões do mundo⁵⁴”, assim como preconiza Beck.

Diante deste cenário, a busca pela segurança passa novamente pela aproximação entre conhecimentos de leigos e peritos, para compreensão e definição de aceitabilidade de um risco, seja ela individual, ou seja, coletivamente⁵⁵.

⁵⁰ Ibid., p. 23.

⁵¹ GIDDENS, op. cit., 1991, p. 42.

⁵² Id.

⁵³ Ibid., p. 43.

⁵⁴ Ibid., p. 127.

⁵⁵ Ibid., p. 43.

Giddens coloca a origem dos novos riscos no que ele define como “meio ambiente criado” ou “natureza socializada⁵⁶”, ou seja, as intervenções do ser humano no meio ambiente, em busca do desenvolvimento, acabaram provocando novas ameaças e, também, colocando a natureza, origem dos recursos, como vítima de desastres em proporções assustadoras⁵⁷.

Os resultados desse processo são alarmantes e, como Marx já prenunciava, a modernidade teria um impacto irreversível no ambiente e nas relações sociais, sendo que por isso é vista como um monstro domado, enquanto os indivíduos conseguiram controlar suas criações. Giddens propõe substituir o monstro, na alta modernidade, pelo carro de Jagrená, uma potente máquina em constante movimento (em analogia à ciência e à tecnologia) que pode ser guiada pelos seres humanos, mas que, a qualquer momento, pode estar desgovernada, assumindo rumos que não podem ser previstos⁵⁸.

Destarte, tanto Beck quanto Giddens concordam que os avanços da ciência e da tecnologia da sociedade altamente industrializada, diferentemente da sociedade industrial e de classes, configuram-se, assim, como fontes de novos do risco, que passam a atingir toda a sociedade, independentemente de classe, nacionalidade, raça ou religião, uma vez que não “são meros efeitos colaterais do progresso, mas centrais e constitutivos destas sociedades”. E, por esta razão, estes novos riscos nem sempre podem ser percebidos apenas por dados técnicos, fórmulas e estatísticas físicas ou químicas, pois até mesmo estas ciências, podem não conseguir determiná-los com exatidão⁵⁹.

2.1.3 Construção e percepção social do risco: risco como construção social e/ou construção social dos riscos

Se a ciência e a técnica não são capazes, isoladamente, de mensurar com precisão os riscos e suas consequências, cumpre considerar também a percepção social do risco.

Neste sentido, outra perspectiva, que se desenvolve concomitantemente com a perspectiva da percepção cultural do risco, merece atenção. Esta perspectiva é apurada por

⁵⁶ Ibid., p. 127.

⁵⁷ Ibid., p. 129. O autor elenca alguns exemplos como o efeito estufa, a radiação advinda de acidentes nucleares ou do lixo atômico, destruição de florestas, entre outros.

⁵⁸ Ibid., p. 139-140.

⁵⁹ GUIVANT, Julia S. **A Trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social**, p. 19. Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. Acesso em 31 jul 2015.

Acosta⁶⁰, ao diferenciar duas vertentes resultantes do caráter “construtivo” do risco, que podem ser segmentadas em “o risco como construção social” e a “construção social de riscos”. A diferença destas duas abordagens consiste no fato de que, na construção social do risco, não cabe avaliar a percepção do risco apenas dentro de um contexto sociocultural, mas de considerar nesta avaliação, a atividade humana enquanto precursora de criação ou no agravamento de situações de risco⁶¹.

Assim esclarece Silveira:

Por outras palavras, a questão não é evidenciar que a percepção do risco é um produto complexo de conhecimento e aceitação, e sim que as situações de vulnerabilidade, bem como as mazelas sociais em geral, são produzidas por uma confluência de fatores naturais e de fatores sociais – e, nesse sentido, decorrem de um sem-número de razões de ordem econômica, política, jurídica, demográfica, dentre outras. Estas razões que devem ser objeto de investigação autônoma, a fim de que se compreenda como são produzidas as ameaças e as situações, ditas de vulnerabilidade, em que se encontram determinados grupos sociais, comunidades, classes, indivíduos⁶².

A partir disto é que se atenta ao fato de que a conduta humana não diz respeito apenas à compreensão e/ou aceitação do risco, mas pode ser propulsora na produção ou fomento de novas situações de risco, que se formam a partir de vulnerabilidades⁶³ sociais, econômicas e até mesmo ambientais.

Desta forma, a construção social do risco pode vincular-se à percepção e as noções de vulnerabilidade e desigualdade⁶⁴.

Continuando, segundo Silveira, a observação do risco considerando critérios sociais permite contemplar dois enfoques relevantes: a) a partir da perspectiva culturalista, a construção social do risco “oferece a percepção dos grupos sociais acerca dos riscos que podem tornar mais vulneráveis suas comunidades”; e, b) a partir da perspectiva socioeconômica, em que a construção social do risco “parte da gênese de situações de vulnerabilidade às quais grupos específicos da sociedade estão sujeitos⁶⁵”.

⁶⁰ ACOSTA, Virgínia Garcia. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, septiembre-diciembre, n. 19, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, Distrito Federal, México, 2005.

⁶¹ SILVEIRA, Clóvis E. M. da. A teoria da sociedade de risco como instrumento para a compreensão da emergência dos movimentos sociais urbanos no Brasil: um contraponto crítico. **Revista Quaestio Iures**, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1918.

⁶² Id.

⁶³ A questão das vulnerabilidades será abordada com maior detalhamento na próxima seção.

⁶⁴ SILVEIRA, op. cit., 2014, p. 320.

⁶⁵ SILVEIRA, op. cit., 2013, p. 142. Neste sentido também: ACOSTA, op. cit., p. 22.

Este último aspecto importa, sobremaneira, no que diz respeito aos riscos condizentes aos eventos naturais, em que a ação humana acaba, ainda que inanimadamente, por motivar resultados excessivamente danosos ou até mesmo irreversíveis diante da ocupação de áreas impróprias para moradia. Eventos antes entendidos como resultados apenas de causas naturais, passam a ser observados a partir da interferência humana, como no caso da degradação ambiental, do crescimento demográfico e dos processos de urbanização, exemplos estes citados por Acosta, em que o ponto em comum a todos é a desigualdade social e econômica, tanto na escala local, quanto regional, nacional e até mesmo internacional⁶⁶.

E, a partir da consideração da desigualdade, esclarece Acosta que:

La construcción social del riesgo, desde esta perspectiva, remite en su esencia a las formas en que la sociedad construye contextos frágiles que se asocian e incrementan las dimensiones de la vulnerabilidad. Todo ello se traduce en una falta de adaptación al medio físico que provoca, incluso, que el próprio medio se convierta en una amenaza e, incluso, en un factor de generación de riesgo⁶⁷.

Conectando esta ideia ao exemplo da moradia, percebe-se uma confluência entre os indivíduos que podem contribuir para a produção do risco, e aqueles que se tornam vítimas de um eventual desastre oriundo desta circunstância, advinda da conduta humana, lembrando o que Beck conceituou como efeito bumerangue. Todavia, há que se considerar que a vulnerabilidade socioeconômica impossibilita uma adaptação adequada aos ambientes que acabam por transmutar-se em espaços para produção de novos riscos.

Igualmente, há que se considerar que, em face da ocorrência de um desastre, os indivíduos mais pobres terão uma capacidade de resposta compatível com sua situação socioeconômica, o que pode impossibilitar uma pronta recuperação e pode remeter estes indivíduos para uma situação mais degradante em relação a que se encontravam previamente ao evento.

Os desastres, por sua vez, vão acabar por revelar as seguintes circunstâncias: expõe como as sociedades produzem riscos, assim como expõe as maneiras das sociedades perceberem esses riscos⁶⁸.

Assim, conclui Acosta, a construção social do risco aponta para a produção e reprodução de situações de vulnerabilidade, que serão determinantes quanto aos efeitos de

⁶⁶ ACOSTA, op. cit., p. 16-17.

⁶⁷ ACOSTA, op. cit., p. 22-23. “A construção social do risco, a partir desta perspectiva, remete em sua essência às formas em que a sociedade constrói contextos frágeis que se associam e incrementam as dimensões da vulnerabilidade. Tudo isso se traduz em uma falta de adaptação ao meio físico que provoca, que o próprio meio se converta em uma ameaça e, até mesmo, em um fator de geração de risco”. (tradução livre da autora).

⁶⁸ ACOSTA, op. cit., p. 23.

uma ameaça natural, constituindo-se como uma das responsáveis na formação de um desastre⁶⁹. E isso porque se torna essencial, na compreensão do risco e, por consequência, do desastre verificar o contexto de sua ocorrência, considerando neste as variáveis socioeconômicas dos indivíduos atingidos, o que permite perceber que a ameaça, seja natural ou antropogênica, não se constitui a única motivação do evento.

Assim, esclarece Acosta:

*De este enfoque se deriva la necesidad de analizar de manera conjunta los efectos de la amenaza y los elementos que conforman el riesgo, entre los cuales la vulnerabilidad ocupa un lugar prominente. La magnitud y severidad de las vulnerabilidades sociales y económicas acumuladas, asociadas con la presencia de una determinada amenaza, resultan en eventos desastrosos producto de procesos que, como tales, deben ser entendidos y aprehendidos.*⁷⁰

A consideração da vulnerabilidade como um dos eixos centrais na conformação do risco, defendida por Acosta, permite estabelecer uma contestação à teoria da Sociedade de Risco de Beck, já que, para referido autor, as questões atinentes à pobreza, logo, de vulnerabilidade, são características da Sociedade Industrial e perdem espaço para a lógica da distribuição de riscos⁷¹.

Embora exista a possibilidade de que, revertendo-se o risco em desastre, toda a sociedade seja atingida, a incidência pode ocorrer em escalas diferentes. Desta forma, embora todos sejam atingidos, aqueles indivíduos que vivem em condições de maior escassez material podem sofrer os danos mais acentuadamente, o que pode prejudicar ou até mesmo impossibilitar uma recuperação⁷².

Em Liberdade ou Capitalismo, Johannes Willms comenta a ocorrência de certa ilusão de que a riqueza minimizaria riscos e que “os ricos podem se proteger melhor do que os pobres”, considerando o autor que, na Segunda Modernidade “a riqueza deixou de ser uma prevenção contra os riscos”. O comentário sequencial de Beck na citada obra dá conta de manter o argumento da obra Sociedade de Risco, afirmando que, na dinâmica dos riscos

⁶⁹ Id.

⁷⁰ ACOSTA. op. cit., p. 18. “Deste enfoque deriva a necessidade de analisar de maneira conjunta os efeitos da ameaça e os elementos que conformam o risco, entre os quais a vulnerabilidade ocupa um lugar proeminente. A magnitude e severidade das vulnerabilidades sociais e econômicas acumuladas, associadas com a presença de uma determinada ameaça, resultam em eventos desastrosos produtos de processos que, como tais, devem ser entendidos e apreendidos”. (tradução livre da autora).

⁷¹ BECK, op. cit., 2011, p. 25.

⁷² KELLER, Rene J.; SANTOS, Sandrine A. A vulnerabilidade social, a pobreza e os processos de formação e percepção social do risco. In: SILVEIRA, Clóvis E. M. da; GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio F. C. (orgs.). **Direito, Risco e Sustentabilidade: abordagens interdisciplinares** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educus, 2017, p. 40. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-direito-risco_2.pdf>. Acesso em 19 abr. 2017.

globais, haveria uma democratização que acaba por impor uma harmonização na exposição dos indivíduos, remetendo novamente ao efeito bumerangue⁷³.

Em 2010, Beck chegou a propor um resgate da vulnerabilidade social, associando-a ao risco⁷⁴, alegando que a desigualdade social é equivalente na desigualdade de exposição ao risco, admitindo uma lógica econômica hierárquica, mas não abandonando, porém, a afirmação de que “classe é um conceito demasiadamente ‘fraco’ e ‘antiquado’ para dar conta da nova radicalidade e complexidade das desigualdades sociais numa sociedade mundial de risco⁷⁵”.

Apesar disto, há que se reconhecer, então, que Beck adere à necessidade da vulnerabilidade social para assimilação dos riscos sociais e políticos advindos das mudanças climáticas, admitindo condicionantes sociais que interferem na noção de risco, em especial nos países periféricos, conectando-os às catástrofes naturais, o que se percebe a partir da entrevista concedida em 2010, mas não das bases delimitadas em sua obra, inicialmente eurocêntrica⁷⁶.

Dito isto, estão expostas três abordagens acerca do risco que traduzem perspectivas diferentes ao longo das últimas décadas.

A teoria analisada se preocupou, essencialmente, com os riscos tecnológicos, enquanto os naturais seguem em crescimento. Os riscos naturais, quando convertidos em desastres, têm o seu impacto e a sua capacidade de recuperação, relacionados diretamente com o quadro de vulnerabilidade em que suas vítimas se encontram. A vulnerabilidade se torna, assim, também crescente e merece atenção para a compreensão do contexto de exposição ao risco, como se verá a seguir.

2.2 A VULNERABILIDADE A PARTIR DA SOCIEDADE DE RISCO E AS CIDADES

Antes de adentrar no tema da vulnerabilidade em si, inicialmente há que se considerar que uma das inquietações que proporcionaram uma ampliação do estudo do risco está na maior atenção dada aos desastres, cujo pano de fundo é o meio ambiente, ressaltando nas abordagens, especialmente após a década de 60, uma maior preocupação ambiental.

⁷³ BECK, Ulrich. **Liberdade ou Capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: Unesp, 2003, p. 130.

⁷⁴ Em 2010 Beck concedeu uma entrevista Arthur Bueno, quando do lançamento da já citada obra Sociedade de Risco, no Brasil, tendo sido anexada, a pedido do autor, na publicação da segunda edição, ocorrida em 2011.

⁷⁵ BECK, op. cit., 2011, p. 365-366. Referida assimilação já foi descrita por KELLER; SANTOS, op. cit., p. 38.

⁷⁶ KELLER; SANTOS, op. cit., p. 39.

Diante disso, se o risco foi levado ao centro da teoria social, merece também espaço, para análise e compreensão, a questão da vulnerabilidade inserida neste cenário.

E é também a partir das teorias sociais que a noção da vulnerabilidade ganha esse espaço, despertando a “noção de que diferentes populações possuem diferentes capacidades de absorver, responder e recuperar-se de eventos danosos”, constatando como “processos sociais, econômicos e políticos específicos produzem estados de vulnerabilidade⁷⁷”, que vão resultar igualmente em processos e vulnerabilidades ambientais.

Observa Acosta que, na década de 90 – mais especificamente ao final desse período –, passou-se a observar, empiricamente, que muitos desastres atribuídos às causas naturais, na verdade se acentuavam diante da interferência de práticas humanas, que contribuíram significativamente na intensificação de desigualdades socioeconômicas, tanto local quanto internacionalmente, como os processos degradação ambiental e urbanização ao longo dos territórios⁷⁸.

Tais evidências empíricas ensejam uma observação mais acurada das probabilidades de ocorrência de desastre, diante de fatores que propiciam uma maior exposição de determinados indivíduos, abrindo oportunidade, então, para a compreensão da vulnerabilidade, que gradativamente torna-se central, tendo em vista que a sua redução pode significar, igualmente, uma redução de desastres, passando assim este a ser um modelo de estudo alternativo do risco. Nestes estudos, dentre os trabalhos precursores, Acosta cita autores como Wilches Chaux, Omar Cardona e Piers Blaikie⁷⁹.

Na visão de Blaikie e seus coautores⁸⁰, trazida por Hogan e Marandola Jr., a análise dos desastres deve ser feita considerando o cotidiano dos indivíduos, bem como dos riscos a que estes se submetem ao longo de sua vida, o que vai demonstrar as condições em que se encontravam, logo, as vulnerabilidades destes indivíduos. Considerando desta forma, os autores veem a dinâmica biofísica do evento a partir da produção, tanto em nível social quanto econômico e político do ambiente caracterizado na estrutura causal, observando a vulnerabilidade nesse contexto. Complementam, ainda, que a vulnerabilidade está ligada à

⁷⁷ SILVEIRA, op. cit., 2014, p. 327.

⁷⁸ ACOSTA, op. cit., p. 16-17.

⁷⁹ ACOSTA, op. cit., p. 17.

⁸⁰ BLAIKIE, P. M. et al. **At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters**. London: Routledge, 1994, p. 284, *apud* HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceitualização interdisciplinar da vulnerabilidade**, 2005, p. 35-36. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

capacidade dos indivíduos ou grupos de antecipar, lidar, resistir e se recuperar do impacto causado por um desastre.

Até então, os eventos (desastres) eram analisados a partir de suas características externas, considerando, de imediato, a percepção, mas sem ponderar acerca dos processos sociais envolvidos na formação, proteção ou recuperação dos desastres. Superando esta abordagem mais restrita, a vulnerabilidade passa a fazer parte do eixo de análise do risco e dos desastres por parte da geografia, que introduz, no seu campo de análise, tanto processos biofísicos quanto sociais, estendendo-se tal análise para as escolhas e repercussões ambientais, sociais, individuais, coletivas e estatais na leitura dos eventos⁸¹.

Hogan e Marandola Jr. apresentam, em sua pesquisa, o quadro a seguir, em que pode ser observada evolução e as diferentes nuances que o conceito de vulnerabilidade adquiriu ao longo do processo histórico:

Quadro 3: Evolução do conceito de vulnerabilidade

(continua)

Gabor e Griffith (1980)	Vulnerabilidade é a ameaça (a materiais perigosos) aos quais as pessoas estão expostas (incluindo a agentes químicos e a situação ecológica das comunidades e o seu nível de preparação para situações de emergência). Vulnerabilidade é o contexto de risco.
Timmerman (1981)	Vulnerabilidade é o grau em que um sistema atua negativamente para a ocorrência de um evento perigoso. O grau e a qualidade da reação adversa são condicionadas por uma resiliência do sistema (uma medida da capacidade do sistema de absorver e recuperar a partir do evento).
UNDRO (1982)	Vulnerabilidade é o grau de perda de um dado elemento ou conjunto de elementos em risco resultante da ocorrência de um fenômeno natural de uma dada magnitude
Susman et al.(1984)	Vulnerabilidade é o grau em que diferentes classes da sociedade estão diferencialmente em risco.
Kates (1985)	Vulnerabilidade é a "capacidade de sofrer danos e reagir de forma adversa".
Pijawka e Radwan (1985)	Vulnerabilidade é a ameaça ou a interação entre o risco e a preparação. É o grau de materiais perigosos que ameaçam uma população específica (risco) e a capacidade da comunidade de reduzir o risco ou consequências adversas de materiais perigosos liberados.
Bogard (1989)	Vulnerabilidade é operacionalmente definida como a incapacidade de tomar medidas eficazes para assegurar-se contra perdas. Quando aplicada aos indivíduos, vulnerabilidade é uma consequência da impossibilidade ou improbabilidade de atenuação eficaz e é uma função da nossa capacidade para selecionar os riscos.

⁸¹ MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel J. O risco em perspectiva: tendências e abordagens. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, jul./dez. 2004, p. 34. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13431/12328>>. Acesso em 09 set. 2016.

(conclusão)

Mitchell (1989)	Vulnerabilidade é o potencial de perda.
Liverman (1990)	Distingue entre a vulnerabilidade como um estado biofísico e vulnerabilidade como definida por condições políticas, sociais e econômicas da sociedade. Ela argumenta a vulnerabilidade no espaço geográfico (onde pessoas e lugares vulneráveis estão localizados) e vulnerabilidade no espaço social (quem naquele lugar é vulnerável).
Downing (1991)	Vulnerabilidade tem três conotações: refere-se a uma consequência (por exemplo, fome) ao invés de uma causa (por exemplo, são vulneráveis à fome); e é um termo relativo que faz diferenciação entre grupos socioeconômicos ou regiões, ao invés de uma medida absoluta de privação.
Dow (1992)	Vulnerabilidade é a capacidade diferencial de grupos e indivíduos para lidar com riscos, baseada em suas posições com relação aos riscos, baseada em suas posições dentro de mundos físicos e sociais.
Smith (1992)	O risco de um perigo específico varia ao longo do tempo e de acordo com alterações na (ou ambas) exposição física ou vulnerabilidade humana (a amplitude de tolerância social e econômica disponível no mesmo local).
Alexander (1993)	A vulnerabilidade humana é uma função dos custos e benefícios em termos de habitar em zonas em risco de catástrofes naturais.
Cutter (1993)	Vulnerabilidade é a probabilidade de que um indivíduo ou grupo será exposto e afetado negativamente por uma situação de perigo. É a interação dos perigos do lugar (risco e mitigação) com o perfil social das comunidades.
Watts e Bohle (1993)	Vulnerabilidade é definida em termos de exposição, capacidade e potencialidade. Por conseguinte, a orientação prescritiva e normativa em resposta à vulnerabilidade é para reduzir a exposição e reforçar a capacidade de enfrentamento, fortalecer o potencial de recuperação e reforçar o controle de danos (ou seja, minimizar consequências destrutivas) através de recursos privados e públicos.
Blaikie et al (1994)	Pela vulnerabilidade entendemos as características de uma pessoa ou de um grupo em termos da sua capacidade de antecipar, lidar, resistir e recuperar-se do impacto de um risco natural. Ela envolve uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida de alguém e/ou sua subsistência é posta em risco por um discreto e identificável evento na natureza ou na sociedade.
Bohle et al (1994)	Vulnerabilidade é melhor definida como uma medida global do bem-estar humano que integra exposições ambientais, sociais, econômicas e políticas a uma gama de potenciais perturbações prejudiciais. Vulnerabilidade é um espaço social multidimensional e multicamadas (multifacetado), definido por determinantes políticos, econômicos e de capacidades institucionais de pessoas em locais específicos e momentos específicos.
Dow e Downing (1995)	Vulnerabilidade é a suscetibilidade diferencial de circunstâncias que contribuem para a vulnerabilidade. Biofísica, demográfica, econômica, social e tecnológica, fatores como idade das populações, dependência econômica, o racismo e a idade das infra-estruturas são alguns dos fatores que foram examinados em associação com riscos naturais.

Fonte: MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. **O risco em perspectiva**: tendências e abordagens. Adaptação e tradução da autora.⁸²

⁸² Ibid., p. 35.

É possível notar que os conceitos elencados tratam a vulnerabilidade em sentido amplo e, embora eles não sejam conceitos unânimes, foram de grande valia para a ampliação do debate que precisa ser interdisciplinar e vai se ramificar nas especificidades.

No ano de 2014, o Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas – RDH/ONU⁸³ apresentou como tema central a vulnerabilidade e a resiliência pelo prisma do desenvolvimento humano. O quadro 4, a seguir, mostra quem o referido documento considera vulnerável, a quem é vulnerável e o porquê é vulnerável.

Quadro 4: Sujeitos, causas e motivos de vulnerabilidades



Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano.⁸⁴

É possível perceber assim, que a vulnerabilidade está relacionada à uma limitação das capacidades dos indivíduos expostos, seja por sua condição financeira, seja pela sua localização ou posição social.

O referido Relatório também aborda a vulnerabilidade numa concepção ampla, listando uma gama considerável de direitos, mas elenca dois conceitos pertinentes a presente abordagem, quais sejam o de vulnerabilidades humanas e de vulnerabilidades estruturais.

O primeiro carrega a seguinte definição:

A vulnerabilidade humana prende-se com a perspectiva de erosão das conquistas do desenvolvimento humano e da sua sustentabilidade. Uma pessoa (ou comunidade,

⁸³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em 20 set. 2015.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 19.

ou país) é vulnerável quando existe um risco elevado de uma futura degradação das circunstâncias e das conquistas alcançadas⁸⁵. (grifo no original)

Tendo em vista tal perspectiva, logicamente se percebe que todos os seres humanos estão inseridos nessa espécie de vulnerabilidade, vez que todos os indivíduos estão suscetíveis ao risco de ver ruir condições alcançadas ao longo do tempo diante de um evento ou circunstância prejudicial.

Porém, esta espécie de vulnerabilidade guarda relação com as condições em que se encontra o indivíduo a partir de seu contexto social. Surge daí a ideia já mencionada de que, embora todos estejam vulneráveis a determinado risco ou perigo, alguns indivíduos são “especialmente vulneráveis a mudanças nas circunstâncias pessoais e a choques externos com origem, sobretudo, em ameaças persistentes ou sistemáticas ao desenvolvimento humano”, justamente por se encontrarem, seja por insuficiência de recursos sociais (educação, informação, saúde, moradia, etc.) ou financeiros, impedidas de “exercer sua plena capacidade de ação⁸⁶”.

O outro conceito relevante, diz respeito à vulnerabilidade estrutural. Referida espécie está assim conceituada no Relatório:

A vulnerabilidade estrutural tem por base a posição das pessoas na sociedade – gênero, etnia, raça, tipo de trabalho ou estatuto social – evoluindo e persistindo por longos períodos de tempo. Para se poder ter uma compreensão cabal desse tipo de vulnerabilidade é preciso reconhecer que pessoas com capacidades iguais podem no entanto enfrentar barreiras diferentes atendendo a quem são, onde vivem ou o que fazem.⁸⁷

O RDH/ONU, de 2014, traz como exemplo de indivíduos que convivem nessa condição, de vulnerabilidade estrutural, os pobres. É necessário dizer, porém, que pobreza, todavia, não é um sinônimo de vulnerabilidade, em seu sentido amplo. Mas pobreza e vulnerabilidade se reforçam mutuamente⁸⁸.

⁸⁵ Ibid., p. 15.

⁸⁶ Ibid., p. 16.

⁸⁷ Ibid., p. 23.

⁸⁸ SAITO, Silvia. **Desastres naturais**: conceitos básicos. I Escuela de Primavera sobre soluciones espaciales para el manejo de desastres naturales y respuestas de emergencias inundaciones. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

A pobreza está relacionada à insatisfação de necessidades básicas de sobrevivência e condições de vida precárias, que colocam determinados indivíduos em desvantagem social, diante da limitação de acesso a direitos e recursos materiais, sociais e culturais básicos⁸⁹.

Em assim sendo, a vulnerabilidade estrutural citada no RDH/ONU, de 2014, lembra o conceito de vulnerabilidade socioeconômica, exposto por Kowarick. Para este autor, a vulnerabilidade socioeconômica “Refere-se à situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania⁹⁰”. Citado autor menciona a questão habitacional como um dos direitos sociais básicos, assim como o é na Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁹¹, assimilando que, além da qualidade deste direito, importam também sua localização e os serviços que o circundam.

Há indivíduos ou grupos que não estão na linha da pobreza, mas que podem ser vulneráveis a determinados riscos ou perigos. Porém, há indivíduos que estão nessa linha e isso aumenta sua vulnerabilidade a um evento tido como natural, por exemplo. Por esta razão, a vulnerabilidade lembra desigualdade social, vez que a “vulnerabilidade é associada às desvantagens sociais que produzem e, ao mesmo tempo, são reflexos e produtos da pobreza⁹²”.

Destarte, se indivíduos, grupos ou populações que já se encontram na linha da pobreza, ou próximo a esta, vierem a ser vítimas de desastres, a sua chance de sair dessa condição por suas próprias capacidades, se reduz ou se extingue notavelmente. Em função disso, aqueles acabam sendo afastado de direitos sociais básicos, tais como saúde, transporte, moradia, educação, entre outros.

É por esta razão que se defende que a relação acima é uma lacuna na teoria da Sociedade de Risco, delineada por Beck, diante da tese argumentada pelo autor da superação

⁸⁹ RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Santiago del Chile: CEPAL, 2000. p. 79 (*Serie Población y Desarrollo*, n.5), p. 13 *apud* HOGAN, Daniel J.; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 27. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

⁹⁰ KOWARICK, Lucio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil – fotografias de Antonio Saggese. São Paulo, Editora 34, 2009, p. 19.

⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 08 jan. 2017. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹² HOGAN, Daniel J.; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 26. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

da sociedade de classes⁹³. Uma leitura das atuais circunstâncias permite observar justamente o oposto, ou seja, como afirma Guivant “as desigualdades de classe continuam existindo, apesar do enfraquecimento da classe social como sujeito histórico⁹⁴”.

Tratando, ainda, do conceito amplo de vulnerabilidade, se apresenta o disponibilizado pelo Ministério da Integração Nacional, que dispõe que a vulnerabilidade se constitui uma:

Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. Ou ainda, a relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente⁹⁵.

A leitura deste conceito permite perceber a vulnerabilidade enquanto uma condição, que se configura quase que em uma sobreposição, sob a qual estão submersos indivíduos e ambientes, e que se transforma em característica para a observância da intensidade dos danos. Desta forma, infere-se a vulnerabilidade como um medidor da exposição e um determinante quanto à intensidade em maior ou menor escala a desastres, o que vai estabelecer o martírio e a recuperação, ou não, também dos atingidos.

Neste cenário, atentar para as diferenças e carências sociais e econômicas dos indivíduos ou de um grupo de indivíduos, é relevante para perceber que a ameaça, seja ela natural ou antropogênica, não deve ser considerada isoladamente na ocorrência de um desastre. Isso permite reparar que, tanto quanto o resultado danoso (desastre) advindo de uma situação de risco importa também sua origem, na qual a vulnerabilidade há que ser considerada, por sua função preponderante, percebendo, portanto,

la evidencia empírica demostrada por la perspectiva histórica de que el riesgo y el desastre constituyen procesos multidimensionales y multifactoriales, resultantes de

⁹³ Para complementar o pensamento, que guarda relação com divisão classista da sociedade, citam-se Hogan e Marandola, que pontuam: “No entanto, nunca deixou de ser objeto de maior preocupação a condição daqueles que não detinham os meios de produção (para usar uma expressão clássica de Marx). Estes diferentes enfoques trouxeram, além de uma tradição fortemente comprometida com o engajamento político e ideológico, uma sucessão de conceitos que funcionaram como *idée-force* no tratamento das desigualdades provenientes do modelo perverso do sistema e da sociedade capitalista”. HOGAN, Daniel J.; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 26. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2016.

⁹⁴ GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia, p. 97-98. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, 16, abril 2001. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/188/184>>. Acesso em 29 dez. 2016.

⁹⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Transferência obrigatória**: caderno de orientações. Da solicitação de Recursos à prestação de contas. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=563577a1-6a82-4d85-b469-7dbae4ec26ca&groupId=10157>. Acesso em: 02 Ago 2015.

*la asociación entre las amenazas y determinadas condiciones de vulnerabilidad que se construyen y se reconstruyen con el paso del tiempo*⁹⁶.

Significa dizer, assim, que o desastre pode ser considerado resultado de um determinado risco que se soma a condições de vulnerabilidade para sua incidência, revelando um processo que pode ser cumulativo ao longo do tempo.

Percebe-se, desta forma, que este ciclo engendra a consolidação de novos riscos e, também, de novas situações de vulnerabilidade, regulando a intensidade e a capacidade de resposta ao evento danoso.

Por esta razão, risco e vulnerabilidade passam a ser vistos como indissociáveis, uma vez que para a configuração do risco vão estar presentes as vulnerabilidades, haja vista, que diante da exposição à ameaças (das quais citam aqui aquelas oriundas da natureza, tais como chuvas, inundações, deslizamentos, entre outras), indivíduos/grupos podem ser afetados, seja na condição física pessoal ou no seu patrimônio, com reflexos na situação econômica, social e ambiental⁹⁷.

Em pesquisa realizada pelo CEPED/UFSC⁹⁸ se encontra a afirmação de que desastres não são naturais. Isso em função de que, embora os fenômenos sejam naturais, a intensidade destes, para conformação de um desastre, é agravada pela conduta humana, fabricando uma vulnerabilidade aos desastres. Destarte, dita vulnerabilidade conecta-se a circunstâncias socioeconômicas, culturais e ambientais e pode ter, como componente, as inadequações no planejamento de localização (como o habitacional) e/ou de ação, bem como de preparação dos indivíduos, por parte do Poder Público, para enfrentamento das adversidades. Estes fatores são determinantes na percepção de que indivíduos, grupos ou populações sejam afetados de modos distintos.

Referido documento destaca ainda que crianças, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, em especial os mais desfavorecidos economicamente, situam-se no grupo dos mais vulneráveis⁹⁹. E, afirma ainda que:

⁹⁶ACOSTA, op. cit., p. 18. “a evidência empírica demonstrada pela perspectiva histórica de que o risco e o desastre constituem processos multidimensionais e multifatoriais, resultantes da associação entre as ameaças e determinadas condições de vulnerabilidade que se constroem e se reconstruem com o passar do tempo”. (tradução livre da autora).

⁹⁷ FREITAS, Maria I. C; CUNHA, Lúcio. Cartografia da vulnerabilidade socioambiental: convergências e divergências a partir de algumas experiências em Portugal e no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 5, n. 1, jan./jun. 2013, p. 16.

⁹⁸ FURTADO, Janaína R.; SILVA, Marcela S. (Org.). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014, 276p. Disponível em < <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

⁹⁹ Ibid., p. 12.

A vulnerabilidade está atrelada aos aspectos intrínsecos, características e condições próprias de uma comunidade ou ecossistema, que se torna suscetível aos efeitos danosos de uma ameaça. A vulnerabilidade interatua com as ameaças para criar condições de risco, as quais possuem características diferentes em cada contexto socioterritorial. Com relação às ameaças naturais, como deslizamentos, inundações, furações, entre outros, a natureza se transforma em ameaça em decorrência de um amplo espectro de fatores, entre eles: físicos e ambientais (climático, geográfico, morfológico, estrutural, entre outros); fatores socioeconômicos (formas de uso e ocupação do solo, desigualdade social, degradação ambiental, aspectos culturais, percepção de risco, entre outros); fatores políticos, administrativos, organizacionais (regulação e fiscalização das políticas ambientais, urbanas e de proteção civil; capacidade de responder e prevenir os desastres; entre outros)¹⁰⁰.

Em todas as dinâmicas de manifestação do risco, acima mencionadas, é possível perceber um elo com o componente social, afinal não há risco, ameaças, perigo ou desastre sem que uma população assim os perceba, os defina ou sofra suas consequências.

Partindo para uma ponderação acerca das espécies de vulnerabilidade, afirmam Hogan e Marandola Jr., que o estudo das desigualdades sociais, fundamenta-se ainda na sociedade de classes, em que as diferentes camadas sociais galgam oportunidades distintas ao longo da vida. Conhecer as vantagens e desvantagens sociais, através de ativos (recursos materiais e/ou imateriais) e oportunidades, faz lastro para a análise e mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e sua afluente, a vulnerabilidade sociodemográfica¹⁰¹.

Referidos autores percebem, ainda, que na grande maioria das variantes em que é mencionada, a vulnerabilidade é colocada de forma negativa e sem referências da concomitância entre a perspectiva ambiental e a degradação social, principalmente no meio urbano. O que os referidos querem dizer, na verdade, é que há considerável coincidência entre “pessoas e áreas vulneráveis do ponto de vista social ou sociodemográfico” que também o serão sob o aspecto ambiental¹⁰². Neste mesmo sentido, Mendonça é elucidativo ao dizer que

¹⁰⁰ Ibid., p. 23-24.

¹⁰¹ HOGAN, Daniel J.; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 26. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2016. Segundo a CEPAL, a vulnerabilidade sociodemográfica, em síntese, define-se como: (...) *es una situación dinámica en la que confluyen: i) riesgos sociodemográficos, que son eventos, procesos o rasgos que dificultan la realización de proyectos comunitarios, domésticos e individuales o coartan derechos; ii) deficiencias en la capacidad para enfrentar dichos riesgos; y iii) falta de habilidad para adaptarse activamente a ellos. A demografía, em si, estuda a dinâmica populacional humana, por meio de dados, estatísticas e dimensões*”. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas**. Documento Electrónico LC/W.3, 8 de octubre de 2002. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2016.

¹⁰² HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 32. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2016.

“(…) a constatação da degradação ambiental e da qualidade/condições de vida compõe um só mosaico, sobre o qual a aplicação da perspectiva de vulnerabilidade socioambiental pode em muito contribuir para realçar a gênese e evolução dos problemas atinentes¹⁰³”.

Assim, nota-se a existência de uma relação entre a vulnerabilidade sociodemográfica e a vulnerabilidade socioambiental.

Antes, porém, de verificar esta relação, se faz necessário trazer a concepção de vulnerabilidade ambiental. Para Gómez, em documento preparado para a CEPAL, são contempladas duas perspectivas, como descritas a seguir:

*Algunos auto reutilizan el término **vulnerabilidad ambiental** para referirse a riesgos de poblaciones a sufrir desastres de origen natural (los riesgos proceden del medio ambiente). Otros, en cambio, utilizan el término para referirse a la vulnerabilidad del sub-sistema ecológico frente a desastres y cambios que pueden producir daño en el medio ambiente (por ejemplo, el derrame de petróleo en un ecosistema costero). En este caso la entidad expuesta al riesgo no es un sistema humano sino un sistema natural¹⁰⁴.*

Para a análise que ora se desenvolve, as duas perspectivas são relevantes. A primeira por colocar as condições ambientais na produção do risco, remetendo as populações à exposição a este e a segunda, por recordar a fragilidade do próprio ecossistema, como vítima da degradação ambiental gerada pela ação humana.

A vulnerabilidade socioambiental, por sua vez, merece figurar nesta discussão diante da convicção de que tratar do meio ambiente e da degradação ambiental, considerando somente a natureza, configura uma análise insatisfatória, tendo em vista a concepção de que a relação entre sociedade e natureza seja indissociável para qualquer conclusão. Neste sentido, afirma Mendonça, que o termo “‘sócio’ aparece, então, atrelado ao termo ‘ambiental’ para

¹⁰³ MENDONÇA, Francisco. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RCM e de Curitiba. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 10, jul./dez. 2004, Editora UFPR, p. 148.

¹⁰⁴ GÓMEZ, José Javier. **Vulnerabilidad y Medio Ambiente**. Documento preparado para el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe da Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001, p. 9-10. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/jigomez.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2016. “Alguns auto reutilizam o termo vulnerabilidade ambiental para referir-se a riscos de populações em sofrer desastres de origem natural (os riscos procedem do meio ambiente). Outros, por outro lado, utilizam o termo para referir-se a vulnerabilidade do sub-sistema ecológico frente a desastres e mudanças que podem produzir danos ao meio ambiente (por exemplo, o derramamento de petróleo em um ecossistema costeiro). Neste caso, a entidade exposta ao risco não é um sistema humano e sim um sistema natural”. (tradução livre da autora).

ênfatisar o necessário envolvimento da sociedade enquanto sujeito, elemento, parte fundamental dos processos relativos à problemática ambiental contemporânea¹⁰⁵.”

Se o aspecto social interfere na problemática ambiental, ele vai estar presente igualmente, como já mencionado, na produção do risco e, conseqüentemente, na vulnerabilidade. Assim, para entender este elo, cita-se o conceito apresentado por Alves, para quem a vulnerabilidade socioambiental:

é uma categoria analítica que pode expressar os fenômenos de interação e cumulatividade entre situações de risco e degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental) e situações de pobreza e privação social (vulnerabilidade social), apesar das limitações empíricas para operacionalização destas categorias analíticas (...).¹⁰⁶

Embora o conceito acima delimite uma questão metodológica, é possível perceber que, em situações de risco, contribuem as condições do ambiente e as privações dos indivíduos/grupos analisados para obter suas capacidades de recuperação em eventual desastre.

Nas cidades, essa ligação existente entre risco, degradação e vulnerabilidade socioambiental se acentua mutuamente devido à ocupação de áreas fragilizadas para moradia.

Ao relatar pesquisa realizada na metrópole paulistana, Freitas e Cunha expõem que, em determinados casos, a vulnerabilidade social se intensifica diante da exposição a riscos e degradação ambientais, devido a condições socioeconômicas consideravelmente piores. Em determinados casos, em que os riscos e degradação ambientais são intensos, foi observado um número maior de indivíduos pobres e privados de direitos sociais, o que interfere diretamente na capacidade de recuperação diante de um desastre¹⁰⁷.

Diante deste contexto, são relevantes, conforme elenca Jatobá, três definições acerca da vulnerabilidade, que podem ser aplicadas a todas as categorias mencionadas, quais sejam: a) a exposição a risco, que está relacionado a pessoas ou a grupos sociais e não a lugares; b) a

¹⁰⁵ MENDONÇA, Francisco. Geografia socioambiental. **Revista Terra Livre São Paulo**, n. 16, 1º semestre/2001, p. 117. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/articulo/viewFile/352/334>>. Acesso em 25 nov. 2016.

¹⁰⁶ ALVES, Humberto P. da F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 23, n. 1, jan./jun. 2006, p. 47. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/bitstream/handle/SBURI/32462/S0102-30982006000100004.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 29 dez 2016.

¹⁰⁷ FREITAS; CUNHA, op. cit., p. 22.

estrutura de oportunidades que as pessoas ou os grupos sociais dispõem para enfrentar estes riscos; e, c) a capacidade de resposta aos riscos¹⁰⁸.

A exposição aos riscos (a) advém das condições sociais e ambientais dos indivíduos/grupos. Essa exposição a riscos (e, por conseguinte, a desastres) se deve a ocupação humana de áreas propensas a desabamentos, inundações, poluição hídrica, atmosférica, do solo, contaminação por resíduos perigosos e desastres naturais, tais como terremotos, furacões, etc. A ausência de infraestrutura e saneamento básicos nessas áreas¹⁰⁹, que garantam condições seguras de habitação, também é fator de influência na exposição do risco. Somadas eventualmente tais condições, a carências sociais (pobreza, desemprego, baixa escolaridade, etc.) e as carências de serviços públicos de acesso à saúde, educação, lazer e segurança, há margem para uma maior incidência de desastres diante da exposição ao risco em que se encontram esses indivíduos. Essa conjuntura permite conectar a vulnerabilidade, tanto em nível social, quanto ambiental. Permite, também, observar que indivíduos/grupos marginalizados, acabam por ocupar espaços também marginalizados e estão propensos, neste contexto, a degradar o ambiente em que sobrevivem, dificultando sobremaneira, sua situação¹¹⁰.

As estruturas de oportunidades (b) são formadas pelos mecanismos que os indivíduos/grupos têm para enfrentar os riscos. Constituem-se de bens, serviços e ações oferecidas, ou que, ao menos, deveriam ser, pelo Estado, pelo mercado e pela própria sociedade, para que os indivíduos acumulem ou renovem ativos (recursos materiais e/ou imateriais) para participar, conviver na sociedade¹¹¹. Um exemplo de estruturas de oportunidades seria a moradia segura, que além de se constituir em um direito social, nos termos do art. 6º da CF/88, assegura também qualidade ambiental, sustentabilidade e valorização harmoniosa dos recursos naturais.

As estruturas de oportunidade (bens/serviços/ações), aliadas aos recursos disponíveis, guardam relação direta com a capacidade de resposta aos riscos (c) dos indivíduos/grupos nos casos de vulnerabilidade socioambiental. A capacidade de respostas vai estar condicionada, assim, aos recursos (ativos) e a maneira como eles são disponibilizados para que se alcancem novamente bens, serviços e ações oferecidas pelos entes acima

¹⁰⁸ JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **IPEA Boletim regional, urbano e ambiental**, nº 05, jun. 2011, p. 143. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf>. Acesso em 25 nov. 2016.

¹⁰⁹ O autor elenca como exemplos redes de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, tratamento de efluentes, coleta de lixo, obras de contenção de encostas e drenagem de águas pluviais.

¹¹⁰ JATOBÁ, op. cit., p. 144.

¹¹¹ Ibid., p. 144-145.

mencionados. Esta capacidade de resposta, recuperação, de indivíduos/grupos é essencial para observância da vulnerabilidade destes no contexto social e ambiental, vez que “a combinação da exposição a riscos com a estrutura de oportunidades e de ativos disponíveis e a capacidade de resposta definem a condição de vulnerabilidade¹¹²”.

Observando a exposição ao risco a partir das situações elencadas acima, é possível evocar a apreciação dos riscos e, por conseguinte, das vulnerabilidades no espaço urbano, no que se refere ao uso e ocupação do solo para moradia.

O uso e a ocupação do solo trazem inegavelmente, impactos sociais e ambientais. Estes, por sua vez, podem conduzir a situações de risco e até mesmo de desastres, que acabam por restringir direitos atinentes à saúde, à moradia segura, a qualidade ambiental, entre outros.

O risco ambiental (por exposição a fenômenos naturais, tecnológicos ou sociais), conecta-se a problemas ambientais urbanos, que denotam desproporções consideráveis entre a cidade formal e a cidade informal. A cidade informal, em que se notam ausentes as estruturas básicas de habitabilidade, é a que está disponível para indivíduos/grupos de baixa renda e que está sujeita, face à sua localização, aos riscos ambientais em maior incidência¹¹³.

Esta conjuntura motiva a abordagem desenvolvida na seção a seguir, em que se tentará expor o contraste entre cidade e moradia formais e informais.

O conceito de resiliência, também essencial neste debate será abordado no capítulo 4.

2.3 OS RISCOS SOCIOAMBIENTAIS: CIDADE E A MORADIA COMO BENS DE CONSUMO

Em sequencia, tendo traçado informações pertinentes acerca do risco e da vulnerabilidade, passa-se a discorrer sobre a configuração das cidades, assim como da moradia, enquanto bens de consumo e sua relação com a segregação socioespacial e com a exposição ao risco no espaço urbano.

Para tanto, se faz necessário trazer pontos de vista que revelam os movimentos que circundam as cidades, a fim de conhecê-las, ainda que concisamente, observando-as desde um espaço preteritamente religioso até a sua conversão em objeto de circulação do capital¹¹⁴ financeiro.

¹¹² Ibid., p. 146.

¹¹³ MENDONÇA, op. cit., 2004, p. 141.

¹¹⁴ Emprega-se aqui a definição de capital descrita por Harvey, para quem “Capital é um processo, não uma coisa. É um processo de circulação no qual o dinheiro é usado para fazer mais dinheiro, frequentemente – mas não exclusivamente – por meio da exploração da força de trabalho.” HARVEY, David. **Reflexões sobre “O**

Tomando-se a noção de cidade, para Coulanges é possível observar que a mesma se configurava, a partir da religião, como base e orientação para as práticas de seus habitantes, no sentido de conduzir a uma convivência pacífica, convergindo em um interesse comum de manter a paz neste espaço¹¹⁵. Percebe, assim, que a religião exercia seu domínio no andamento das cidades internamente, refletindo na conduta dos habitantes e demais relações internas, sob o interesse da manutenção da paz e do bem coletivo no território¹¹⁶.

Neste sentido é que as cidades, que se originavam do culto religioso comum, eram pensadas a partir de indivíduos, mas não apenas visando interesses individuais, e, sim o interesse coletivo, que constituía um bem maior a ser respeitado, fazendo com que os interesses privados fossem superados, dado que os direitos dos homens se encerravam nos deuses e na cidade, sujeitavam-se a figura do governo que se denominou ora “monarquia, ora aristocracia, ora democracia”, todas estas formas de presença do Estado para controle da liberdade individual¹¹⁷.

Na visão de Mumford, o espaço urbano configura a junção de corpo e espírito, tendo o espírito sua expressão no “corpo social”, formado por seus habitantes, atribuindo humanidade e vida à cidade, vista como um ente abstrato¹¹⁸.

Porém, a individualidade, que era evitada na narrativa de Coulanges, acima mencionada, é vista por Mumford na sociedade a partir do período industrial, em que as ambições privadas passaram a permear com maior força as decisões e ações do governo, introduzindo maior ênfase às políticas econômicas delineadas através da mercantilização do trabalho, da mão de obra e da cidade¹¹⁹.

Essa mercantilização vai trazer reflexos na utilização do espaço urbano, que passa a ser espaço prioritariamente de trabalho e de busca por riquezas, por lucro, abandonando-se as atividades de boa convivência e bem-estar (antes presentes na cidade), se colocando como uma restrição ao uso e gozo do espaço urbano comunitariamente por seus habitantes. A mercantilização vai provocar ainda uma degradação ambiental em níveis superiores daqueles até então vistos¹²⁰.

capital”, de Thomas Piketty. Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2014/05/24/harvey-reflexoes-sobre-o-capital-de-thomas-piketty/>>. Acesso em 19 dez. 2016.

¹¹⁵ COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p. 262.

¹¹⁶ Ibid., p. 268.

¹¹⁷ Ibid., p. 298.

¹¹⁸ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. [1961], p. 178.

¹¹⁹ MUMFORD, op. cit., p. 178.

¹²⁰ Ibid., p. 484.

A partir de então, estando às cidades destinadas a proliferação do lucro, as ações governamentais passam a adotar uma postura protetiva àqueles que detêm o poder econômico, contribuindo para o enaltecimento de ações individualistas, revertendo de vez os moldes da cidade antiga retratada na história.

Não sendo a descrição histórica das cidades o objeto do presente, avança-se para os dias recentes, no intuito de observar as influências do capitalismo na ocupação do espaço urbano e na moradia, notadamente no diz que respeito ao tratamento desses direitos como bens de consumo, culminando em um cenário de vulnerabilidade e segregação tanto social, quanto espacial e ambiental, bem como no aumento da desigualdade no acesso a estes recursos.

O processo de urbanização do território brasileiro deu-se de forma rápida e desordenada, como melhor se verá no capítulo a seguir (Capítulo 3). Porém, importa observar, como analisa Raquel Rolnik, que nesse processo de urbanização a desigualdade acompanhou a ocupação dos espaços designando um contraste entre a ocupação de áreas centrais ou bairros de luxo e áreas periféricas, de acordo com as condições financeiras dos ocupantes¹²¹.

Essa diferenciação na ocupação do solo demonstra a exclusão de parte dos indivíduos, que acentua uma desigualdade que vai além da renda e da posição social e acaba sendo o próprio “agente de reprodução dessa desigualdade”, pois acaba por desencadear uma situação que vem se perpetuando ao longo dos anos, dividindo a “porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária” da cidade (sic)¹²².

E, essa porção ilegal forma a parcela dos excluídos no espaço urbano, cuja existência muitas vezes é ignorada pela “cidade oficial” e não faz parte do interesse do mercado imobiliário formal/legal adotado no urbanismo modernista¹²³.

A manutenção dessa ilegalidade também contempla interesses, vez que, como esclarece Maricato: “A ilegalidade é, portanto, funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor¹²⁴”.

¹²¹ ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção. In: **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUC/CAMP, p. 2, 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em 31 ago 2015.

¹²² Id.

¹²³ MARICATO, Ermínia. A ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 122.

¹²⁴ Ibid., p. 123.

A relação de favor referida faz parte da estratégia política mantida pelos legisladores, vez que estes se colocam como auxiliares na regularização de imóveis em troca de votos¹²⁵, o que na verdade serve apenas como medida de manipulação a cada pleito eleitoral.

O lado disfuncional, por sua vez, deixa a desejar “para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania¹²⁶”. Incorpora, ainda, essa disfuncionalidade, a segregação territorial capaz de jogar parte da população à “falta de saneamento ambiental, riscos de desmoraamentos, risco de enchentes, violência¹²⁷”, entre outros fatores que acentuam a desigualdade e a exclusão em nível social e ambiental na ocupação do espaço urbano.

A realidade das cidades segue, assim, marcada por esta disparidade e engendrada por interesses políticos, que fomentam um mercado imobiliário mantenedor de preços inacessíveis para a maioria da população.

Deste modo, nota-se que as cidades, a partir das relações sociais¹²⁸, comportam diferenças em sua formação e organização. Todavia, o que se observa – de forma contundente – é que as cidades brasileiras, em sua grande maioria, estão inseridas nas relações capitalistas, relações de mercado, enquanto mercadorias¹²⁹.

Mesmo considerando o cenário imobiliário recente, com a injeção de recursos, financeiros pelo Governo Federal, para a aquisição de moradia por populações de baixa renda, através do Programa Minha Casa Minha Vida¹³⁰, é possível perceber que boa parte da população ainda segue às margens da habitação regularizada e segura. Há que se referir, ainda, que o próprio programa precisa ter suas medidas de execução e fiscalização ampliadas, pois em diversos empreendimentos, por serem destinados a famílias de baixa renda, as construtoras têm utilizado material de baixa qualidade e vêm negando sua responsabilidade diante da precariedade das construções.

¹²⁵ Id.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Id.

¹²⁸ Ainda sobre as relações sociais “O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica”. MARICATO, op. cit., p. 168.

¹²⁹ NERI, Rosângela V. V.; BUENO, Fábio M. Capital fictício e urbanização ou dos diversos usos do território. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**. Ano II, número 3, 2013, p. 8. Disponível em <<http://espacoeconomia.revues.org/469?lang=en>>. Acesso em 26 de Set. 2015.

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em 29 dez. 2016.

Somando estes entraves é possível observar que o resultado é “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...”¹³¹. Enquanto outros seguem uma luta diária para sobrevivência.

Maricato retrata, em sua análise, os deslizos do Poder Público ao tentar impedir as moradias pobres e insalubres apenas com a legislação, sem estabelecer uma política institucional, citando como exemplo o caso de São Paulo, a partir do século XIX, seguindo pelo século XX. Manifesta a autora que a ausência de uma política habitacional cedeu espaço para movimentos de periferação na cidade, dando início a outro agravante, que é a autoconstrução da moradia, justamente em lotes irregulares e inadequados, sem estrutura segura, evidenciando que “enquanto os projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias (sic)”¹³².

Estando a lei preocupada apenas em definir critérios técnicos, inacessíveis e/ou incompreensíveis para grande parte da população, ela acaba impulsionando a procura e manutenção da ilegalidade das ocupações e das moradias, o que se verifica contemporaneamente. A autoconstrução das moradias constitui um exemplo desta realidade, seja pela ausência de condições financeiras para ter acesso aos profissionais capacitados para a edificação, seja pelo desconhecimento técnico da estrutura básica necessária para garantir uma moradia segura. Portanto, fabricam suas moradias por conta própria, em regime de mutirão, como e quando podem.

A ausência de condições financeiras mencionada se deve ao fato de que parte destes indivíduos/grupos, embora trabalhando dentro dos parâmetros legais, não tem um salário suficiente para atingir o preço da mercadoria moradia que tem seu valor fixado a partir de parâmetros estabelecidos pelo mercado privado, mesmo se considerando a existência da avaliação fiscal, incumbência do Poder Público, que poderia constituir um limitador. Em situação pior estão aqueles que não têm um trabalho regular. Para ambos, o acesso ao financiamento é ilusório e/ou inviável, diante das condições estabelecidas para obtê-lo e mantê-lo em dia¹³³.

É importante, neste sentido, novamente uma afirmação de Maricato:

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O

¹³¹ MARICATO, op. cit., p. 125.

¹³² Ibid., p. 150-151.

¹³³ Ibid., p. 155.

consumo da mercadoria *habitação* se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção¹³⁴. (grifo no original)

A manutenção dos salários em um patamar módico faz parte do ciclo capitalista, que alimenta a ocupação e a moradia ilegais, mantendo a aquisição regular/legal destes bens somente para quem detém poderio econômico para tanto, capaz de alcançar os preços definidos pelo mercado. Aqueles que detêm mais capital financeiro disponível fazem mais aquisições, visando capitalizar mais recursos na revenda.

É a partir desse movimento econômico que se observa o aumento da ocupação e da construção ilegais, uma vez que o solo adquirido para acumulação e não para atendimento de necessidades (moradia), gera uma demanda exclusivamente especulativa. Tal demanda reduz a disponibilidade de solo urbanizado do mercado por preços acessíveis e eleva consideravelmente seu valor. Os indivíduos/grupos de baixa renda são lançados às áreas mais distantes, ao passo que espaços urbanizados não são utilizados por terem valores inacessíveis¹³⁵.

Além disso, não só a moradia, como expõe Carlos Vainer, mas também “a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado”. Quer dizer, um público que tem meios de adquiri-la nas condições oferecidas pelo mercado, seja pela disponibilidade de subsídios ou obtenção de financiamento, seja pela imagem que se oferece¹³⁶.

Assim, como igualmente defende Maricato, a cidade não é apenas espaço para reprodução da força de trabalho, mas também uma mercadoria e, em decorrência disso, configura-se um rentável negócio, ainda mais para os que se beneficiam de lucros, juros e rendas dessa mercadoria, deixando nítido que enquanto uns lutam por qualidade de vida, segurança e a mínima sustentabilidade, outros visam à obtenção de ganhos mediante a acumulação de bens para reprodução de sua riqueza¹³⁷.

Do outro lado deste contexto está o espaço ocupado pelos indivíduos de baixa renda, aos quais resta o mercado informal, em que lhes são oferecidos espaços/imóveis em condições de ilegalidade/irregularidade e até mesmo áreas de risco (por vezes são encostas, morros ou

¹³⁴ Id.

¹³⁵ BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 59.

¹³⁶ VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 82.

¹³⁷ MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!* In: **Cidades Rebeldes: Passe livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Ed. Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 20.

regiões alagáveis¹³⁸), onde constroem suas moradias, também informais, em locais de baixo interesse econômico. Diante dessas irregularidades, tais áreas não recebem melhorias públicas (pelo menos inicialmente) e sua regularização (quando se constituem em áreas seguras e não vedadas pela legislação) constitui tarefa árdua, fazendo perdurar a informalidade e a marginalidade econômica. A ocupação dessas áreas gera ou intensifica sua degradação ambiental.

Tal condição,

associada à precariedade construtiva das habitações, potencializa os riscos para os que nelas se instalam, bem como gera conflitos com a legislação ambiental. A precária condição ambiental urbana resultante reflete-se na deterioração econômica da população que ali habita e no aumento da sua vulnerabilidade socioambiental¹³⁹.

Assim, vê-se um ciclo que se retroalimenta desde o final do século XIX e perdura, em muitas cidades hodiernamente.

A população que é lançada às margens da cidade por conta de sua condição financeira, pode incorrer em infrações à legislação tanto urbanística, quanto ambiental, sem ter consciência da gravidade desse problema, pois a preocupação em ter um abrigo para si e para a família se constitui mais relevante, o que é compreensível¹⁴⁰.

A ocupação de áreas marginais, menos valorizadas economicamente, constitui a periferização urbana e, também, uma forma de consumo do espaço, logo, dos recursos naturais locais, gerando um impacto sobre o ambiente natural¹⁴¹.

Neste contexto, é importante observar a figura do Estado. Se, por um lado, é notória a ausência de investimento pelo Poder Público nessas áreas em que residem populações mais carentes, por estarem eivadas pela irregularidade, por outro lado se tem uma atuação bastante distinta por parte deste ente.

¹³⁸ Neste sentido também Maricato: “A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).” MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. **Revista Estudos Avançados** [online]. Vol. 17, n. 48, São Paulo, 2003, p. 154. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em 20 jan. 2017.

¹³⁹ JATOBÁ, op. cit., 2011, p. 144.

¹⁴⁰ Diz-se compreensível no sentido de urgência e falta de opção destes indivíduos, mas é necessário repensar o acesso aos bens para evitar tal situação que não deveria ser recorrente.

¹⁴¹ HOGAN, Daniel J.; OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo. **População e Ambiente: desafios à sustentabilidade**. Série Sustentabilidade, v. 1, GOLDEMBERG, José, Coord. São Paulo: Blucher, 2010, p. 44.

Ao passo que as áreas periféricas seguem sem investimento, sem incentivo à regularização, mesmo com famílias inteiras habitando áreas inadequadas, o Poder Público destina investimentos públicos para áreas de alto padrão, pouco ocupadas, mas que são ou serão alvo do mercado imobiliário para a multiplicação dos seus dividendos¹⁴².

Considerando tal prática, afirma Maricato que:

Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização¹⁴³.

Tal afirmação se justifica, diante do fato de que, se eventualmente uma terra onde está localizada uma favela atrai o interesse do mercado imobiliário, ocorre uma imposição da lei, mas não da norma jurídica e sim a lei de mercado. Esse interesse do mercado é que dita, deste modo, as áreas que serão periféricas, ocupadas pela população de baixa renda e as áreas que recebem melhor estruturação. Normalmente estas são áreas onde existe impedimento legal para a ocupação imobiliária, como as áreas de preservação permanente (margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas) ou áreas públicas destinadas para assentamentos, desde que “aprovadas” pelo mercado imobiliário¹⁴⁴.

Referida postura constitui situação que assevera a vulnerabilidade dos indivíduos/grupos mais pobres. Enquanto a cidade estruturada, legal, lhes é alijada, eles são destinados para áreas periféricas ou protegidas ambientalmente. Surge daí os dois problemas relevantes: a) a exposição ao risco, advindo de fenômenos naturais ou fabricados, por não lograrem da infraestrutura adequada nem do solo, nem da moradia; e, b) os indivíduos/grupos que habitam essas áreas acabam contribuindo para sua degradação ambiental, infringindo ao previsto no artigo 225 da Constituição Federal¹⁴⁵, no que se refere ao dever compartilhado de proteção e preservação do ambiente, mas também se tornam vítimas dessa circunstância por serem compelidos a habitar áreas degradadas, propensas a riscos e desastres e, neste sentido,

¹⁴² MARICATO, op. cit., 2012, p. 160.

¹⁴³ Ibid., p. 161

¹⁴⁴ Ibid., p. 159.

¹⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso 08 jan. 2017. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

lhes é negado o direito ao uso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como preceitua o mesmo artigo acima mencionado.

Acredita-se que o incremento deste modelo se deve ao fortalecimento da ideologia neoliberal¹⁴⁶, desde os anos 80 e ganhando intensidade nos anos 90, pois é a partir desta que se defende que as forças de mercado encontrariam equilíbrio na liberdade, que somente seria atingida pela desregulamentação da atividade¹⁴⁷, ou seja, as forças de mercado não receberiam intervenção do Estado e assim poderiam se desenvolver livremente e assegurar ganhos a toda a sociedade.

Antes disso, todavia, mediante influência keynesiana e fordista, o Estado tinha a tarefa essencial de primar pelo equilíbrio, tanto econômico quanto social, no planejamento, que também pensava o urbano. Neste contexto, o Estado era o “portador da racionalidade”, que exercia a função de regulador, controlando as disfunções do mercado e “asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.)¹⁴⁸”.

Atualmente, o que se testemunha é uma realidade bem distinta. O “Estado reformado”, não mantém uma forte atuação no controle da expansão do mercado “na alocação de estruturas de oportunidades” e no sentido de garantir o bem-estar social¹⁴⁹.

O Estado vem permitindo, colaborando e é parte da ideologia neoliberal, na medida em que não estabelece limites para as definições do mercado e permite a expulsão da população mais pobre para as áreas periféricas.

Como preleciona Villaça, o Estado coloca-se como um subordinado do mercado e das classes dominantes, que controlam a produção e o consumo do espaço urbano, a partir de 3 esferas, a saber: a) na esfera econômica, controlada pelo mercado imobiliário e este por sua vez, produz bairros para a classe dominante onde for do agrado desta, com a ajuda do Estado, que dá sua contrapartida na esfera política; b) na esfera política, o dito controle do Estado vai ocorrer para a localização da infraestrutura urbana, para definir a localização dos aparelhos do

¹⁴⁶ Segundo Chomsky a doutrina (ou ideologia) neoliberal também é conhecida como Consenso de Washington. Nas palavras do referido autor “O *Consenso* [neoliberal] *de Washington* é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (“ajuste de preços”), fim da inflação (“estabilidade macroeconômica”) e privatização. Os governos devem “ficar fora do caminho” – portanto, também a população, se o governo for democrático –, embora essa conclusão permaneça implícita. CHOMSKY, Noam. **O Lucro ou as pessoas**. Trad. Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 9.

¹⁴⁷ MARICATO, op. cit., 2012, p. 129.

¹⁴⁸ Ibid., p. 126.

¹⁴⁹ JATOBA, op. cit., p. 145.

Estado e para a elaboração de leis acerca do uso e ocupação do solo urbano; e c) na esfera ideológica, onde se manifestam e se trabalham as ideias dominantes para aceitação de toda a sociedade¹⁵⁰.

É desta forma que o Estado acaba cedendo aos interesses de classes mais abastadas, que decidem as áreas de seu interesse. Estas áreas receberão investimento público para estruturação básica (saneamento, transporte, saúde, segurança, entre outros) e lograrão de uma legislação benéfica conforme seus anseios, o que lhes permite viver em uma condição de legalidade.

Para manutenção desse cenário, o Estado parece aceitar a ocupação de terras urbanas inadequadas pelas populações carentes, deixando de exercer seu poder de polícia¹⁵¹, porquanto que, se assim não o fizesse, a grande massa de indivíduos/grupos que ocupam essas áreas passariam a pleitear uma cidade e uma moradia equânimes e iguais condições de habitar as áreas oferecidas pelo mercado, que é auxiliado pelo Estado. Se assim permitisse, o Estado atenderia a população de baixa renda, mas contrariaria a esfera econômica, da qual é refém e servo.

Isso desencadeia uma necessidade para os Poderes Públicos nas cidades, que é a de fazer com que estas se tornem cada vez mais atraentes para o fluxo de capital. E, desta forma, o Poder Público se torna parte do:

processo de valorização do capital, pois direcionam os recursos públicos para o estabelecimento de uma infraestrutura que organiza o espaço na forma de investimento imobiliário e espaço para o funcionamento de grandes empresas (principalmente dos serviços financeiros)¹⁵².

Destarte, formam-se áreas bem estruturadas, comercializadas por um valor mais alto, mas que não estão disponibilizadas ou acessíveis para toda a população.

Embora a estruturação conte, em parte, com a contribuição do Estado, essas áreas são escassas, como defende Acsehrad, justamente para manter seu valor em patamar elevado. E, como o capital tem um fluxo contínuo e precisa galgar novas janelas permanentemente, a elevação do preço das terras periféricas também ocorre diante da especulação imobiliária,

¹⁵⁰ VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. **VII Encontro Nacional da ANPUR**, 1997, p. 8. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2016.

¹⁵¹ MARICATO, op. cit., 2012, p. 161.

¹⁵² NERI; BUENO, op. cit., p. 8.

mostrando que quanto mais se eleva o valor, menos pode o Poder Público interferir como regulador do mercado¹⁵³.

Assim, é possível observar que o reconhecimento e garantia de um direito à cidade e à moradia, que se constituem interesse da coletividade, em especial aos indivíduos/grupos de baixa renda, em vulnerabilidade social, resta afastado destes, diante da valorização e concessão de privilégios para o mercado imobiliário¹⁵⁴.

Para Maricato, o Estado brasileiro (enquanto nação), que incentiva a economia, através do mercado imobiliário, não apresentou preocupações satisfatórias com políticas habitacionais, mesmo diante do intenso movimento de migração do campo para a cidade, a partir do século XX, e foi complacente com ocupações irregulares. É como se o próprio Estado garantisse a ocupação, mas não garantisse o direito à cidade¹⁵⁵.

Prova disso é o exemplo trazido por Paul Singer, em 1982, referente à cidade de São Paulo. Neste local, os promotores de vendas buscaram as famílias de baixa renda para áreas irregulares, próximas daquelas onde o mercado imobiliário teve interesse de investimento. Estas famílias foram atraídas por facilidades no pagamento do imóvel e pelo fornecimento de material de construção para erguer suas casas em regime de mutirão. No caso em tela, que permite observar outra face do mesmo problema, foram estas famílias que, edificando em áreas periféricas (c) suas moradias, passaram a exigir do Estado a infraestrutura urbana adequada, mas para que isto ocorresse, o investimento passaria antes pelas áreas em que o mercado tinha interesse (b) e encontravam-se entre as áreas centrais (a) e a periferia. Isto é, para chegar até a periferia (c) o investimento precisaria passar pelas áreas intermediárias (b), nas quais o mercado tem interesse de melhoria da infraestrutura para valorização. Desta forma, se denota a interferência do mercado imobiliário nas decisões quanto aos investimentos a serem feitos pelo Poder Público¹⁵⁶.

Estas famílias, uma vez instaladas, vão se fixando e permanecendo nestes locais, já que a transferência para outras áreas demanda uma disponibilidade financeira considerável, das quais não dispõem. Como analisa Acselrad, o capital interfere nas normas urbanas e ambientais e produz uma “divisão espacial da degradação ambiental”, evidenciando uma

¹⁵³ ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Anais do XIII Encontro Nacional da ABEP**, Caxambu, novembro/2002, p. 3. Disponível em: < <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1159/1123>>. Acesso em 10 jan. 2017.

¹⁵⁴ SYDENSTRICKER-NETO, John; SILVA, Harley; MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente**: Subsídios para o Rio+20. Brasília: UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas, 2015, p. 17.

¹⁵⁵ MARICATO, op. cit., 2012, p. 157.

¹⁵⁶ SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 35.

coincidência de local entre áreas ambiental degradadas e de residência de “classes ambientais” que não apresentam condições de se “deslocalizar” dali¹⁵⁷.

Outro entrave, que advém da postura do Estado, é a adoção de uma visão essencialmente tecnocrática na legislação, mediante a “adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos” que “fazem parte de um quadro de hegemonia” e acabam por impulsionar parte da população para a ilegalidade, desconsiderando conflitos oriundos da desigualdade econômica¹⁵⁸.

Esses padrões dificultam o acesso ao solo e a moradia diante dos preços alheios a realidade dos pobres. A consequência, como alerta Rolnik, é a adesão a um mercado informal, com a conivência do Estado que não oferece opções de moradia a um custo acessível¹⁵⁹.

O Estado que quer assumir o status de Estado Socioambiental de Direito, na visão de Sarlet, deve priorizar a segurança ambiental aspirando “resguardar os cidadãos contra novas formas de violação da sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força do impacto ambiental (socioambiental) produzido pela sociedade de risco (Beck) contemporânea¹⁶⁰”.

A questão da moradia em áreas de risco e/ou degradadas ambientalmente encaixa-se perfeitamente na questão da segurança ambiental. Um desastre ocorrido, ou agravado, por estas circunstâncias certamente fere a dignidade e os direitos fundamentais das vítimas do evento.

Embora a ocupação de áreas de risco, se coincidentes com áreas de preservação permanente, protegidas pela legislação ambiental, configure uma infração à lei, uma harmonia entre o direito à moradia e ao usufruto de um ambiente equilibrado faz-se necessária, em razão de que a manutenção do direito à moradia, em prejuízo da preservação ambiental, poderia acarretar, de qualquer forma, uma incompleta “proteção da dignidade humana, diante da continuidade da exposição ao risco dos cidadãos que ali habitam¹⁶¹”.

Assim, afirma Fensterseifer (2008, p. 84),

Com relação ao direito fundamental social à moradia, é importante destacar que tal,

¹⁵⁷ ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Anais do XIII Encontro Nacional da ABEP**, Caxambu, novembro/2002, p. 16. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1159/1123>>. Acesso em 10 jan. 2017.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 185.

¹⁶⁰ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 97.

¹⁶¹ SANTOS, Sandrine A.; PEREIRA, Agostinho O. K. Estado constitucional ambiental e ocupações de área de risco. In: REZENDE, Beatriz V. R. G. De; RODRIGUES, Horácio W. (Coord.). **Constituição e democracia I** [Recurso eletrônico on-line]. Org. CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 220.

para a sua garantia em termos desejáveis constitucionalmente, em vista a sua vinculação direta com outros direitos fundamentais, e especialmente com a dignidade da pessoa humana, também exige um padrão de qualidade ambiental (acesso à água, saneamento básico, boa qualidade do ar e do solo, etc.) do local da moradia¹⁶².

É possível perceber assim, que a disponibilidade de um ambiente sadio equilibrado guarda relação com o direito fundamental à moradia, e ambos respaldam a garantia de proteção da dignidade humana.

Outro viés a ser considerado contempla, entretanto, quem não considera a condição de vulnerabilidade social e econômica na ocupação do solo urbano. Os filiados a este pensamento procuram dar ênfase a noção de que os indivíduos que habitam áreas de risco e/ou degradadas ambientalmente, o fazem por carência de conhecimento, por ignorância ou por serem insensíveis a situação ambiental¹⁶³, ao passo que, na verdade, o que conduz os mais pobres a ocuparem áreas impróprias são práticas discriminatórias, orquestradas a partir do mercado, com a ajuda do Estado. Essas práticas discriminatórias produzem desigualdades que são sociais e econômicas e também são ambientais, na medida em que privam a população mais pobre de desfrutar de uma habitação segura e de uma convivência com um ambiente de qualidade¹⁶⁴.

A racionalidade burguesa, que defendia o mercado “como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha”¹⁶⁵, se converte, na verdade, neste caso, em uma determinação do mercado, que impõe as populações de baixa renda a ocuparem as “sobras” dos espaços de interesse de reprodução do capital.

É por esta razão que existe a desconfiança no mercado, enquanto mecanismo de superação da desigualdade social e ambiental, visto que, diante deste cenário de ocupação do solo, resta clara a desigualdade na exposição dos riscos ambientais, “evidenciando a lógica social que associa a dinâmica da acumulação capitalista à distribuição discriminatória dos riscos ambientais”¹⁶⁶.

Fazendo um contraponto com a Sociedade de Risco de Beck e Giddens, Acselrad defende que referidos autores não relacionam o conflito ecológico à categoria capital, já que, para estes, as críticas ao capitalismo não estavam no centro dos debates, embora

¹⁶² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 84.

¹⁶³ ACSELRAD, op. cit., 2002, p. 7.

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ MARICATO, op. cit., 2012, p. 134.

¹⁶⁶ ACSELRAD, op. cit., 2002, p. 4-5.

reconhecessem a necessidade de controlar as operações do mercado, por ser uma das causas dos perigos ambientais. Beck se concentra na racionalidade técnico-científica como instrumento da mudança e não no poder do capital¹⁶⁷.

Avaliar, portanto, a exposição ao risco, a vulnerabilidade de indivíduos e/ou grupos e a questão da moradia e do espaço urbano em consonância, é essencial para compreender a origem dos desastres urbanos e como devem ser pensadas medidas de mitigação, visando recuperar e manter a sustentabilidade e a proteção, tanto do ambiente quanto das populações que nele habitam.

¹⁶⁷ Ibid., p. 2-3.

3 PROCESSO DESENVOLVIMENTISTA URBANO BRASILEIRO: PARIS COMO SUBSÍDIO PARA DISCUSSÃO

O surgimento das cidades trouxe reflexos consideráveis ao espaço urbano brasileiro. As cidades receberam, e ainda mantém um contingente considerável de habitantes que, deparando-se com baixos salários e altos preços no mercado imobiliário, foi obrigada a ocupar áreas periféricas, que foram sendo destinadas a habitação, mas que na verdade, se constituem áreas de risco, áreas vulneráveis aos riscos ambientais que cada vez mais se configuram em desastres que desolam a população brasileira.

Por esta razão, neste capítulo a abordagem pretende perpassar por uma análise da urbanização de Paris, no que se refere a Reforma Urbana, delineada por Haussmann. Em sequência, desenvolve-se a análise do contexto histórico do processo de urbanização brasileira, com vistas a observar a adoção de um planejamento na ocupação do espaço urbano. Igualmente neste rumo, inseriu-se na pesquisa uma abordagem acerca das grandes conferências internacionais em matéria ambiental, no intuito de observar a adoção (ou não) de seus preceitos também na ocupação do espaço urbano brasileiro.

3.1 DA URBANIZAÇÃO DE PARIS: PROJETO DE HAUSSMANN

Tendo sido objeto constante de estudo, bem como pelas referências feitas quanto à transposição de seu modelo para algumas das principais cidades brasileiras, optou-se por iniciar esta análise, ainda que breve, a partir da urbanização de Paris, cuja Reforma Urbana foi desenvolvida por Haussmann. Mais ainda, pela possibilidade de se observar possíveis contrastes no que tange ao desenvolvimento de uma metrópole parte do ‘mundo desenvolvido’ em relação às metrópoles do ‘mundo subdesenvolvido’, nas quais se enquadram as brasileiras.

As origens de Paris foram atribuídas ao “velho povoado romano numa ilha do Sena”, na França, conhecida pela vastidão de seu território e riqueza. A cidade enfrentou o despovoamento durante os primeiros séculos depois de Roma, mas se manteve como centro eclesiástico, sediando o centro administrativo da dinastia capetiana ao final do século X¹⁶⁸.

Registram-se, do século XII, sob o comando do rei Filipe Augusto, as primeiras pavimentações nas ruas de Paris, bem como a criação de um mercado central em Les Halles e

¹⁶⁸ KOTKIN, Joel. **A cidade**: uma história global. Trad. Rafael Mantovani. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p. 111.

a construção de fortes muralhas de proteção ao redor da cidade. Ao final do século XIII, a população de Paris já era a maior da Europa católica, somando 150 mil habitantes¹⁶⁹.

Porém, o desenvolvimento da cidade, que servia de lar para burocratas, padres, estudantes e acadêmicos, em sua maioria, restou prejudicado por conflitos dinásticos e guerras religiosas até o final do século XVI. Foi a conversão de Henrique IV, monarca protestante, ao catolicismo que resgatou a unidade na cidade¹⁷⁰.

Com as mudanças promovidas por Henrique IV, como a limpeza das ruas, expansão do Louvre e a construção de praças públicas, a nobreza circulava novamente na cidade e a população crescia constantemente, chegando a meio milhão de habitantes. Em 1670, com esse aumento populacional, os governantes mesmo alarmados com o crescimento desordenado, seguiam embelezando suas fachadas¹⁷¹.

A Paris do século XVII é considerada o “berço de uma revolução decisiva na urbanística”, em difusão na Europa e América do Norte¹⁷². E se mantém como “modelo de centralização e esplendor urbano”, por três séculos. Essa centralização facilitava a aplicação de recursos da nação na capital francesa¹⁷³.

Durante este período, os passeios públicos ao longo do Rio Sena, dividiam espaço com “construções altamente valorizadas, o que significa um grande incremento de imóveis para alugar (*immeuble à loyer*)¹⁷⁴”.

Além disso, relata Pinheiro que:

Com um plano preestabelecido, são abertas ruas largas e arborizadas, praças circulares ou regulares (quadradas, retangulares, triangulares etc.), concebidas para compor a paisagem e colocar em evidência um monumento, definindo uma perspectiva ou uma decoração. De acordo com essa concepção, são projetadas as praças reais (*places royales*), ou são alargadas praças preexistentes, para dar maior destaque a monumentos existentes¹⁷⁵.

Isso demonstra o interesse dos governantes de manter Paris como a grande capital, enaltecendo-a como cerne da arte e da cultura.

¹⁶⁹ Ibid., p. 111-112.

¹⁷⁰ Ibid., p. 112.

¹⁷¹ Id.

¹⁷² PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos** (Paris, Rio e Salvador). 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 70.

¹⁷³ KOTKIN, op. cit., p. 113.

¹⁷⁴ PINHEIRO, op. cit., p. 70.

¹⁷⁵ Id.

Além disso, com seu crescimento, Paris vai revendo suas formas de apropriação do espaço. Os bulevares¹⁷⁶ cobrem os fossos, novos lotes nascem de terrenos agrícolas, aos bairros centrais são anexados antigos arrabaldes, ao passo que já se nota a formação de novas periferias. Esses traços fazem parte das características da Paris do século XVIII¹⁷⁷.

No entanto, desde o século XVII é possível notar a preocupação com a higiene e a salubridade de Paris, assim como com a rede viária. Quanto à rede viária, Gilbert-Joseph-Gaspard Chabrol, Prefeito do Departamento do Sena, de 1812 a 1830, realiza o alargamento das ruas, como forma de melhoria na comunicação dentro da cidade e em seus quarteirões, na segurança, no comércio e também no embelezamento urbano¹⁷⁸. As mudanças na cidade têm um propósito, como descreve Pinheiro:

A organização do espaço urbano e das edificações vem atender à demanda de uma nova aristocracia, conduzindo as transformações na cidade em duas direções: a multiplicação de equipamentos aristocrático-burgueses – igrejas, teatros, fontes públicas e “passagens” –, nas áreas centrais, e um crescimento simultâneo de novos bairros, nas faixas externas aos bulevares¹⁷⁹.

Nota-se, assim, que a organização do espaço urbano reserva as áreas centrais para a nova aristocracia, priorizando para esta o embelezamento da cidade.

A criação dos novos bairros é feita pela iniciativa privada, conduzida por especuladores, que compram os terrenos visando, em seguida, obter autorização para abrir novas ruas, lotear a área e vender os lotes, com edificação ou não. Destes novos espaços ficam resguardados aqueles à direita do Rio Sena para a aristocracia e parte da burguesia. Aos trabalhadores e artesãos são destinados os espaços junto ao canal *Saint Martin*, considerados bairros populares¹⁸⁰.

A Revolução Burguesa de 1830 também provocou mudanças na gestão da cidade, uma vez que a poderosa aristocracia latifundiária acaba perdendo espaço para a burguesia comercial¹⁸¹.

Em 1841, já sob o comando de Luís Felipe (1833 a 1848) e do novo prefeito, Rambuteau, com o escopo de mudar a cidade, foi aprovada uma lei de melhorias no processo de desapropriação. Chegando em 1845, contando com um empréstimo para aquisição de

¹⁷⁶ Ibid., p. 69. Pinheiro apresenta um conceito de bulevar: “*Boulevard* significa passagem sobre a muralha de uma cidade fortificada, palavra de origem alemã *bollwerk* que significa baluarte.”

¹⁷⁷ Id.,

¹⁷⁸ Ibid., p. 72.

¹⁷⁹ Id.

¹⁸⁰ Ibid., p. 72-73.

¹⁸¹ Id.,

equipamentos, Paris retoma suas obras com nova força. A partir de então, 112 ruas são abertas, estando situadas 89 à direita do Sena e 23 à esquerda. Algumas ruas já abertas são alargadas e outras são cobertas. Além disso, a arborização é incrementada, novos passeios são construídos e são implantadas tubulações de esgoto¹⁸².

Enquanto no centro da cidade crescem instituições financeiras e comerciais, os bairros velhos sentem os reflexos do problema de estrutura física e da falta de melhorias higiênico-sanitárias, diante de um aumento populacional permanente. Em 1848, Paris conta 1,3 milhões de habitantes ao longo de 1474 ruas¹⁸³.

Avançando no percurso histórico, Luís Napoleão assume o comando de Paris. Em 1852, ele passa a ser Napoleão III, nomeado Imperador da França e ficará no poder até setembro de 1870, quando termina o Segundo Império. Luís Napoleão, contando com a recuperação econômica de Paris em 1851, começa realizar as obras para melhorias da cidade. Dentre essas obras estão “o cinturão ferroviário de enlace entre os terminais, a abertura do *Carrousel*, o término do Louvre, a abertura do Bulevar *Strasbourg*, a ampliação do mercado de *Les Halles* e o prolongamento da *Rue de Rivoli*”¹⁸⁴.

Os planos de Napoleão III demandam alto investimento e ele encontra barreiras por parte do Prefeito Berger (1848-1853). É a partir deste momento que Napoleão III chama Georges-Eugène Haussmann para ser Prefeito do Departamento do Sena, para modificar a cidade que até então mantém ares de vila medieval. Haussmann ordenará Paris de 1853 a 1870¹⁸⁵. As realizações de Haussmann chegaram a ensejar a criação da expressão haussmannização¹⁸⁶, para demarcar o período e o estilo de suas obras¹⁸⁷.

No período de governo de Haussmann foi estabelecida uma união entre o Poder Público e o capital privado para a execução das obras necessárias ao alcance do “modelo funcional de cidade” projetado. As obras destinam-se a atender as demandas estruturais oriundas da Revolução Industrial. Assim, as obras públicas, a serem executadas por Haussmann, eram: “rede de esgoto, os lampiões a gás da iluminação pública, a rede de

¹⁸² Ibid., p. 73.

¹⁸³ Ibid. p. 73-74.

¹⁸⁴ Ibid., p. 75.

¹⁸⁵ Ibid., p. 76.

¹⁸⁶ Ibid., p. 271. Pinheiro descreve as características do modelo de haussmannização: “Para caracterizar-se uma intervenção como um modelo haussmanniano, é necessário mais do que a presença de um prefeito autoritário, a abertura de novas ruas e a introdução de construções monumentais. Apesar de comportar esses traços, haussmannização apresenta outras características fundamentais. Sua forma de atuação baseia-se na capacidade de intervir num tecido urbano existente, introduzindo elementos novos, estranhos, na trama original, mudando sua imagem, expulsando a população que ali vive e dando monumentalidade ao espaço. A haussmannização engloba, além dos aspectos urbanos, os sociais, os econômicos e os políticos.”

¹⁸⁷ Ibid., p. 67.

abastecimento de água, os aquedutos, os serviços de transporte, os grandes parques e os edifícios públicos”. Tais obras já haviam sido começadas por prefeitos anteriores¹⁸⁸.

Porém, Haussmann traz como seu diferencial a escala dessas obras e modifica:

a maneira de pensar a cidade, tomando como principal elemento a rua e criando uma rede viária composta por um tecido arquitetônico que destrói bairros insalubres e vielas. Expulsam a população residente, melhoram a higiene e a circulação, mudam a imagem da área central, e a cidade prepara-se para um novo modo de vida. A rua do século XIX destrói e modifica a rua medieval¹⁸⁹.

É possível notar, a partir desta afirmação, que a higienização de Haussmann é generalizada, ou seja, afastam-se a insalubridade e as pequenas vilas e, junto com elas, a população que parece não combinar com a nova estética da cidade.

A cidade de Haussmann vai se transformando na cidade burguesa, permeada por uma forma urbana nova e original. Os imóveis, ruas, cruzamentos, jardins e quarteirões foram pensados para formar um conjunto harmonioso, em que a estética foi considerada parte essencial dessas mudanças¹⁹⁰.

As mudanças feitas por Haussmann durante seu período de administração deixaram de ser o projeto de Napoleão III, mas eram realizadas dentro de “possibilidades políticas, financeiras e técnicas da época” e conduziam a Paris medieval à modernização. Na visão de Haussmann, captada por Pinheiro, os problemas da grande cidade estão relacionados ao critério técnico e a solução é encontrada ao sanear, transportar e equipar essas cidades. Por esta razão sua atuação é acompanhada de engenheiros, demonstrando seu apego à técnica para transformar sua cidade ideal¹⁹¹.

A Paris, projetada por Haussmann, destinaria os imóveis de acordo com a classe social dos que neles iriam habitar, diferenciando-os quanto à localização, ao dimensionamento interno e ao acabamento de suas fachadas¹⁹². Sob o argumento da higiene e segurança, quarteirões inteiros são derrubados e seus moradores expulsos. Os bairros centrais de Haussmann mesclam residências e espaços comerciais, tais como cafés, restaurantes e serviços para atender a burguesia, que ocupa este espaço esteticamente projetado e limpo, sem incômodos gerados por habitantes indesejados¹⁹³. Como a reforma extermina a insalubridade, mas não os habitantes indesejados, estes passam a habitar o que não foi derrubado com a

¹⁸⁸ Ibid., p. 76-77.

¹⁸⁹ Ibid. p. 77.

¹⁹⁰ Ibid., p. 82.

¹⁹¹ Ibid., p. 78.

¹⁹² Ibid., p. 81.

¹⁹³ Id.

reforma, ocupando “pedaços da antiga Paris”, e assim “a população de baixa renda se vê órfã do poder público¹⁹⁴”.

Além dos quarteirões e dos labirintos¹⁹⁵, a reforma extermina também a cultura popular e, estando os novos espaços destinados à burguesia, a classe de baixa renda se vê excluída dos espaços culturais. Os teatros populares são destruídos e a população mais pobre fica isolada de espaços de lazer. Além disso, como descreve Pinheiro, as “demolições no centro provocam uma crise de habitações, favorecem a especulação e agrava a segregação social, uma das consequências das reformas haussmannianas (sic)¹⁹⁶”. Começam a transparecer, assim, os aspectos perversos da reforma.

Paris, reformada rapidamente, é vista como um modelo da modernização, embora fosse recinto de um urbanismo autoritário¹⁹⁷ e de expansão das novas estruturas do capitalismo.

Como descreve Pinheiro, para criar seu modelo, Haussmann conduz sua atuação a partir de três instrumentos essenciais, quais sejam: “o aparato burocrático, o instrumento legislativo e o sistema financeiro¹⁹⁸”. Considerando tais instrumentos, é possível notar que a estrutura haussmanniana tornou-se viável a partir de uma mescla de interesses entre Poder Público e privado, concretizando-se através de uma “aliança da intervenção pública com as sociedades imobiliárias e de crédito, com o objetivo de promoverem intervenções no tecido construído¹⁹⁹”.

A partir das características observadas por Pinheiro, as modificações em Paris acentuam uma divisão, porquanto que, em síntese, a cidade passa a ser assim vista:

Surgem as separações: Paris de um lado, e a periferia de outro; os quarteirões ricos do oeste *versus* os quarteirões pobres do leste; a *rive gauche* contra a *rive droite*. Passa-se da segregação vertical das edificações para a segregação horizontal dos *arrondissements*. O centro consolida suas funções comerciais, administrativas e financeiras. Também é espaço de lazer, com teatros e locais para o *promenade*. Nas

¹⁹⁴ Ibid., p. 81-82.

¹⁹⁵ Ibid., p. 63. Conforme descreve Pinheiro: “Na destruição do labirinto medieval, percebe-se a tentativa de sufocar os alvoroços, pois ali vive a população que se destaca por conspirações e revoltas.”

¹⁹⁶ Ibid., p. 82.

¹⁹⁷ Ibid., p. 80. Para Christiane Blancot *apud* Pinheiro, a haussmannização é um “símbolo da autoridade administrativa contra a democracia, da norma arquitetônica contra a livre criação, como o símbolo de uma burguesia que atropela o proletariado, fazendo da cidade a sua imagem e semelhança, com uma arquitetura cínica e pretensiosa e uma estética de novo-rico”. BLANCOT, Christiane. *Actualité Haussmann*. In: DES CARS, J.; PINON, P. (Ed.). *Paris-Haussmann. “Le parid’Haussmann”*. Paris: Pavillon de l’Arsenal-Picard, 1991. p. 210-219.

¹⁹⁸ Ibid., p. 83.

¹⁹⁹ Ibid., p. 80.

proximidades, estão os bairros residenciais de luxo, como a área da *l'Etoile*. Longe do centro, localizam-se os bairros proletários²⁰⁰.

E Haussmann vai cumprindo seu papel, de manter o centro da cidade reservado para a burguesia, com o enaltecimento da beleza naquela que era uma cidade símbolo da modernidade.

Harvey também contempla Paris em sua obra. Para o referido autor, no Segundo Império em Paris foram realizadas as mudanças necessárias para um ajuste a um “capitalismo florescente e exigente”, no qual múltiplos interesses econômicos e políticos pleiteavam deliberadamente suas vantagens, o que os conduzia a acatar as consequências de suas ações²⁰¹.

Referido autor também observou que as ações de Haussmann foram baseadas em uma coalizão firmada entre Estado, capital financeiro e interesse imobiliário, sendo que cada um destes entes impôs ajustes aos demais, para que se atingissem as transformações urbanas desejadas. Nesse processo, Harvey observa a participação do Estado: “O Estado é, evidentemente, mais que apenas uma faceta da distribuição (embora ele não consiga ir muito longe sem impostos)”. Por esta razão merece atenção sua ação, legitimidade e autoridade no processo urbano²⁰².

Os interesses imobiliários na cidade concentravam significativa força política na época de Napoleão III e marcaram por seu poder e atitudes na mudança da paisagem parisiense. Tais atitudes priorizavam os ganhos pessoais, caprichos ou busca de status²⁰³.

Acredita-se que, por esta razão, Haussmann tinha relações ambivalentes com os interesses imobiliários. Harvey assim justifica:

Para começar, a concepção que Haussmann tinha do espaço urbano era radicalmente diferente daquela dos proprietários tipicamente tacanhos e dispersos. Embora fosse muito favorável à propriedade privada em geral, Haussmann não se preocupava com os direitos de ninguém nesse quesito e estava disposto a tratar a oposição particularista com arrogância, o que provocava ressentimentos. Além disso, era difícil proporcionar benefícios iguais a tantos proprietários dispersos. Perto do fim do Império, comenta Gaillard, havia muitas queixas de proprietários que se sentiam excluídos do grande banquete especulativo que acompanhava as obras públicas²⁰⁴.

²⁰⁰ Ibid., p. 82.

²⁰¹ HARVEY, David. **Paris: capital da modernidade**. Trad. Magda Lopes. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 138.

²⁰² Ibid., p. 143-144.

²⁰³ Ibid., p. 177.

²⁰⁴ Ibid., p. 179.

A partir desta passagem, vislumbra-se que Haussmann aparentemente preocupava-se mais com a execução de seu projeto de cidade, para o que os investidores imobiliários eram úteis, do que com os resultados estes teriam.

Porém, o sistema formado a partir das concepções de Haussmann também proporcionava o crescimento da segregação residencial, como forma de “proteção” à burguesia, dos riscos reais ou imaginados, que poderiam proceder das classes perigosas. Isso também colaborava com a manutenção de “espaços relativamente seguros de reprodução das diferentes classes sociais” ao longo da cidade²⁰⁵. Ou seja, cada classe deveria ocupar seus respectivos espaços, a fim de que as classes mais pobres não apresentassem risco ou dissabores à burguesia.

Outro aspecto que denota a ambivalência de Haussmann, diz respeito ao fato de que ele também não tinha receio de expulsar quaisquer indústrias nocivas ou indesejáveis das áreas centrais, valendo-se de leis de insalubridade ou da remoção direta. Utilizou também mudanças nos impostos, anexação dos subúrbios e do direcionamento dos serviços da cidade. Foram mantidas apenas as indústrias de mercadorias de luxo e “*articles de Paris*”, no centro da cidade. Todas essas práticas derivavam do anseio de tornar Paris a “capital imperial” e livrá-la das amarras do poder político²⁰⁶.

Resta assim o entendimento de que a Paris haussmanniana visava atingir um ideal de embelezamento e de capital planejada. Porém, as medidas adotadas para a consecução desses objetivos contribuíram para o fomento e manutenção de uma segregação urbana vivenciada então não apenas nos países subdesenvolvidos, o que demonstra a segregação muito mais como uma triste opção política do que financeira dos entes públicos.

Ainda assim, as reformas de Paris serviram de inspiração por todo o mundo. Seus traços e ideais foram aproveitados, inclusive, no desenvolvimento da Reforma Urbana do Rio de Janeiro. Desperta interesse compreender assim, como a adoção do modelo de estruturação do espaço urbano, desenvolvido em uma cidade de primeiro mundo tal como Paris, se adapta a uma cidade dita de terceiro mundo, como o Rio de Janeiro. É o que se pretende verificar compreendendo o desenvolvimento urbano brasileiro a partir do século XIX.

3.2 DESENVOLVIMENTO URBANO NO CENÁRIO BRASILEIRO: SÉCULOS XIX, XX E XXI

²⁰⁵ Ibid., p. 204.

²⁰⁶ Ibid., p. 225.

Tendo presente as características da Paris delineada por Haussmann, passa-se a resgatar historicamente também as características da ocupação do espaço urbano no território brasileiro, com maior atenção para o período compreendido a partir do século XIX em diante. Isto porque, notando-se que a ocupação do espaço urbano brasileiro apresenta hoje suas disparidades, faz-se necessário proceder a este resgate histórico, para compreender a origem de parte dos problemas oriundos da ocupação desordenada do solo em razão do crescimento urbano do país.

Para avançar neste objetivo foi elaborada a tabela a seguir, referente aos fatos ou momentos mais marcantes ocorridos entre os anos de 1500 e 1930:

Quadro 5 – Períodos e fatos – História do Brasil

Período	Fatos/Momentos
1500-1530	Descobrimiento: Preliminares.
1530-1640	Ocupação Efetiva: Início da Agricultura e atividades acessórias.
1640-1770	Expansão da Colonização: a) Mineração e ocupação do Centro – Sul; b) Pecuária e povoamento do Nordeste; c) Colonização do Vale Amazônico; d) Colheita Florestal.
1770-1808	Apogeu da Colônia: a) Renascimento da agricultura; b) Incorporação do Rio Grande do Sul para a atividade pecuária.
1808-1850	Era do Liberalismo: a) Declínio do pacto colonial; b) Aparecimento do capitalismo industrial.
1850-1889	Império escravocrata e a aurora burguesa: a) Evolução agrícola; b) Novo equilíbrio econômico; c) Decadência do trabalho servil e sua abolição; d) A imigração e a colonização.
1889-1930	República Burguesa: Industrialização e Imperialismo.
1930	Crise do sistema.

Fonte: Elaborado a partir da periodização de Caio Prado Jr, em História Econômica do Brasil²⁰⁷.

Os primeiros movimentos de urbanização, no território brasileiro, são registrados a partir de sua história colonial. Destes registros, da formação dos primeiros centros urbanos, logo é possível notar a relação destes com as atividades produtivas e comerciais ao longo dos anos, podendo assim ser observados, neste aspecto, período e atividade em ascensão: a) Século XVI – com destaque para a produção de açúcar, ao longo do litoral nordestino; b)

²⁰⁷ A tabela foi elaborada considerando o relato de Milton Santos e Maria Laura Silveira, com base na periodização descrita por Caio Prado Jr., na obra História Econômica do Brasil, de 1945. SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 25.

Séculos XVII e XVIII – com destaque para a descoberta do ouro, em vários núcleos urbanos internos do território; e, c) Século XIX – com foco na produção do café, destacando-se no processo de industrialização²⁰⁸.

As maiores cidades que foram se formando no território nacional, nasciam no litoral ou nas suas proximidades. Essas ‘metrópoles coloniais’ funcionavam como portos para escoamento da produção aqui cultivada. Os centros intermediários, que foram crescendo, surgiram como zonas de produção, para atender a demanda estrangeira. Esse processo inicial de desenvolvimento dos centros urbanos vai permear os seguintes e na visão de Santos e Silveira “é a explicação desse urbanismo de fachada que reflete a condição de dependência da economia mundial. À exceção das cidades criadas (Belo Horizonte, Goiânia, Aracaju), a organização urbana do Brasil era uma herança direta da colonização”²⁰⁹.

Tem-se que até o ano de 1850, a simples ocupação de terras garantia a aquisição de sua posse. Porém, com a eclosão da liberdade dos trabalhadores, eclode também a legislação que incidirá sobre a terra, como forma de garantia da manutenção do domínio dos latifundiários sobre os seus frutos²¹⁰.

Na visão de Maricato, os Códigos Municipais de Posturas, consolidados ao final do século XIX, vieram para “subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade”. Por esta razão, a autora acredita que essas leis contribuíram para ordenar o solo em parte da cidade, enquanto prolifera a segregação espacial em outra²¹¹.

Ao fim do século XIX, o Brasil contava com aproximadamente 10% de sua população residindo em cidades²¹².

O período coincide, portanto, com a fase de formação de um pensamento, entre os anos de 1895 a 1930. É neste que se desenvolvem os primeiros planos de intervenção urbana, com aplicação da técnica para solucionar os problemas²¹³ de saneamento, circulação e legislação urbanística²¹⁴.

²⁰⁸ SILVA, Regina C. N. da; MACÊDO, Celênia de S. **Geografia urbana**. (Não paginado). Disponível em: <http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia%20-%20Reing/Geografia%20Urbana/Geo_Urb_A05_WEB_ZBM_SF_SI_SE_161209.pdf>. Acesso em 09 jan. 2017.

²⁰⁹ SANTOS; SILVEIRA, op. cit., p. 34-35.

²¹⁰ MARICATO, op. cit., 2003, p. 154.

²¹¹ Ibid., p. 157.

²¹² SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. , 3 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 24

²¹³ PINHEIRO, op. cit., p. 91. Conforme consta do relato de Pinheiro, as ruas do Rio de Janeiro, assim eram vistas: “Se o viajante fecha os olhos, pode imaginar-se numa cidade árabe. Entretanto, quando os abre, dá-se conta de que a multidão à sua volta é composta, na sua maioria, por africanos. Numerosos negros – apenas se percebem alguns brancos – num eterno vaivém, enchendo as ruas de movimento e ritmo. Homens, mulheres e crianças, dispersos pelas ruas, despertando nos brancos. a insegurança e o medo de revoltas. São escravos

Defende Villaça que data do ano de 1866 o primeiro projeto de zoneamento (legislação urbanística variável conforme o espaço urbano), no Rio de Janeiro, de autoria de José Pereira Rego, que não chegou a entrar em vigor. Porém, mais tarde, em 1878, a Câmara do Rio de Janeiro aprova a não concessão de licenças para construção ou reconstrução de cortiços no centro da cidade. Tal zoneamento pretendido à época, sem bases teóricas adequadas, tratava-se, na concepção de Villaça de regulamentação de exclusivos interesses da elite brasileira²¹⁵.

Posteriormente, em torno de 1888, com o crescimento da mão-de-obra livre, dava início um processo “no qual urbanização e industrialização caminhariam juntas sob o lema positivista da ordem e do progresso”, o que atraía moradores do campo para as cidades onde o futuro parecia estar chegando²¹⁶.

Sequencialmente, nos anos de 1902 a 1906, o Rio de Janeiro conduziu uma reforma urbana, a qual é creditada à disseminação das ideias implantadas por Haussmann em Paris. À época, o Rio de Janeiro era a capital do país e projetou a reforma para melhorar sua imagem, inserir a modernização e mudar sua estrutura, para apresentar-se com uma cidade “limpa, higiênica, salubre, bonita, burguesa, baseada nos moldes europeus e digna de ser uma capital”. Por esta razão, diz-se que tal reforma foi um processo de haussmannização da capital²¹⁷. Menciona Pinheiro que o mesmo modelo, sofrendo adaptações, se espalha por todo o país no decorrer dos anos²¹⁸.

No início do século XX, como esclarece Maricato, as reformas urbanas atraem a população para o espaço urbano e assim se desenvolvem:

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período²¹⁹.

domésticos, escravos de ganho, lavadeiras, negros livres. Dessa forma, o viajante pode equivocar-se e pensar que está numa cidade africana.”

²¹⁴ Ibid., p. 53.

²¹⁵ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. Ed. USP, São Paulo: 1999, p. 177-178.

²¹⁶ MARICATO, op. cit., 2003, p. 151.

²¹⁷ PINHEIRO, op. cit., p. 29-30.

²¹⁸ PINHEIRO, op. cit., p. 30.

²¹⁹ MARICATO. Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 17.

As modificações relatadas por Maricato se assemelham àquelas promovidas por Haussmann em Paris, sob o pretexto de garantia de salubridade, de modernização e de se tornar uma cidade agradável aos olhos. Para isso, era necessário retirar o que não era “belo” e também o que ou quem não era capaz de valorizar tal espaço.

Contudo, nota-se que a partir da década de 30, o Poder Público realiza importantes obras de infraestrutura, necessárias para o desenvolvimento industrial, objetivando atender as necessidades internas e também a diminuição de importações. É neste processo que se verifica a ascensão da burguesia industrial atraindo a hegemonia política, mas sem abandonar os “interesses das oligarquias rurais” e os “interesses hegemônicos estabelecidos até então”²²⁰.

Os interesses que circulavam a manutenção do poder pela propriedade estavam transferindo-se do campo para a cidade. E, na concepção de Maricato, esses interesses marcam e permanecem na urbanização brasileira:

Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos conflitos vividos pelo país, no século XIX, se referia fundamentalmente ao campo²²¹.

Assim, aqueles que detinham poder continuavam concentrando-o, enquanto a população mais pobre seguia nesta mesma condição.

Por outro lado, também a partir da década de 30, observa-se que São Paulo firma-se como uma grande metrópole industrial, com diversificação em fabricação. Com a Revolução de 1932, a indústria de São Paulo precisava de novas parcerias no mercado, o que se deu com a queda das barreiras de circulação de mercadorias entre os Estados. Em razão disso, o Estado de São Paulo atraiu migrantes de todo o Brasil, especialmente do Nordeste. No período de 1935 a 1939, 37,5% dos migrantes vinham da Bahia, 23,5% de Minas Gerais, 12,7% de Pernambuco, além dos nordestinos avindos de Alagoas, Ceará e Sergipe.²²²

Isso porque, mesmo após a Abolição e a Proclamação da República, ainda no século anterior, muitas cidades não alcançaram melhores condições, como foi o caso das antigas províncias do Nordeste, de onde a sua população carente migra em busca de melhores condições²²³.

²²⁰ SILVA; MACÊDO, op. cit. (não paginado).

²²¹ MARICATO, op. cit., 2001, p. 17-18.

²²² SANTOS; SILVEIRA, p. 42.

²²³ SILVA; MACÊDO, op. cit. (não paginado).

A regulamentação do trabalho urbano, que não se aplica, portanto, ao trabalho rural, também serve como incentivo, em conjunto com melhorias na estrutura industrial e faz com que os trabalhadores ampliem a procura por oportunidades na indústria, o que também influencia o fluxo migratório²²⁴.

De 1940 a 1990 o índice de urbanização brasileiro pontua, gradativamente, 26,35%, 36,16%, 45,52%, 56,80%, 68,86% e 77,13%. De 1940 a 1950, o índice de crescimento urbano, salta de 37,19% para 72,46%. São atribuídos os referidos índices às melhorias na indústria e no modelo de crescimento econômico implantado no país, baseado na indústria automobilística fordista e no capital internacional²²⁵.

A partir da década de 50, novas mudanças na indústria produzem novos cenários:

Com a massificação do consumo dos bens modernos, especialmente os eletro-eletrônicos, e também do automóvel, mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homoganeamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia²²⁶.

Diante desta afirmação, é possível perceber que com a massificação dos bens muitas mudanças ocorreram, porém não de forma homogênea e capaz de produzir integralmente melhorias de forma igualitária na sociedade brasileira, reproduzindo desigualdades que já eram visíveis quanto à ocupação do solo e à moradia.

Contudo, novas mudanças se aproximavam. As melhorias, vivenciadas no início do século XX, aos poucos vão definindo. Dos anos 80 em diante a extensão das periferias urbanas cresce significativamente, produzindo novos espaços de segregação espacial ou ambiental, onde a “pobreza é homoganeamente disseminada”, o que acaba permitindo um primeiro registro de extensas e concentradas áreas pobres urbanas (densa ocupação do solo e exclusão social)²²⁷.

Findam-se os tempos de condições aparentemente melhores e a vida nas cidades, com uma população muito maior, ressalta características que demonstram que se desejou a modernização e a ocupação do espaço urbano, mas não se pensou na cidade e nos direitos que a vida nesta cidade demanda para atender em igualdade, as necessidades de uma população

²²⁴ MARICATO, op. cit., 2003, p. 152.

²²⁵ SILVA; MACÊDO, op. cit. (não paginado).

²²⁶ MARICATO, op. cit., 2001, p. 19.

²²⁷ MARICATO, op. cit., 2003, p. 152.

crecente. Ou seja, a maioria das cidades não foi planejada para absorver e garantir direitos à população. Assim, ficam cada vez mais evidentes, como preceitua Maricato:

À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável²²⁸.

Além destas deficiências elencadas, começam a transparecer, também, problemas resultantes dos baixos salários pagos pela indústria. Em razão destes baixos salários os trabalhadores da indústria fordista, e também do segundo setor, formam uma massa de excluídos, sem acesso ao direito à moradia e à cidade diante dos preços praticados pelo mercado imobiliário. Sem condições financeiras ou acesso a financiamentos, a estes indivíduos restou como alternativa a ocupação de áreas mais baratas e periféricas para fixar a moradia²²⁹.

Com isso, e tendo em vista a crise que pairava nas décadas derradeiras do século XX, os movimentos migratórios em direção as grandes cidades foram diminuindo, já que as épocas mais atrativas já haviam se passado. O reflexo disso foi que as periferias intrametropolitanas passaram então a crescer²³⁰.

Há que se mencionar que durante o golpe militar de 1964, houve a institucionalização do planejamento urbano e regional no Brasil, pensado a partir dos problemas levantados pelo urbanismo, principalmente com relação à habitação. Porém, o sistema montado não trouxe resultados positivos, como narra Monte-Mór:

Apesar da tentativa de vincular a questão da habitação ao planejamento urbano, subordinando em tese o Banco Nacional da Habitação ao sistema de planejamento montado pelo Serviço Federal de Habitação e do Urbanismo – Serfhau, os recursos foram concentrados no BNH, fazendo com que a cabeça do sistema ficasse extremamente frágil diante de um corpo inchado. A montagem de um sistema voluntário e compulsório de poupança carrou recursos para investimentos públicos e privados na produção do espaço urbano e regional e logo se percebeu que a população pobre do país não tinha recursos para arcar com novas habitações ou mesmo com o processo de urbanização.²³¹

²²⁸ Id.

²²⁹ Ibid., p. 153.

²³⁰ SYDENSTRICKER-NETO; MONTE-MÓR, op. cit., p. 14.

²³¹ MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**, (não paginado). Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT2308201001849.PDF>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Além disso, havia planejamentos urbanos locais, pensados a partir das demandas municipais (planejamento de baixo para cima) que faziam considerável oposição ao planejamento econômico federal (de cima para baixo). Tem-se, assim, um embate desleal de planejamento, já que a partir da reforma tributária de 1966/1967, o governo federal concentrava em suas mãos os recursos disponíveis. O “falso problema” da habitação prevalecia sobre o urbanismo “mas foi logo superado pela impossibilidade econômica da população carente e da política social, baseada em leis de mercado, de resolver o problema habitacional, deslocando assim os recursos para a produção do espaço urbano e regional²³²”. Bolaffi emprega a expressão “falso problema” por considerar que a questão habitacional, eleita como problema fundamental no país em 1964 e que ensejou a criação do BHN foi, na verdade, “um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”, tendo em vista que mesmo decorridos anos não se consolidaram soluções determinantes para o dilema habitacional persistente. Bolaffi menciona ainda que de 1967 em diante, quando a conjuntura começa apresentar mudanças, as demandas populares por habitação foram sendo preteridas e os investimentos voltados para outras áreas²³³.

Para Monte-Mor, a partir da década de 70 foi disseminada uma nova urbanização no Brasil, cujas características se mantêm nos dias atuais e ocorre através de dois processos dialeticamente integrados: o primeiro se refere a uma “urbanização intensiva resultante da concentração populacional” e econômica em regiões metropolitanas, cidades médias e cidades monoindustriais, que cresceram e proliferaram; o segundo trata de “uma urbanização extensiva que integrou virtualmente todo o território nacional ao modo de organização socioespacial próprio de uma sociedade urbano-industrial”. Para o referido autor, esse processo de urbanização “implicou usos e ocupação problemáticos do solo e fortes impactos socioambientais²³⁴”.

Denunciando o mesmo problema, Maricato relata que, na década de 80, o investimento em habitação social foi praticamente nulo, ao passo que a taxa de ocupação em favelas triplicou, considerando o conjunto populacional. Na década de 90, esse número duplicou. Tomando por base São Paulo e Rio de Janeiro, a primeira cidade tem 12% de sua população vivendo em favelas e a segunda 25%. Se acrescidos das moradias ilegais, São Paulo possui 40% de suas moradias em situação irregular, enquanto o Rio de Janeiro 50%. A

²³² Id.

²³³ BOLAFFI, op. cit., p. 42-47.

²³⁴ MONTE-MÓR, op. cit. (não paginado).

preocupação a partir destes números deveria ser constante, já que os “moradores dessas casas se encontram em condições de insegurança permanente²³⁵”.

Considerando o fator ambiental da crescente urbanização, há que se considerar que a expansão urbana desordenada interfere na manutenção dos “ecossistemas, como mangues, várzeas, matas ou remanescentes de mata”. Como afirmam Sydenstricker-Neto e Monte-Mór, os “processos de dispersão/fragmentação/articulação são um aspecto estrutural da urbanização contemporânea e que em diversos sentidos definem e condicionam o uso e ocupação do solo e a relação do ‘urbano’ com o ‘natural’”. A economia capitalista colabora para essa dispersão na ocupação do espaço, que acaba agredindo áreas que deveriam ser conservadas²³⁶.

Deve ser mencionado o fato de que o crescimento econômico, vivenciado no Brasil na última década, apresenta reflexos na urbanização, vez que através do incremento da renda e da ampliação na oferta de crédito, mais indivíduos migraram de classe e passaram a ampliar o consumo de bens como veículos que interferem diretamente no funcionamento quanto à mobilidade nas cidades²³⁷.

Porém, a ampliação da oferta de crédito, principalmente para aquisição de moradia, somada a uma demanda reprimida, fizeram com que os preços dos imóveis chegassem a valores bem acima da inflação, principalmente nas áreas mais centrais, o que pode significar um novo afastamento de parte dos indivíduos da aquisição destes bens e uma pressão para a expansão urbana. A expansão desordenada, por sua vez, reflete na sustentabilidade das cidades e pode ensejar a aquisição em áreas irregulares²³⁸.

O ciclo da expansão urbana em direção a áreas ambientalmente frágeis, ou não indicadas à moradia, parece constante. No período da intensa urbanização, ele se consolidou além dos preceitos legais já existentes, sem financiamento público e sem recursos técnicos de engenheiros ou arquitetos. Como ratifica Maricato, “sem alternativas, a população se instalou como pôde, com seus poucos recursos e conhecimento²³⁹”.

Atualmente, muitas cidades possuem legislação e planos diretores cujo teor deveria ser pensado conjuntamente com a sociedade e auxiliar no planejamento com harmonia, equilíbrio e sustentabilidade. Porém, novamente são apropriadas as palavras de Maricato, ao

²³⁵ MARICATO, Ermínia. In: **10 anos do Estatuto da Cidade**. Entrevista concedida em 03 dez. 2012. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopolos.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=pt#. Acesso em 20 dez. 2016.

²³⁶ SYDENSTRICKER-NETO; MONTE-MÓR, Roberto Luís, op. cit., p. 17.

²³⁷ Ibid., p. 27.

²³⁸ Id.

²³⁹ MARICATO, Ermínia. **Dimensões da tragédia urbana**. (Não paginado). Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

afirmar que “a história do urbanismo brasileiro mostra que, com a ausência dos olhos da sociedade, não há como impulsionar a aplicação de planos e leis que poderiam definir uma nova era do desenvolvimento urbano no Brasil²⁴⁰”. Se a história já comprovou os problemas oriundos dessa falha, o presente precisa alertar-se ainda que tardiamente para reverter ou minimizar os impactos deste processo.

No entendimento de Villaça, os planos diretores, instrumentos de planejamento urbano, que deveriam responder aos anseios sociais, foram por muito tempo (e ainda são), utilizados como instrumentos da classe dominante para manipular essas respostas aos anseios sociais. De fato, para Villaça, os planos diretores retrataram uma ideologia, “uma versão da realidade social dada pela classe dominante tendo em vista facilitar a dominação” já que esconde dos indivíduos a real maneira como suas relações sociais são produzidas e ignoram suas demandas²⁴¹. Por esta razão, Villaça opôs-se a ideia de que os problemas urbanos resultaram da ausência de planejamento urbano. Isto porque, para ele, o problema está no fato de que diversos Planos Diretores, ao longo das últimas décadas, estão inseridos apenas na esfera da ideologia “que se refere ao discurso do Estado” e não no plano da “política”, que diz respeito à ação real do Estado²⁴². Em síntese, diversos planos diretores foram criados sem uma observância das reais necessidades da população, cumprindo a formalidade de consolidação de teor, mantendo-se apenas no plano do discurso, mas distante de reais ações que poderiam efetivamente reduzir as desigualdades no acesso ao direito à moradia e à cidade.

A reversão deste cenário demanda um planejamento urbano, firmado em Planos Diretores e demais leis e políticas urbanas, a ser construído, imperiosamente, com a participação popular manifestada a partir de uma clara consciência de classe²⁴³.

Todo este contexto histórico, acima referido, conduz a uma reflexão a partir das sábias palavras de Holanda, que expõe as escolhas portuguesas de dominação e parecem arraigadas até esses dias:

Essa primazia acentuada da vida rural concorda bem com o espírito da dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão²⁴⁴.

²⁴⁰ Id.

²⁴¹ VILLAÇA, op. cit., 1999, p. 227.

²⁴² Id.

²⁴³ Ibid., p. 240-241.

²⁴⁴ HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 95.

As palavras de Holanda levam a entender que os portugueses pareciam não estar atentos à riqueza que cidades grandes e organizadas poderiam oferecer, denunciando ainda que as cidades dominadas pelos espanhóis, na América, foram fundadas com atenção aos detalhes, com povoações estáveis e bem ordenadas²⁴⁵.

Logo as cidades seriam notadas como local de exploração e riqueza, como se vê ainda nos dias atuais, mas possivelmente a ausência de organização seja uma herança deixada daqueles tempos para as futuras gerações.

Expostas características pertinentes do processo de urbanização brasileira, passa-se a observar a seguir características também voltadas à urbanização, todavia sob o viés do modelo de crescimento adotado pelo governo brasileiro, no intuito de perceber a adoção ou não dos preceitos de sustentabilidade que se consolidavam mundialmente.

3.2.1 O processo desenvolvimentista urbano no cenário brasileiro a partir da Conferência de Estocolmo

O propósito desta seção é realizar uma leitura da urbanização brasileira com o intuito de observar uma preocupação com a questão ambiental e urbanística, a partir das grandes conferências mundiais, das quais o Brasil participou e até mesmo foi sede para seu acontecimento, que tenha produzido reflexos no processo de formação e crescimento das cidades.

Considerada como um marco mundial de sensibilização à questão ambiental, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, que foi amplamente difundida como Conferência de Estocolmo, ocorreu no ano de 1972, mais precisamente de 5 a 16 de junho do referido ano, na Suécia.

Embora acontecessem manifestações anteriores, em menor escala, referida Conferência consolidou-se como um marco internacional. A partir dela surgiu o alerta quanto à necessidade da adoção de medidas de proteção ambiental para todas as nações, ensejando que, a partir de então, houvesse um real comprometimento pela preservação dos recursos naturais do planeta e, por consequência, da humanidade.

Sua realização se deve ao despertar para a noção de que a degradação ambiental não se tratava apenas de eventos isolados, mas para uma série de questões que se relacionavam entre si e se ligavam diretamente ao modo de desenvolvimento, tanto da economia, pela

²⁴⁵ Ibid., p. 96.

expansão do capitalismo, quanto da própria tecnologia, que chegou a ser vista como a solução até mesmo para a escassez de recursos²⁴⁶. Assim, como afirmam Hogan, Marandola Jr. e Ojima: “Somando à expansão das fronteiras do capitalismo, com a transferência mais marcante de plantas industriais dos países desenvolvidos para os países pobres, a gravidade da problemática se fundiu a outras questões, como a dinâmica do crescimento demográfico²⁴⁷”.

Firmada como um compromisso de legítima cooperação internacional, embora conflituoso o debate sobre o uso dos recursos para o desenvolvimento econômico, tal Conferência, que contou com a participação de 113 países e mais de 400 instituições governamentais e não governamentais²⁴⁸, passou a fazer parte das agendas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, constituindo-se, também, um marco para o direito ao ambiente como um direito fundamental. A declaração de princípios resultantes da Conferência visa – ao que se pode perceber –, manifestar-se como um guia de medidas a serem adotadas em todos os planos de desenvolvimento econômico e social das nações, mas, também, como um sobreaviso de que a noção de inesgotabilidade dos recursos naturais precisava revertê-se na sua preservação. Assim, relembram a conexão entre o homem e a natureza, tanto para sua forma natural quanto para sua forma artificial, constituindo-se, ambas, como imprescindíveis para o bem-estar do homem no planeta e alcance de seus direitos fundamentais²⁴⁹.

Em decorrência dessa conexão, destaca-se o papel da humanidade para o progresso, propondo que este progresso sirva para um desenvolvimento igualitário para resplandecer o papel do homem enquanto ser capaz de atender às necessidades dos seus semelhantes e da natureza e não, ao contrário, de autodestruir-se. É neste sentido que o homem pode aplicar e aprimorar seu senso racional. Deveria, assim, atuar para preservar e desenvolver-se tendo

²⁴⁶ SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel, 1993, p. 12.

²⁴⁷ HOGAN; OJIMA; MARANDOLA JR., op. cit., p. 30.

²⁴⁸ BRASIL. Da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. In. SENADO FEDERAL. **Revista em discussão!** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-ela_boracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁴⁹ Neste sentido, no Preâmbulo da Declaração nota-se: “1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.”. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016.

consciência de que é parte deste ambiente, contribuindo para a contenção de danos ambientais (e também sociais), visto que já naquele momento, em 1972, se comprovou a ação nociva do homem para “a destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha²⁵⁰”. Há que se observar que a Declaração de Estocolmo foi instigada pelo impacto da publicação do relatório intitulado “Os limites do crescimento”, para o Clube de Roma. No referido documento se defendia a tese de um ‘crescimento zero’, ou seja, face a proximidade com as taxas limite de crescimento observadas, deveria se estagnar o crescimento econômico, em razão de que este se relaciona diretamente com os limites de exploração energética, poluição e degradação ambiental verificados a época.

Era também este um momento em que o mundo preocupava-se, primordialmente, com os parâmetros adotados para este crescimento econômico, tanto é que os princípios da Declaração, ao menos em seu texto, convergem para tal desiderato, passando a priorizar um desenvolvimento econômico e social como forma de garantir a sustentabilidade.

Desde então se defende a adoção de um desenvolvimento baseado em práticas que causem menor impacto, que sejam capazes de considerar o ambiente como peça chave na manutenção das formas de vida. A execução deste modelo culminaria com a afirmação de Veiga, de que mais cedo ou mais tarde a sociedade necessitará abdicar do crescimento econômico em prol do desenvolvimento. Não há como crescer sempre, mas há que se pensar em um modo de vida que permita qualidade, igualdade e manutenção dos recursos, para que o desenvolvimento se dê atento às necessidades econômicas, mas também às sociais e ambientais²⁵¹.

²⁵⁰ Cita-se aqui o inteiro teor do tópico 3 do preâmbulo: “3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha”. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁵¹ VEIGA, José Eli. Não é que os empresários vejam a sustentabilidade como obstáculo; ela é mesmo um obstáculo. In: ARNT, Ricardo (Org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 137.

Foi, ao menos num modo formal, assim estabelecida na Conferência a ideia de harmonia do homem com o meio, que deveria perdurar para aquela e para as gerações vindouras, colocando-se isso como primordial, mas não isoladamente, vez que “se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas²⁵²”. Tal intenção é reforçada, quando destaca, na Declaração de Princípios, em seu Princípio 8, a vital influência do desenvolvimento econômico e social no ambiente de vida do homem²⁵³.

A partir disto é possível ter uma dimensão do conflituoso embate entre crescer e preservar, tendo presente que já se observavam os primeiros passos do processo de globalização, que precisavam contemplar, agora, a manutenção do desenvolvimento econômico, o uso adequado dos recursos naturais e o crescimento populacional que não podia ser ignorado²⁵⁴.

Cumprir mencionar ainda, pela aproximação com o tema, também os Princípios 9 e 13 da Declaração. O primeiro citado²⁵⁵, já considera as mazelas dos países subdesenvolvidos, juntamente com os desastres naturais, como sérios entraves à adoção deste novo modelo, colocando como solução a aceleração do desenvolvimento destes países que, em tese, se daria, além dos esforços internos, com a assistência financeira e tecnológica, a serem destinadas pelos países desenvolvidos. A esta altura já se pode notar que no Brasil, de forma sustentável, isto não ocorreu, pois as políticas de globalização colocavam o país, desde 1945, liderados pelos Estados Unidos, como “área de teste para os modernos métodos científicos de

²⁵² Aqui necessário transcrever parcialmente a proclamação 6, em que consta: “[...]Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas”. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁵³ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016. Princípio 8. O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

²⁵⁴ HOGAN; OJIMA; MARANDOLA JR., op. cit., p. 105.

²⁵⁵ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016. Princípio 9. As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

desenvolvimento industrial baseado no capitalismo intensivo²⁵⁶”, demonstrando mais uma atitude exploratória do que de defesa da sustentabilidade.

Esse desenvolvimento acelerado, vislumbrado como solução no Princípio 9, precisaria ser pensado em conjunto com o que preceitua o Princípio 13²⁵⁷, ou seja, o desenvolvimento dos países deveria ocorrer mediante a adoção de um planejamento que visasse a proteção também de sua população. Cita-se como exemplo, que poderia ter sido adotado neste caso, o planejamento urbano como medida de bem-estar e segurança dos indivíduos, como parte do desenvolvimento atrelado à proteção humana e ambiental. Porém, por outro lado, o panorama brasileiro apresentado pelo Banco Mundial, acerca das políticas globalizantes, anteriormente citadas, informava que “dois terços da população não se alimentavam o bastante para suportar uma atividade física normal²⁵⁸”, mostrando também outro problema de grande urgência a ser resolvido.

De forma a complementar o raciocínio proposto, em torno do Princípio 13, destaca-se, com singular relevância para o objeto desta pesquisa, o proposto no Princípio 15 da Conferência, que elucida:

Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista²⁵⁹.

Observando tal redação e tendo presente que o território brasileiro já fazia parte do interesse das políticas de globalização, tem-se a impressão que o princípio chegou tarde demais para a estruturação das cidades brasileiras, que tomavam por base a aceleração da economia para alcançar a condição de país emergente.

Tal aspiração era esperada já que, após a 2ª Guerra Mundial, os países periféricos também passaram a desejar a aceleração de suas economias, mobilizados pela possibilidade

²⁵⁶ CHOMSKY, op. cit., p. 20.

²⁵⁷ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016. Princípio 13. Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

²⁵⁸ CHOMSKY, op. cit., p. 20.

²⁵⁹ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/ onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016.

de se estabelecerem como fornecedores de insumos ou mesmo como mercado, investindo mais na industrialização.

Nesse contexto, Barbieri dispõe:

É o caso do Brasil, que a partir dos anos 50 começa a alterar a sua estrutura econômica de modo acelerado, intensificando um processo de industrialização, iniciado desde a década de 30, agora impulsionado de forma vigorosa pela implantação da indústria automotiva²⁶⁰.

Deste relato, observa-se que o país optou pela adoção de um modelo de crescimento acelerado, priorizando seus investimentos na industrialização. Essa opção refuta a eleição da proteção ambiental e social como prioridades, já que a preferência era crescer, fortalecer a economia, a qualquer custo, até mesmo os socioambientais, pois as metas centravam-se em uma política de fomento industrial com o pretexto de, ao garantir o trabalho, erradicar a pobreza²⁶¹.

Retomando os acontecimentos no cenário mundial nota-se que a Organização das Nações Unidas prosseguiu os debates em matéria ambiental e criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland²⁶², a qual se reunia com o objeto de pensar as estratégias de desenvolvimento para longo prazo e a cooperação entre nações para tanto, bem como estabelecer prazos e esforços comuns a serem implementados²⁶³.

A partir das reuniões dessa Comissão é que nasce o Relatório Brundtland, também conhecido por Nosso Futuro Comum, publicado em 1988. Tal documento apresenta a noção de desenvolvimento sustentável, conhecido como aquele capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das nações futuras²⁶⁴.

Entre as medidas propostas aos países pelo Relatório, para promover a sustentabilidade, estavam às necessidades de: limitação ao crescimento da população, preservação dos recursos básicos como água, alimentos e energia, preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, redução do consumo de energia e incentivo a tecnologias de produção de energias renováveis, incentivo as tecnologias ecologicamente adequadas em

²⁶⁰ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 19-20.

²⁶¹ Id.

²⁶² A Comissão foi assim denominada, por ser este o sobrenome de sua Presidente, a médica Noruega Gro Harlem Brundtland, convidada pela Organização das Nações Unidas para tal função.

²⁶³ BARBIERI, op. cit., p. 24.

²⁶⁴ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988, xvii, p. 46.

países não-industrializados, controle da urbanização desordenada, integração entre campo e cidade, bem como atendimento de necessidades básicas como saúde, escola e moradia²⁶⁵.

Nesse ínterim, o Relatório Bruntland alertava para problemas que seriam, conseqüentemente, internacionais, diante da impossibilidade de estabelecer fronteiras para a degradação ambiental, mas ainda assim ressaltava a necessidade de que cada nação repensasse seu modo de conduzir suas políticas.

Observa-se aqui que também este documento fazia referência a urgência de destinar-se maior atenção para o crescimento urbano desordenado. Nada mais justo, vez que, com o incentivo ao desenvolvimento acelerado, ocorreram fortes migrações do campo à cidade em inúmeras cidades pelo mundo, inclusive no Brasil.

O Relatório Bruntland foi, assim, uma espécie de aquecimento ao debate e que ensejou um novo encontro dos líderes mundiais que culminou com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, realizada de 03 a 14 de junho de 1992 – Rio 92.

A Rio 92 contou com representantes de 178 países, com 100 chefes de estados, o que fomentou novamente um caloroso debate, mas resultou em uma série de documentos²⁶⁶ que norteiam as políticas ambientais na contemporaneidade²⁶⁷.

Cumpra aqui destacar, pela relação com o objeto da pesquisa, dois princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, quais sejam: o Princípio 1 e o Princípio 5. Tem-se no Princípio 1 que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza²⁶⁸”.

Ao apreciar este princípio percebe-se a preocupação com o humano, desta e das futuras gerações, relacionando a preservação ambiental com a qualidade de vida dos seres humanos, o que condiz com o previsto no art. 225 da Constituição Federal do Brasil²⁶⁹, onde é

²⁶⁵ As medidas citadas encontram-se na Súmula dos Princípios do Relatório de Bruntland. Disponível em: <<http://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁶⁶ Dentre os documentos oficiais destacam-se a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção da Biodiversidade e a Agenda 21.

²⁶⁷ BARBIERI, op. cit., p. 47-48.

²⁶⁸ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

vislumbrada, mais uma vez, a indissociabilidade do bem-estar humano do bem-estar dos ecossistemas e espaços em que vivem.

Neste sentido, também o Princípio 5,

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo²⁷⁰.

A partir da leitura deste princípio depreende-se do mesmo, a intenção que a erradicação da pobreza seja uma bandeira a ser levantada por todas as nações, vez que, se a Convenção ressalta a importância do bem-estar do homem tal medida é primordial para que o desenvolvimento seja realmente sustentável.

Todavia, no cenário brasileiro, esse aspecto contraria as expectativas fictícias plantadas pelo capitalismo, de que com o crescimento econômico a pobreza gradativamente iria diminuir, o que não se verificou na prática já que, embora a pobreza tenha diminuído no país, observa-se aqui ainda grande desigualdade social, que reflete na ocupação desordenada das cidades brasileiras.

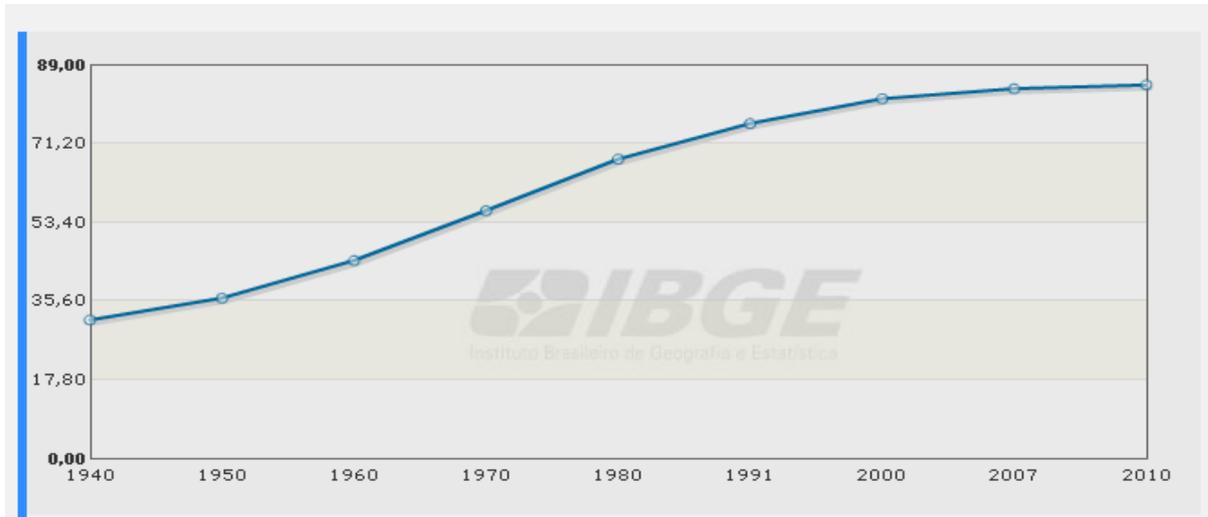
É necessário mencionar que, a opção por abordar a temática a partir da Conferência de Estocolmo, se deve a sua referência como marco histórico da questão ambiental, a partir dos anos 70, bem como pelo interesse em observar se a urbanização ou organização das cidades brasileiras a partir daí contemplavam a aplicação de suas medidas, ou seja, tendo o Brasil participado dos movimentos ambientais internacionais desde tal Conferência, deveria tê-los observado em sua expansão, o que não se verificou. Todavia, ressalta-se a importância das demais Conferências e documentos citados, bem como de outros aqui não abordados, mas não menos relevantes.

A partir de então, se faz uma análise da urbanização brasileira, considerando, na medida do possível, a adoção dos compromissos internacionais pelo governo brasileiro.

A maioria dos brasileiros se concentra, hoje, no espaço urbano, visto que mais de 84% de sua população, no ano de 2010, já residia em cidades ou aglomerados urbanos, mudando o cenário que de 1950 e 1960 era de 36% e 45%, respectivamente. O aumento da população urbana está exposto nas figuras a seguir:

²⁷⁰ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

Gráfico 1: Taxa de crescimento da urbanização brasileira



Fonte: IBGE²⁷¹

Tabela 1: Período e Percentuais registrados de urbanização - Brasil

1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2007	83,48
2010	84,36

Fonte: IBGE²⁷²

Esta conjuntura se intensificou no Brasil pela adoção de um modelo de crescimento econômico, colocado em prática a partir do início do século XX, principalmente após a Revolução Industrial, na década de 30, atraindo habitantes que estavam na área rural, em situação de pobreza, em busca de trabalho e melhores condições nas cidades.

Esse movimento assim iniciado foi aumentando ao longo dos anos, resultando em usos e ocupações arriscadas do solo, gerando significativos impactos sociais e ambientais.

²⁷¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em 01 jul 2016.

²⁷² Id.

Referidos impactos sociais e ambientais carregam uma forte carga negativa neste histórico, dado que a partir de um posicionamento, baseado apenas na legislação ambiental, o indivíduo inconscientemente figura como agressor do meio ambiente já que, ao habitar áreas que não estavam preparadas para a urbanização, por vezes acaba agredindo, também, áreas que eram ambientalmente frágeis para este fim. Neste contexto, ao habitar estas áreas, em eventuais desastres, estes ocupantes passariam de agressores a vítimas do ambiente, que eles não ocuparam por escolha, mas pela ausência de outra opção e por desconhecimento dos riscos ali intrincados. Neste aspecto, pensa-se que a responsabilidade deve ser atribuída ao Estado negligente ou omissivo e não a estes ocupantes, pois estes últimos são os receptores diretos dos impactos sociais dessas ocupações.

Parte dessa população se viu impelida a abandonar o campo, espaço em que também se observavam situações de miserabilidade, seduzida pelo ideal de melhoria de vida, submetendo-se a trabalhar na indústria em prol do crescimento das cidades, no intuito de lograr, num futuro próximo, de uma “fatia do bolo” deste crescimento que apresentava continuidade, na expectativa de melhorar as condições de vida de sua geração e de seus descendentes, o que, na maioria dos casos, acabou não ocorrendo, pois os salários pagos não eram suficientes para uma melhoria de vida²⁷³.

Essa população é constituída, como ensinam Hogan, Marandola Jr. e Ojima, pelo indivíduo que se faz presente em múltiplas dimensões, sendo ele mesmo, membro de família e da sociedade, cidadão de um país. Em todos esses aspetos ele se relaciona com o meio, que por sua vez tem vastas escalas constituindo casa, bairro, cidade, região, mundo. Essa relação, como esclarecem os citados autores “expressa a natureza da questão ambiental: uma população busca no ambiente a reprodução e a sustentabilidade da sua vida²⁷⁴”.

Não há como considerar a vida na cidade sem um ambiente para desenvolver-se, mas, ainda assim, são nítidas as desigualdades na distribuição dos recursos ambientais, inserindo-se aí a própria distribuição do espaço disponível para ocupação e habitação. Por esta razão, criam-se “territorialidades construídas e em conflito que ajudam a distribuir

²⁷³ Complementa-se com a lição de Villaça: “Costumam alegar, que com o “progresso” todos melhorariam, que o padrão de vida dos mais pobres melhoraria. É a tese de que é necessário primeiro esperar o bolo crescer para depois dividi-lo, exposta certa vez por um ministro do planejamento de triste memória. No entanto, foi precisamente na época desse ministro e seus colegas, que a economia do país cresceu muito; foi a época do “milagre”. Nesse período, houve muito o tal de “progresso” e no entanto as condições de vida dos trabalhadores só pioraram. Nessa época, o Presidente Geisel teve pelo menos sensibilidade política para captar a verdade e enunciar sua antológica frase, que o tornou internacionalmente famoso, pelo menos entre os economistas, citado inclusive por Paul Sweezy: “A economia vai bem mas o povo vai mal”. VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br>. Acesso em 15 jan. 2016.

²⁷⁴ HOGAN; OJIMA; MARANDOLA JR., op. cit., p. 14.

desigualmente riscos e que colocam determinados grupos populacionais em situações de precariedade e de vulnerabilidade²⁷⁵”. Ou seja, ao se manter a segregação espacial e ambiental, mantém-se a desigualdade na exposição aos riscos, haja vista que, na ocorrência de desastres, normalmente as populações mais carentes são as primeiras atingidas.

Por esta razão fizeram, no início da urbanização, e ainda fazem sentido, as palavras de Santos:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por ser estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial²⁷⁶.

Ainda que, na última década, tenha se notado sinais de melhoria nas políticas habitacionais, um problema que persiste é o da desregulamentação do preço da terra no espaço urbano, que acaba sendo um entrave para a aquisição e regularização fundiária.

Até mesmo como herança do processo desordenado de urbanização, a desigualdade de oportunidades de aquisição de moradia pelas famílias de baixa renda ainda se caracteriza como um impulsionador para a informalidade e para a aquisição de áreas propensas a eventos ambientais danosos. Por outro lado, denota-se o contraste na disponibilidade de infraestrutura e da supervalorização das áreas centrais, que parecem querer lançar a população mais pobre para a degradação ambiental e para a construção de suas moradias em locais inadequados²⁷⁷, colocando, como já mencionado, o direito à cidade como uma mercadoria a ser adquirida conforme a renda.

Mesmo tendo o Brasil firmado compromisso nos maiores eventos de amplitude mundial, com relação ao espaço urbano, o alerta mais significativo se deu somente após a Rio92, despertando para a relevância da relação população-ambiente²⁷⁸, como se verá a seguir (Capítulo 4).

Permanece, assim, o desafio da superação da pobreza, da regulação do mercado imobiliário e do planejamento urbano adequado para que habitação em áreas seguras seja um direito garantido a todos os indivíduos, em prol da proteção dos direitos humanos, da qualidade de vida e da dignidade humana em si.

²⁷⁵ Ibid., p. 15.

²⁷⁶ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. , 3 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 10.

²⁷⁷ Ibid., p. 24.

²⁷⁸ HOGAN; OJIMA; MARANDOLA JR., op. cit., p. 30.

3.2.2 Consequências da ocupação desordenada das cidades brasileiras: riscos e vulnerabilidades socioambientais

Segundo Relatório divulgado pela ONU, em 23/12/2015, através do Escritório das Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR) e Centro de Pesquisas de Epidemiologia em Desastres (CRED), o Brasil é o único país das Américas presente na relação dos 10 países com o maior número de pessoas afetadas por desastre, no período compreendido entre 1995 e 2015²⁷⁹.

Com base nesta afirmação e na realidade brasileira, observa-se que o Brasil, infelizmente, é um cenário bastante sensível à incidência de desastres naturais, agravados por contribuição humana.

A contribuição humana aqui envolvida diz respeito à ocupação de áreas de risco. Ocupação esta que se vê, em muitos casos, como a única opção para famílias de baixa renda, mas que contribuem para a vulnerabilidade dos indivíduos e do espaço, bem como contribuem para a degradação ambiental.

Para iniciar a observância de dados que confirmam esta situação, é necessário ter presente alguns conceitos, dentre eles o de áreas de risco. Conforme os geólogos Santos et al, a área de risco é aquela

passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. Os habitantes estão sujeitos a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Geralmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários)²⁸⁰.

Por esta razão, não se recomenda a ocupação e/ou construção de moradias dessas regiões, normalmente encostas, morros, beiras de rios (entre outros), por configurarem uma maior exposição, ou seja, maior vulnerabilidade, em caso de desastres naturais, tais como deslizamentos, desmoronamentos (com ou sem chuvas intensas) e inundações.

Como acima mencionado, essas áreas normalmente são ocupadas por indivíduos mais pobres. Estes indivíduos constituem grupos sociais mais vulneráveis e que habitam espaços com limitação de infraestrutura e de serviços públicos adequados, estando assim mais

²⁷⁹ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil está entre os 10 países com maior número de afetados por desastres nos últimos 20 anos.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-brasil-esta-entre-os-10-paises-com-maior-numero-de-afetados-por-desastres-nos-ultimos-20-anos/>. Acesso em 10 jan 2017.

²⁸⁰ SANTOS, Luciana P. et al. Áreas de risco geológico no município de São Paulo – implantação do sistema de gerenciamento de riscos em assentos precários. In: USSIER, Jorge Luiz. **Temas de Direito Urbanístico 6.** São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011, p. 251.

propensos aos riscos e a desastres, diante da fragilidade das habitações e dificuldade de recuperação, no caso dos desastres²⁸¹.

Uma questão relevante neste cenário é a questão da expansão urbana, relacionada à questão fundiária e ao preço da terra urbana. A relação existente entre o alto valor da terra em áreas seguras, centrais ou urbanizadas com planejamento, dificulta a aquisição deste bem pelos mais pobres, que acabam contribuindo para a expansão urbana desordenada.

Neste sentido, interferem a ausência ou insuficiência de políticas públicas para aquisição de moradia para portadores de rendas menores²⁸², de crédito ou formas alternativas de obtenção para a população de baixa renda, do aluguel social²⁸³, programas de apoio para produção cooperada de moradia²⁸⁴, entre outros. As ausências e/ou insuficiências mencionadas, somadas à crise econômica, desemprego e outros problemas sociais, econômicos e políticos interferem diretamente no acesso aos direitos à moradia e à cidade, gerando uma “demanda reprimida”, que busca esses direitos em formas de ocupação e posse precárias, na ilegalidade e na periferia das cidades²⁸⁵.

Como afirmam Sydenstricker-Neto, Silva e Monte-Mór:

A ausência de enfrentamento dos problemas acima apontados, combinada à não regulação da atuação dos mercados, mantém o alto ritmo de crescimento das periferias, perpetuando um movimento de expansão da mancha urbana marcado pela segregação e exclusão da população de baixa renda. Esse mecanismo se retroalimenta e funciona como uma deplorável âncora que impede a produção de

²⁸¹ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 17.

²⁸² Ibid., p. 40. A respeito da aquisição de moradia por pessoas de baixa renda: “Nesse sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida torna-se um aspecto importante na promoção do dinamismo econômico e na geração de emprego, mas, decididamente, não constitui uma política de habitação eficaz para a baixa renda.”

²⁸³ Tomando como exemplo o Estado do Rio de Janeiro, o aluguel social caracteriza-se como “um benefício assistencial de caráter temporário, instituído no âmbito do Programa Estadual Morar Seguro, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária, calamidade pública ou em razão de Obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)”. RJ. **Aluguel Social**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686>>. Acesso em 15 jan. 2017. Embora o Programa tenha sido criado em 2010 para pagamento de benefício temporário, algumas famílias desalojadas desde a tragédia da região serrana do RJ (em 2011) precisam do benefício por não dispor de local para morar, diante da destruição de suas casas e da não conclusão das obras de construção de novas moradias. Por conta da crise no RJ, o Estado suspendeu o pagamento do aluguel social, o que ensejou o arresto, do Tribunal de Justiça do Rio (TJ/RJ), em 10/11/2016, de mais R\$4,2 milhões dos cofres do governo do estado para o pagamento do aluguel social a 9.640 famílias cadastradas, em 15 cidades. EXTRA. **Governo do Rio tem novo arresto de R\$ 4,2 milhões para pagamento do aluguel social**. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/governo-do-rio-tem-novo-arresto-de-42-milhoes-para-pagamento-do-aluguel-social-20450136.html#ixzz4bzS9ca5L>>. Acesso em 15 jan. 2017.

²⁸⁴ Neste caso, poderia ser aplicada a Lei nº 11.888/2008. BRASIL. **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm>. Acesso em 15 jan. 2017.

²⁸⁵ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 24.

condições urbanas favoráveis e a superação dos principais problemas sociais, políticos e econômicos brasileiros²⁸⁶.

Parte daqueles que já adquiriram imóveis em áreas de risco, em áreas periféricas ou à margem da lei, mesmo observando situações que ensejam cuidados, têm receio de procurar o Poder Público ou a Defesa Civil por medo de ter suas moradias interditadas e ficar sem local para morar²⁸⁷. Outros encontram dificuldades na regularização do imóvel, baseada na burocracia, ou em processos judiciais lentos e caros, ou lesados pela corrupção ou promessa política, deixando de regularizar sua posse ou propriedade juridicamente e, por esta razão, também deixa de requerer e obter melhorias fiscalização e melhorias em suas moradias²⁸⁸.

Sydenstricker-Neto, Silva e Monte-Mór apontam que no território brasileiro, políticas públicas voltadas para melhoria da qualidade ambiental urbana, a exemplo da definição de áreas de baixa densidade e estratégias de zoneamento não tem contribuído para a problemática da expansão urbana. Para eles,

Em lugar de melhores condições ambientais, algumas dessas políticas têm sido apropriadas, unilateralmente, como portas para a expansão da mancha urbana, entre outros motivos, por estimularem a elevação dos preços da terra nas áreas dotadas de infraestrutura e serviços²⁸⁹.

Esse movimento, que projeta os pobres para as áreas de preços mais baixos²⁹⁰, interfere na criação ou manutenção de cenários de vulnerabilidade e exposição ao risco, que produz reflexos sociais e econômicos, mas também ambientais, haja vista que a ocupação dessas áreas, sem a adequada infraestrutura, sem saneamento básico, com a extração da vegetação para ocupação de morros e encostas e beiras de rios/córregos, causa significativa agressão também ao meio ambiente, seja pela degradação do solo ou dos mananciais hídricos próximos a elas.

Há que se observar que parte dessas áreas que não interessam ao mercado imobiliário e por isso apresentam menor preço, são justamente aquelas que exigem proteção especial face

²⁸⁶ Ibid., p. 24-25.

²⁸⁷ Esse cenário faz recordar o estudo da favela “Pasárgada”, de autoria de Boaventura Souza Santos, na passagem: “A expressão “nós éramos e somos ilegais”, que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional tudo se passa como se a legalidade da posse da terra se repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação.”. SANTOS, Boaventura S. **Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada**. Disponível em: <http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

²⁸⁸ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 25.

²⁸⁹ Id.

²⁹⁰ A menção de valor mais baixo da terra está relacionada aqui a questão de valor de mercado e não de valor intrínseco que estes locais têm enquanto recurso natural.

sua importância na preservação do meio ambiente²⁹¹ e manutenção da qualidade ambiental para os seres humanos. São as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APP), definidas nos termos do Art. 3º, inciso II do Código Florestal Brasileiro²⁹². No Art. 6º²⁹³ da referida lei, encontram-se os critérios técnicos que definem tais condições a essas áreas, o que demonstra a relevância da conversão destes critérios em informação transparente e acessível a toda a população, ao lado de uma atuação atenta do Poder Público a fim de garantir o direito à moradia e à cidade na expansão urbana, também para a população mais pobre.

Somando-se a isso, também incumbe ao Poder Público Municipal uma fiscalização constante para restrição de ocupação dessas áreas frágeis ou com declividade imprópria para habitação, nos termos do Código Florestal a fim de que sejam ocupadas áreas seguras²⁹⁴ e que

²⁹¹ Neste sentido avaliando a ocupação do solo no Brasil, afirma Carvalho: “Este fator de agravamento de riscos catastróficos é especialmente relevante no caso brasileiro, uma vez que os desastres ambientais, cada vez mais constantes no país, apresentam relação direta com a ocupação irregular de áreas de preservação permanente – APP (vegetação de encosta de morros, nas margens de rios, lagos e lagoas artificiais etc.)”. CARVALHO, Déltton W.; DAMACENA, Fernanda D. L. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 49.

²⁹² BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de novembro de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 15 jan. 2017. Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: II - Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

²⁹³ BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de novembro de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 15 jan. 2017. Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; VII - os manguezais, em toda a sua extensão; VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

²⁹⁴ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 30. Para estes autores: “A provisão de terrenos adequados para populações de baixa renda é, sem dúvida, a principal alternativa para evitar situações de risco ambiental e social”.

os indivíduos possam usufruir de uma convivência harmoniosa e sustentável com o meio ambiente, que merece constante proteção²⁹⁵.

A atuação do Poder Público, para controlar a expansão urbana e oferecer equipamentos necessários e acesso a toda a população de todos os benefícios da cidade, converte-se em benefício da sustentabilidade e da qualidade ambiental urbana. Uma atuação neste sentido, alerta Sydenstricker-Neto, Silva e Monte-Mór, pode chegar a “ser tão ou mais efetivas que o modelo tradicional de atração de investimentos do capital industrial, por meio de renúncia fiscal, criação de infraestrutura pesada ou outros modos já demasiado promovidos sem êxito no passado recente”, que resultaram no desenvolvimento da cidade para alguns, e o aumento da vulnerabilidade de outros²⁹⁶.

Para Maricato, a condescendência do Poder Público quanto à ocupação de áreas de proteção pelos mais pobres não significa uma “política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos”. O argumento da autora se baseia no fato de que

A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infraestrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura. (sic)²⁹⁷.

O argumento da autora de início parece denunciar a agressão ambiental; porém, acredita-se que sua intenção é chamar atenção para a ocupação de áreas sem qualquer estrutura ou serviço público, onde essa ocupação por conta própria fragiliza ainda mais essas áreas, impedindo que um projeto prévio pudesse permitir uma ocupação segura, nos casos em que não se configurassem áreas de proteção ambiental.

Maricato afirma, ainda, que a ocupação de áreas de proteção ambiental para moradia, pelos mais pobres, se dá “por absoluta falta de alternativas”, resultando em um processo que prejudica toda a cidade, mas que pode prejudicar de modo mais contundente esta mesma população mais carente²⁹⁸.

A questão da vulnerabilidade social, econômica e ambiental importa também nessa questão. Isto porque elas guardam relação com a pobreza, já que permanece crescente o aumento de moradias precárias, irregulares em áreas periferias e a concentração de pessoas de

²⁹⁵ Ibid., p. 28-29.

²⁹⁶ Id.

²⁹⁷ MARICATO, op. cit., 2003, p. 158.

²⁹⁸ Ibid., p. 160.

baixa renda nestes locais²⁹⁹. O cenário que contribui para o aumento da vulnerabilidade e do risco.

O problema da moradia precária é muito relevante, neste contexto, e a solução para a população de baixa renda sempre encontra empecilhos na alegação da frágil condição de investimento do Estado e no desinteresse do setor privado em investir neste setor, sob o pretexto dos altos custos dos terrenos, da urbanização e da regularização das áreas³⁰⁰.

Ermínia Maricato recorda que, após uma forte chuva, acompanhou, no ano de 1987, um desastre na cidade de Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, onde ocorreu o desmoronamento de diversas encostas que eram ocupadas por loteamentos ilegais, deixando muitos desabrigados inúmeros e mais de cem mortos. Desde então, foram acompanhados novos registros de mortes por soterramento a cada ano. Maricato relata que nesta região, é visível a ocupação de encostas que demonstram riscos geotécnicos³⁰¹.

Na mesma região, registraram-se novos eventos, sendo que o ocorrido no ano de 2011 foi considerado o maior desastre resultante de chuvas intensas, vivenciado no Brasil³⁰². Referido desastre deixou 910 mortos, número dividido entre vítimas de Nova Friburgo, Teresópolis, Sumidouro, São José do Vale do Rio Preto, Santo Antônio de Pádua e Bom Jardim. Em torno de 23.315 pessoas ficaram desalojadas temporariamente e 12.768 pessoas perderam suas casas, considerando os dados de 15 municípios afetados³⁰³.

Considerando dados do Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil, do período entre 1995 – 2014, do CEPED/UFSC³⁰⁴, se torna possível observar um pouco da dimensão da vulnerabilidade. O Relatório aponta que, no período, 1.843.567 habitações foram danificadas³⁰⁵, sendo que o maior número se concentra na região Sul, com danos em 792.384 habitações³⁰⁶, seguida pela região sudeste, com danos em 545.971 habitações³⁰⁷. Estes danos em habitações atingiram a soma de R\$16.133.566.069³⁰⁸, apresentando maior impacto financeiro na região sudeste, no valor de

²⁹⁹ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 37.

³⁰⁰ Ibid., p. 39.

³⁰¹ MARICATO, op. cit., 2003, p. 157.

³⁰² O Estado de Santa Catarina também vivenciou grande tragédia que registrou 135 vítimas fatais, em novembro de 2008.

³⁰³ MMA. **Relatório de Inspeção: Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro.** Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarij_182.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

³⁰⁴ SCHADECK, Rafael (Org.) **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2014.** Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

³⁰⁵ Ibid., p. 26.

³⁰⁶ Ibid., p. 36.

³⁰⁷ Ibid., p. 34.

³⁰⁸ Ibid., p. 50.

R\$7.360.196.753, sendo 55% deste valor registrado no Estado do Rio de Janeiro³⁰⁹. Além das habitações danificadas, foram destruídas 185.547 habitações³¹⁰ no país.

Os danos em infraestrutura atingem a casa dos R\$26.987.966.665³¹¹. Ao todo, os danos materiais atingem R\$45.432.940.483³¹². Os prejuízos públicos chegam a R\$19.533.685.089³¹³, representando 14% do total³¹⁴, enquanto os privados somam R\$117.765.565.218³¹⁵, atingindo 86% do total³¹⁶ obtido. No tocante a prejuízos privados, a região Sul atingiu a cifra de R\$43.137.108.087³¹⁷.

O valor total de danos e prejuízos registrados no país somou R\$182.732.190.791³¹⁸. Deste total, os desastres hidrológicos³¹⁹ relacionados às inundações e movimentos de massa com água, somaram R\$72.332.318.263³²⁰ em danos e prejuízos. Os deslizamentos e desmoronamentos normalmente são provocados por chuvas intensas.

Se considerado todo o período da pesquisa constante do relatório, as perdas chegam a R\$9 bilhões ao ano, demonstrando que o país perde em torno de R\$800 milhões ao mês com desastres naturais³²¹.

Os números apresentados demonstram um cenário preocupante, em que se observa o aumento da incidência dos desastres naturais de grande magnitude. Há que se considerar, igualmente, que a tecnologia facilita atualmente a coleta e computação dos dados, o que não tira a convicção de que cada vez mais precisam ser tomadas medidas preventivas destes desastres.

Porém, além dos danos e prejuízos financeiros, precisam ser considerados os danos e perdas humanas neste contexto.

³⁰⁹ Ibid., p. 58-59.

³¹⁰ Ibid., p. 38.

³¹¹ Ibid., p. 62.

³¹² Ibid., p. 74.

³¹³ Ibid., p. 88.

³¹⁴ Ibid., p. 228.

³¹⁵ Ibid., p. 100.

³¹⁶ Ibid., p. 228.

³¹⁷ Ibid., p. 110.

³¹⁸ Ibid., p. 174.

³¹⁹ SAITO, Silvia. **Desastres naturais**: conceitos básicos. I Escuela de Primavera sobre soluciones espaciales para el manejo de desastres naturales y respuestas de emergencias. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017. Conforme Saito, os desastres naturais podem ser: a) Biológicos: epidemias, infestações por insetos ou ataques animais; b) Geofísicos: terremotos, vulcões, movimentos de massa (sem água); c) Climatológicos: secas, temperaturas extremas, incêndios; d) Hidrológicos: inundações, movimentos de massa (com água); e, e) Metereológicos: tempestades; os três últimos também são conhecidos como hidro-metereológicos.

³²⁰ SCHADECK, op. cit., p. 202.

³²¹ Ibid., p. 229.

O levantamento “Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastres”, também do CEPED/UFSC³²², informou, no ano de 2014, que mais de 3 milhões de pessoas moravam em áreas urbanas suscetíveis a desastres no Brasil, considerando os dados de 734 municípios, de um total de 831, escolhidos prioritariamente para ação do Governo Federal com relação a inundações e deslizamentos.

Referido levantamento informa, também, que até o ano de 2012, cerca de 127 milhões de pessoas foram afetadas por desastres no Brasil. Desse número, o maior percentual está relacionado à seca e estiagem (51%), seguido de enxurradas associadas a vendavais ou outros eventos (21%). Esta última, porém, apresenta o maior número de vítimas fatais, somando 58,15% do total de registros, seguido de 15,60% oriundas de movimentos de massa.

Por esta razão, assim como merecem célere resposta e compensação, a ocorrência de um desastre, merece atenção redobrada a prevenção destes eventos, a fim de que vidas sejam poupadas e populações já de baixa renda não sejam remetidas à condição de extrema pobreza, evitando-se também que se culpe o pobre pelo desastre, enquanto este justamente não tem garantido, pelo Poder Público, um direito que lhe é assegurado constitucionalmente, que é o direito à moradia.

Esta parece uma demonstração do que Ulrich Beck pensava sobre a irresponsabilidade organizada, a seguir explicada nas palavras de Silveira:

Como exemplo, vale citar tópico da irresponsabilidade organizada, no contexto da reflexão sobre o fatalismo industrial, a qual leva o autor a discutir os modos pelos quais os riscos são maquiados, denegados, aceitos como parte integrante da normalidade cotidiana ou institucional³²³.

No caso em questão, o risco é evidente, tanto que já havia se convertido em desastre, mas a manifestação do prefeito, acima mencionada, parece tentar maquiagem o problema, ou melhor, os culpados pelo problema, ao tentar atribuir a culpa aos moradores por habitarem tal espaço, diante da ausência de moradia digna.

A conversão deste cenário, precisa avançar no sentido de implementação e melhor cumprimento da legislação (*enforcement*) de forma efetiva, visando conquistar, ainda que, em

³²² FURTADO, Janaína R.; SILVA, Marcela S. (Org.). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014, p. 11. Disponível em < <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

³²³ SILVEIRA, op. cit., 2015, p. 1943.

longo prazo, uma cultura da responsabilidade (*accountability*) e a adoção de iniciativas comprometidas com a realidade ao invés da omissão de regulamentação³²⁴.

Além disso, como analisa Rolnik, vive-se hoje diante de um déficit de cidade e não de um déficit de moradia, em que as populações de baixa renda estão ocupando “áreas inteiras de ‘não cidade’ (...) com todas as consequências que isso pode ter”³²⁵, uma vez que ainda existem espaços para moradias disponíveis em locais onde o valor é consideravelmente alto. Essa situação se converte em uma violação ao Estatuto da Cidade e da sustentabilidade urbana³²⁶.

Assim, o alcance de iniciativas mais sustentáveis passa “de um lado, pelo adensamento populacional e intensificação dos usos de áreas centrais e, de outro, pela melhoria das condições nas periferias”³²⁷.

Considerando que se observa, neste contexto, uma “construção social do risco”, há que se aproximar o conhecimento técnico do conhecimento popular, para que ambas as percepções sejam consideradas na atividade conjunta de gestão do risco de desastres.

Por este motivo, examina-se a partir do capítulo seguinte, a legislação brasileira e a prática da gestão democrática, com vistas a vislumbrar uma conjunção dos conhecimentos técnicos e populares para a gestão da expansão urbana e do risco.

³²⁴ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 62.

³²⁵ ROLNIK, Raquel. “**Nosso déficit não é de casas, é de cidade**”. Entrevista concedida para o Jornal Brasil de Fato, publicada em 06 nov. 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>. Acesso em 30 jul. 2016.

³²⁶ Em oposição a afirmação de Rolnik está o posicionamento da Fiesp: “Análise inédita feita pelo Departamento da Indústria da Construção da Fiesp (Deconic) mostra que em 2014 o déficit habitacional, calculado com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), foi de 6,198 milhões de famílias, contra 6,941 milhões em 2010. No período, a queda do déficit habitacional foi de 2,8% ao ano. FIESP. **Levantamento inédito mostra déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em 16 jan. 2017.

³²⁷ SYDENSTRICKER-NETO; SILVA; MONTE-MÓR, op. cit., p. 17.

4 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E AS POSSIBILIDADES DE MINIMIZAÇÃO OU EXACERBAÇÃO DOS RISCOS SOCIOAMBIENTAIS: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DOS RISCOS

Neste capítulo o espaço urbano é analisado a partir do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, criada pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, considerando com relação a este, o que precisa ser priorizado.

Esta análise foi predeterminada com o intuito de observar se, a partir destas leis, foram priorizadas medidas de implementação visando um planejamento urbano integral e igualitário.

A partir disso, a pretensão é demonstrar o mérito da informação e democracia participativa no planejamento urbano, sob o enfoque das duas leis citadas, como mecanismos de resgate dos indivíduos, cidadãos, das decisões públicas e de seu dever de contribuir na preservação ambiental, participando da gestão e da construção do espaço urbano que ocupa para, ciente de seu papel, colaborar na mitigação do risco e dos desastres.

A partir do envolvimento dos indivíduos em seus espaços locais, quer-se realizar um resgate de sua importância nas decisões e na melhoria do espaço em que vivem, envolvendo-os nas discussões e capacitando-os como ferramenta de diminuição da vulnerabilidade e da desigualdade para que estas não se agravem mediante a ocorrência de desastres, em prol do resgate de sua dignidade e da resiliência tanto social, quanto da cidade.

4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Observar, hoje, a desigualdade e a segregação social no espaço urbano brasileiro é tarefa que independe de grandes esforços, eis que perceptíveis ao se chegar às periferias existentes em quaisquer cidades. Todavia, compreender parte da origem desse processo é imprescindível diante do contexto social, econômico e político sob o qual se desenvolve.

De um lado da cidade tem-se prédios de luxo, edificadas nas áreas nobres da cidade, dotadas de uma boa estrutura viária, de saneamento básico e de serviços públicos e, de outro, os barracos quase que acoplados, construídos em áreas impróprias (de risco), sem a mínima estrutura adequada para edificação, onde o mesmo Estado, presente na boa estruturação das áreas nobres, não consegue chegar ou chega precariamente.

Dentro desta ótica, acredita-se que o Estado, pode assim, desempenhar papel duplo: ora é negligente ao maquiagem um planejamento equilibrado e acesso aos serviços sociais básicos para as populações que vivem em periferias, ora é omissivo ao permitir que, as populações nessas áreas continuem aumentando consideravelmente, seja pela chegada de novos moradores advindos do interior para cidades maiores, seja pelas mudanças dentro da própria cidade, mesmo diante da possibilidade de se aumentar o número de vítimas neste espaço, mediante a ocorrência de uma tragédia ambiental.

A ausência de planejamento urbano reflete, primeiramente, nos cidadãos que não detêm aporte financeiro considerável, denotando assim uma cisão de classes sociais que é, ainda hoje, evidente na sociedade.

Este contexto demanda a interdisciplinaridade da pesquisa, que envolve aspectos jurídicos, econômicos, geográficos, urbanísticos e ambientais. A complementaridade de todas essas áreas permite, também, entrelaçar as cidades ao meio ambiente, não só aquele entendido como o espaço natural, mas também aquele ambiente artificial, originado da ação antrópica, que permeia o espaço geográfico, mas igualmente é contemplado na legislação protetiva e cuja preservação deve reverter também em qualidade de vida para toda a população que nele habita independente de seu poder aquisitivo, vez que é garantido constitucionalmente³²⁸.

Assim, é possível perceber que deste ciclo podem ter surgido dois problemas relevantes, que se mesclam e asseveram um quadro de disparidade que sempre, infelizmente, esteve presente no cenário brasileiro, culminando na ocupação irregular e não planejada do solo urbano, possibilitando a reprodução da desigualdade³²⁹.

Como já anteriormente apontado, as cidades brasileiras seguiram o modelo de um “desenvolvimento capitalista periférico”, tornando-se dele um reflexo³³⁰, originando e mantendo um panorama de segregação social, espacial, econômica e ambiental, conformado, por vezes, com a atuação, por vezes com a omissão do Estado.

Neste sentido, deslinda Maricato,

³²⁸ A garantia a um ambiente sadio e equilibrado encontra-se no art. 225 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

³²⁹ ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção. In: **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUCCAMP, 2000, p. 2. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em 31 ago 2015.

³³⁰ NEGRI, Silvio Moises. Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, Rondonópolis - MT, Ano VII - v. 8, nº 8, 2008, p. 145.

Se, de um lado, o crescimento urbano foi intenso e o Estado teve dificuldades de responder às dimensões da demanda, de outro, a tolerância para com essa ocupação anárquica do solo está coerente com a lógica do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo, discriminatório e com o investimento público concentrado³³¹.

A partir daí, é possível perceber que a ocupação do solo urbano também se insere em uma lógica de mercado, em uma vertente do capitalismo, causando restrições e discriminações para a aquisição de habitação que, seguindo essa lógica, tinha (e tem) os locais de valorização definidos pelo mercado, com financiamentos públicos insuficientes ou inatingíveis pelos cidadãos de baixa renda e cujo salário que se constitui como a principal fonte de renda, é incompatível com os preços das unidades oferecidas pelo mercado imobiliário para aquisição da casa própria³³².

Por essa razão, as moradias precárias ganham cada vez mais habitantes, priorizando a construção de habitações de forma improvisada (autoconstrução), desprovida de técnica, em loteamentos clandestinos ou terras invadidas, dando origem às favelas. Além disso, diante da preocupação pela falta de um lar, pela ausência de recursos financeiros e pelo desconhecimento de possíveis situações de perigo, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, ou seja, encostas com risco de deslizamento, beira de rios e córregos, várzeas com perigo de inundação, acabam constituindo uma alternativa para aqueles cuja cidade não foi pensada e perde espaço para as políticas de mercado³³³.

Porém, todo este cenário, ao final, acabou por contradizer a cidade como um direito de todos, devidamente urbanizada, estrutural e legalmente planejada e habitada, pois a estruturação das cidades é, ainda, fortemente influenciada por uma cultura privatista, que afasta o entendimento da cidade como bem comum. Essa influência acaba por contaminar

³³¹ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, julho de 1995, p. 35. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em 01 jul. 2016.

³³² A política habitacional foi incrementada nos últimos anos com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida – Lei nº 11.977/2009. Porém, para Rolnik: “Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. A intensa produção de moradia sem cidade ao longo das décadas de urbanização intensa acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público nas décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo novamente”. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 314.

³³³ MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 9. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em 30 Dez. 2015.

igualmente o Estado, que através de ações³³⁴ ou mesmo de omissões³³⁵, corrobora a noção de cidade mercadoria, afastando de sua população um dos direitos essenciais: a moradia, tanto do ponto de vista social quanto ambiental, consagrado no art. 6º da Constituição Federal de 1988³³⁶.

Como contraponto a esta questão, Harvey defende que a planificação da cidade não pode estar afastada de valores sociais, ambientais, tecnológicos e estéticos almejados por seus habitantes, construídos coletivamente. Desta forma, Harvey defende que o direito à cidade “é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização³³⁷”.

Na concepção de Harvey, o direito de “construir e reconstruir a cidade” configura-se um direito humano, cujo valor intrínseco se manifesta no, e para o, pensar coletivamente³³⁸. Esse direito à cidade é definido a partir de duas perspectivas, na visão de Maricato:

Existe uma resposta acadêmica e também uma resposta de luta social para essa questão. O direito à cidade é um conceito francês que diz que seus moradores devem ter o direito à cidade enquanto festa urbana, ou seja, a cidade que expressa diversidade e que utiliza seus espaços mais valorizados para oferecer lazer, cultura e serviços à população. Acontece que a ocupação desse chamado espaço urbano é alvo de uma eterna luta de classes dentro das cidades. Historicamente, as populações menos favorecidas ocupam as periferias das cidades, onde o direito à cidade é mais negligenciado, pois falta, na maior parte das vezes, infraestrutura e urbanização³³⁹.

Esse direito, porém, sofre constantes violações. Uma destas violações ao direito à cidade é verificada quando parte da população é lançada para áreas ambientalmente frágeis, áreas periféricas, distante da cidade urbanizada e qualificada³⁴⁰, tendo apenas neste espaço a oportunidade de edificar sua moradia.

Como já mencionado acima, o direito a moradia foi consagrado dentre os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

³³⁴ Um modelo recente dessas ações é o Programa acima citado – PMCMV, subsidiado por recursos públicos, cujos lucros majorados por subsídios indiretos, são destinados aos agentes privados. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 308.

³³⁵ Um exemplo da omissão estatal está na ausência de fiscalização quanto aos locais de expansão urbana.

³³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

³³⁷ HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, jul./dez. 2012, p. 74. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em 30 jul. 2016.

³³⁸ Id.

³³⁹ MARICATO, Ermínia. **O direito à cidade depende da democratização do uso e a ocupação do solo**. Entrevista publicada em 08 abr. 2014. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/page/5>. Acesso em 20 dez. 2016.

³⁴⁰ Id.

Todavia, diante da tendência de industrialização antes mencionada, as cidades – logo, os espaços para moradia -, acabam configurando, também, um espaço de dominação da força de trabalho e de exclusão social, transformadas em ferramentas do processo de acumulação capitalista.

Às moradias consideradas legais, localizadas em espaços seguros e bem estruturados, mas que não conseguem atender a totalidade da população, sendo parte desse processo de acumulação de capital, dentro da lógica do lucro e escassez do mercado, atribuem-se valores bem acima da capacidade aquisitiva dos trabalhadores assalariados, aos quais resta, assim, como alternativa, a construção e uso de moradias ilegais e em áreas de risco.

Para asseverar esta situação, as áreas remanescentes para a ocupação ilegal frequentemente estão localizadas em áreas de preservação permanente ou de frágil estrutura, já que não é interesse do mercado, especialmente diante da necessidade de um maior investimento torná-las atrativas e seguras, ou pelo desinteresse em estruturá-las adequadamente para o cumprimento da legislação ambiental vigente. Neste sentido, complementa-se com a lição de Maricato, ao discorrer acerca da legislação pertinente aos loteamentos:

Este exemplo mostra claramente que o avanço das relações formais capitalistas trazem no seu bojo, no processo de acumulação brasileiro, a exclusão. O loteamento ilegal, predatório ao meio ambiente e que acarreta deseconomias profundas para as metrópoles brasileiras, na medida em que promove uma ocupação extensiva sem serviços, infraestrutura urbana ou áreas livres, era (e ainda continua sendo nos municípios periféricos das metrópoles), a forma de acesso do trabalhador pobre à propriedade urbana. A lei fechou essa alternativa que está muito longe de satisfazer requisitos satisfatórios de qualidade ambiental, sem que outra fosse aberta. Por outro lado ela assegura que o estoque de terras ainda existente fica submisso à produção capitalista formal. Esta envolve a participação de diversos capitais: incorporadores, construtores e financiadores, enquanto que no parcelamento ilegal participam apenas alguns personagens pré-modernos: o proprietário de terra e o loteador, mais frequentemente³⁴¹.

Assim, a cidade e a moradia tornam-se uma mercadoria, a serem comercializadas dentro de uma prática competitiva, pois seu uso se torna essencial, fazendo parte do ciclo produtivo do trabalho, decorrendo daí uma relação de permuta de valores entre a capacidade laboral e a cidade/moradia³⁴². E isso se torna possível diante da cultura herdada, de que a propriedade constitui-se em um direito privado que, embora encontre barreiras na lei, mantém-se culturalmente forte.

Neste contexto, fazendo parte da rotação do capital, a moradia precisa ser mantida pelos defensores do capital como um bem escasso, o que garante a manutenção de seus altos

³⁴¹ MARICATO, op. cit., 1995, p. 24-25.

³⁴² NERI; BUENO, op. cit., p. 8.

preços, pois sem a escassez produzida e controlada nesta sociedade, o mercado não consegue manter a fixação de preços³⁴³, o que favorece a acumulação.

O outro lado da mesma moeda se nota quando o mercado sente ou cria a desvalorização de determinado espaço. Neste caso, a tendência é que ocorra a migração da valorização para outro espaço, dando lugar a chamada revitalização, mas que na verdade origina um processo de gentrificação, afinal a circulação de capital é um ciclo contínuo, no intuito de idealizar uma nova “mercadoria”, que possa ser vendida pelo valor gasto inicialmente, acrescida do lucro³⁴⁴, independente de quem vá arcar com esses custos.

Nesse ciclo, o mercado vai utilizar suas ferramentas de manipulação para agregar as características necessárias a fim de tornar aquele espaço atrativo e adequado aos investidores, pressionando para que o Poder Público se empenhe para o alcance dos investimentos desejados, no intuito de internalizar os lucros e na prática habitual socializar os prejuízos. Complementa Harvey, que:

A capacidade tanto do capital como da força de trabalho de se moverem, rapidamente e abaixo custo, de lugar para lugar, depende da criação de infraestruturas físicas e sociais fixas, seguras e em grande medida, inalteráveis. A capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço³⁴⁵.

Assim, para apoderar-se e fortalecer-se na produção deste espaço, o mercado utiliza de funções e recursos estatais para obras de infraestrutura, saneamento básico, pavimentação, entre outros, em benefício de seus interesses, ou seja, de interesses por vezes particulares, em detrimento do restante da população, a quem cabe segregação social e espacial, como vítimas da acumulação por espoliação³⁴⁶. Assim, o mesmo Estado que não consegue destinar recursos para planejar o ambiente urbano e remover as famílias de áreas de risco, por vezes, acaba destinando seus recursos para grandes empreendimentos cobertos pela lógica capitalista de que aquele espaço a ser valorizado, trará mudanças benéficas para toda a sociedade, numa tentativa de justificar a acumulação através das necessidades sociais.

³⁴³ VILLAÇA, op. cit., 1997, p. 6.

³⁴⁴ HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005, p. 129.

³⁴⁵ Ibid., p. 149.

³⁴⁶ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2010, p. 121-127. A acumulação por espoliação trazida por Harvey, em releitura de Marx, retrata alguns dos processos de acumulação do capital que interferem na propriedade, como “a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direito de propriedade (comum, coletiva, do Estado, etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada”, demonstrando a conversão dos interesses coletivos em privados que permeiam e ainda permeiam nossa sociedade.

Desta forma se percebe que um forte fio condutor das relações sociais, na atualidade, é o econômico, que acaba por interferir na distribuição do espaço urbano. O econômico, que se apresenta aqui como o mercado, acaba por influenciar a política e a ideologia³⁴⁷, constituindo-se um agravante da dominação e da exclusão social e configurando-se “instrumento de segregação”³⁴⁸. No caso da habitação, essa relação é perfeitamente denunciada. Na medida em que o mercado imobiliário demanda investimento em uma área, não considera quem a está ocupando (se pretende expulsá-los) ou quem está deixando de ser beneficiado (quando atrai o investimento público, afastando-o dos mais carentes). Tal como colocado por Negri, “as elites podem controlar a produção e o consumo da cidade, através de instrumentos como o Estado e o mercado imobiliário, excluindo e abandonando a população de baixa renda à própria sorte”³⁴⁹. Negri complementa dizendo que “a segregação não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço”³⁵⁰.

Ao se considerar as deficiências do planejamento urbano brasileiro, que impulsionam a segregação social, afastando a população de condições adequadas de saneamento básico, transporte e de habitação, vislumbra-se desse problema outra consequência, além da “injustiça social, agressão ambiental e deseconomias”, que é a violência urbana.

Como descreve Maricato,

Queremos demonstrar que há uma relação entre forma urbana e violência, ou que a segregação ambiental não é um simples reflexo ou suporte de uma sociedade que produz e reproduz a violência, mas é parte importante de um processo que tem no funcionamento do mercado imobiliário segregador, um expediente central de exclusão³⁵¹.

Se esse mercado é capaz de excluir aquele que não consegue a ele se adaptar, a sociedade precisa alertar-se de que a reprodução da violência não é um ciclo fechado, cuja culpa seja apenas do indivíduo que “prefere” a marginalidade, mas sim um problema social,

³⁴⁷ Retratando a ideologia que envolve os processos de segregação, Villaça leciona: “Entendemos por *ideologia* (Chauí 1981, pg. 21) aquela versão da realidade social dada pela classe dominante com vistas a facilitar a dominação. Essa versão tende a esconder dos homens o modo real de produção de suas relações sociais. Por intermédio da ideologia a classe dominante legitima as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas.” VILLAÇA, Flávio. **Espaço infraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001, p. 343.

³⁴⁸ VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, nº 44, julho/setembro 2003, p. 341.

³⁴⁹ NEGRI, op. cit., p. 150.

³⁵⁰ Ibid., p. 135.

³⁵¹ MARICATO, op. cit., 1995, p. 40.

que recebe interferência constante do mercado e que cria necessidades e alija seus cidadãos dos direitos básicos.

No Brasil, mesmo tendo sido incorporado em seu ordenamento, seja pelo texto constitucional ou pela legislação infraconstitucional, em especial o Estatuto das Cidades³⁵², a função socioambiental da propriedade e das cidades, a estruturação destas é permeada pela cultura privatista, defensora da propriedade privada como fundamento do direito. Essa cultura, influenciada pelo capital, acaba interferindo também na atuação (ou omissão) do Estado.

Por essa razão, o Estado acaba atuando ou omitindo-se em uma via de mão dupla. Por vezes sua atuação é calcada pela negligência, ao tentar encobrir de maneira lenta e desarticulada o planejamento e oferecimento de serviços sociais básicos (leia-se desde serviços de água, luz, esgotos, recolhimento de resíduos, até educação, saúde, segurança, transporte) para a população, principalmente aquela que vive em periferia, em regiões afastadas do centro ou onde o capital não se fixa para reprodução.

Por vezes, esse mesmo Estado, ciente de que muitas famílias ocupam áreas urbanas precárias para habitação ou ambientalmente frágeis, propensas ao risco de desabamentos, enchentes, entre outros desastres, acaba omitindo-se, diante da alegação de falta de recursos financeiros para remoção destas famílias, mesmo diante do risco iminente de uma tragédia.

Porém, o Estado tem considerável participação na reprodução do espaço urbano enquanto capital. É dele que vão partir os recursos financeiros - e até mesmo mão-de-obra - para intervenções, obras de pavimentação, estrutura viária, localização dos serviços públicos, facilidade de acesso ao comércio, segurança, entre outros, no espaço urbano, resultando na revitalização deste espaço. Para os bairros de classe mais baixa, os serviços públicos muitas vezes não chegam e, se chegam, são precários.

Na ótica neoliberal, cumpre ao Estado “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada” às práticas do livre comércio, do livre mercado e da propriedade privada, inclusive no que diz respeito a terra, à água e ao meio ambiente. Por outro lado, criadas as condições que o capital deseja para se expandir, ao Estado ficam permitidas apenas as mínimas interferências, visto que, na visão neoliberal, o Estado não detém condições e/ou poderes suficientes para fixar preços e entender o mercado. Apregoa a visão neoliberal que, se o Estado assim o fizesse, estaria interferindo na democracia do mercado, ou seja, na livre iniciativa. Todavia, é exatamente o que se observa na atualidade, num movimento inverso em

³⁵² BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.> Acesso em 08 jan. 2017.

que são as grandes empresas que interferem, forçosamente, nos rumos da apropriação dos bens comuns, da política e da economia, em detrimento da democracia³⁵³.

Destarte, é possível observar o processo exercido pelo mercado para acumulação do capital, nos diferentes níveis, da seguinte forma: na esfera econômica, o Estado trabalha como um articulador da estrutura do mercado, bem como acaba sendo subordinado às classes dominantes, desenvolvendo certo “controle” do mercado imobiliário, ao garantir determinado espaço para a classe dominante; na esfera política, o Estado trabalha garantindo a estrutura que o mercado imobiliário exige, inclusive alterando ou enfraquecendo a legislação se lhe interessar e; na esfera ideológica, o Estado aparenta uma garantia de domínio do mercado, mantendo, porém, as ideias dominantes do mesmo³⁵⁴.

Beck igualmente apresenta, em sua teoria, o conceito de irresponsabilidade organizada, a partir do qual é possível perceber que nos processos decisórios das instituições, dentre as quais se encontra o Estado, os gestores por vezes ignoram ou ocultam tanto a origem quanto as consequências do risco³⁵⁵. Essa situação parece, justamente, reforçar a ideia de subordinação do Estado aos investimentos de mercado, ignorando a população que dele carece. Observa-se, neste sentido, o que Harvey chamou de coerção consentida, figurando o Estado como agente da política de acumulação por espoliação³⁵⁶.

Considerando, então, um dos mais preocupantes problemas das cidades brasileiras, quanto à edificação de moradias em locais impróprios³⁵⁷, é possível verificar que, na Teoria do Risco de Beck, cabem duas questões: 1) Quanto à divisão classista, tem-se, hoje, que as sociedades permanecem mantendo a segregação, tanto pelos quesitos de renda e território (também por raça, cor, religião), destinando as áreas mais precárias como única alternativa para as populações mais carentes; 2) Há que se considerar também que diante da omissão do Estado face às ocupações irregulares, o mesmo acaba por incidir no que Beck chamou de irresponsabilidade organizada. Agrava ainda este quadro, a ausência ou lentidão dos municípios em planejar o espaço urbano tendo como prioridade a mitigação dos riscos mais próximos às cidades e suas populações.

³⁵³ HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 4. ed., 2013b, p. 12.

³⁵⁴ VILLAÇA, op. cit., 1997, p. 8.

³⁵⁵ SILVEIRA, op. cit., 2014, p. 31.

³⁵⁶ HARVEY, op. cit., 2004, p. 153.

³⁵⁷ Assim Maricato: “As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que ‘sobram’ para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização das mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, etc.”. MARICATO, op. cit., 2012, p. 163.

Foi então possível perceber que os interesses do capital certamente viram, no solo urbano, uma importante fonte de lucro, atuando na lógica da escassez e dos altos preços para, a partir disso, manter no poder de escolha dos espaços uma elite dominante, trazendo como consequência a segregação tanto social, quanto ambiental no que se refere à ocupação das cidades.

4.2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA LEI Nº 10.257/2001 - ESTATUTO DA CIDADE

Embora se tenha ciência de que o processo de urbanização brasileira tenha iniciado na década de 20, observa-se, como antes exposto, que seu ponto alto se deu na década de 70³⁵⁸, revelando-se de forma acelerada e desprovida de planos de ocupação, que se refletiria em um problema não apenas social, mas ambiental, mesmo diante da participação do Brasil nos principais debates acerca da necessidade da salvaguarda do ambiente e dos indivíduos.

Neste período foram promulgadas leis que tratavam da ocupação urbana, ainda que não apenas desta, como é o caso da Lei dos Loteamentos, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, tratando do parcelamento do solo urbano e que de certa forma buscava trazer diretrizes jurídicas para a atuação dos municípios neste sentido.

Todavia, uma maior relevância a essa problemática foi dada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que vai constituir a função social da cidade³⁵⁹ como um direito a ser assegurado, situando-o como um bem coletivo, reforçando a necessidade de planejamento e de remodelamento do espaço urbano brasileiro.

Desta forma, a inserção do Capítulo II, da Política Urbana, ainda que no Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 e, posteriormente, a necessidade de regulamentação dos mesmos, estimula, ainda que após uma tramitação decenal, a criação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que se configura como um relevante instrumento socioambiental, visto que solidifica

³⁵⁸ FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 58. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em 15 Set. 2015.

³⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017. Destaca o art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

para orientar “o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental³⁶⁰”.

Citada lei, regulamentando então os artigos 182 e 183, traz uma tutela imediata, e reforça que a noção de sustentabilidade, já atribuída no art. 225 da Constituição Federal, trazendo, neste aspecto, uma tutela mediata para a proteção do ambiente, intensificando a noção de que a política urbana e o direito ao ambiente equilibrado, que são indissociáveis à qualidade de vida e à dignidade humana³⁶¹.

Há que se atentar para o fato de que, tendo sido o Estatuto da Cidade promulgado em 2001, o crescimento das cidades se deu, até então, distante dos preceitos dessa lei e até mesmo de outras menos específicas (leis municipais, Código de Obras, etc.), consolidando-se sem políticas públicas de financiamento ou estruturação e sem recursos técnicos, ou seja, a população veio para a cidade, instalando-se como podia a vista dos poucos recursos financeiros e técnicos disponíveis, formando-se basicamente pela autoconstrução³⁶².

O processo de industrialização oferecia uma nova oportunidade de trabalho e renda aos indivíduos, bem como incentivava ao consumo de bens materiais. Entretanto, esse trabalho se mostrava de forma árdua, enquanto a renda não aproximava muitos desses indivíduos de habitações adequadas.

Maricato esclarece com mais afinco esta relação ao elucidar:

Mas a cidade também não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos³⁶³.

Essa característica pode ser atribuída ao sistema capitalista, que vislumbra, na ocupação do espaço urbano, mais uma forma de mercadoria, mas uma mercadoria restrita, com valores não compatíveis com a renda básica, não alcançável pelos salários da maioria dos indivíduos. A estes indivíduos, assim, resta distância de uma renda equivalente para a

³⁶⁰ Nestes termos o art. 1º da referida Lei.. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

³⁶¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 18.

³⁶² MARICATO, Ermínia. **Dimensões da tragédia urbana**. (Não paginada). Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³⁶³ MARICATO, Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1.ed. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013, p. 20.

aquisição deste bem e dos financiamentos públicos para a aquisição da habitação adequada, que o destina a ilegalidade na urbanização³⁶⁴.

Por essa razão também, a ocupação humana das cidades que se dá, em muitos casos, inapropriadamente, é vista com uma das causas primordiais da degradação ambiental, que se constitui como uma consequência desta³⁶⁵.

É a partir de todo este cenário que se observa a importante lição de Lefebvre, ao mencionar que a cidade

é a gestação de uma sociedade urbana, uma urbanização completa, em que o tecido urbano se prolifera, explodindo a grande cidade e dando lugar a duvidosas excrescências: subúrbios, conjuntos residenciais ou complexos industriais, pequenos aglomerados satélites pouco diferentes de bairros urbanizados³⁶⁶.

Todas essas concepções precisam ser incorporadas no novo contexto de planejamento urbano, a fim de que, pela sustentabilidade, o mesmo se demonstre capaz de absorver e proteger a igualdade para o pleno desenvolvimento de todos os ocupantes da urbe.

De toda sorte, a partir do Estatuto da Cidade, contempla-se o estabelecimento de uma política urbana, delineada a partir do art. 2º do referido diploma, no qual se observam igualmente as diretrizes norteadoras do desenvolvimento para que a cidade incorpore sua função social efetivamente, estabelecendo-se de forma sustentável e configurando-se como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para às presentes e futuras gerações, tendo presente que o próprio acesso à cidade, enquanto bem coletivo, já se traduz em um direito a ser resguardado.

Tais diretrizes guardam singular importância para que se atinja este direito à cidade, que Harvey, dando prosseguimento ao exposto por Lefebvre, trata como um direito de renovar, de transformar a cidade para que corresponda ao direito à vida urbana³⁶⁷.

Por esta razão, Harvey descreve a cidade como um espaço de realização dos desejos dos indivíduos que nela habitam, como um instrumento de realização dos direitos humanos³⁶⁸. Neste sentido, complementa:

³⁶⁴ MARICATO, op. cit., 2012, p. 155-157.

³⁶⁵ RECH, Adir U.; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016, p. 59-61.

³⁶⁶ LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, c1999, p. 43.

³⁶⁷ Ibid., p. 117.

³⁶⁸ HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Erminia *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013a, p. 27-28.

A liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades dessa maneira é sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos³⁶⁹.

E é por esta aproximação entre a realização de um direito à cidade, à habitação segura e à proteção dos direitos humanos, que o planejamento urbano, nos termos do Estatuto da Cidade, guarda sua importância, por ter hoje um caráter preventivo, evitando novas ocupações em áreas de risco e, também, pelo caráter corretivo, vez que, na medida do possível, viabiliza a correção das falhas da ocupação desordenada³⁷⁰.

O diploma legal em questão permite idealizar inúmeros avanços, especialmente por ser uma direção de gestão democrática da cidade, aliando a proteção do ambiente e dos seres humanos, podendo direcionar seus esforços, entre outros necessários, para o afastamento e/ou mitigação de novos desastres reflexos da ocupação desordenada.

A tarefa é indubitavelmente árdua, em face de um problema frequentemente observado no Brasil, que é a discrepância entre o dispositivo legal e a concretização na prática dos avanços que o texto legal carrega, especialmente porque, até mesmo os gestores públicos e parte da sociedade se mantêm presa ao estereótipo “culturalmente excludente, tradicionalmente conservador”, que, baseado na propriedade privada como garantia, encara estes problemas como individuais e não coletivos³⁷¹.

Tomando por base o constante interesse e incentivo ao crescimento do país, há que se considerar que “Instrumentos legais e planos urbanísticos que orientem as cidades em direção ao ‘crescimento harmônico e equilibrado’ (palavras frequentes nas introduções dos Planos Diretores) não faltam³⁷²”. O próprio Estatuto da Cidade se mostra como progresso neste sentido. Porém, “a história do urbanismo brasileiro mostra que, com a ausência dos olhos da sociedade, não há como impulsionar a aplicação de planos e leis que poderiam definir uma nova era do desenvolvimento urbano no Brasil³⁷³”.

Diante do exposto, o Estatuto da Cidade, ainda que se apresente como instrumento a ser melhor e efetivamente implementado, pode configurar-se como basilar na regulação da

³⁶⁹ Ibid., p. 28.

³⁷⁰ PIRES, George N. M.; SANTOS, Sandrine A. Função social da cidade, risco ambiental e resiliência urbano-social. In: BÜHRING, Márcia Andrea (org.). **Função socioambiental da propriedade** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016, p. 107. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2016.

³⁷¹ MARICATO, op. cit., 2010, p. 5.

³⁷² MARICATO, Ermínia. **Dimensões da tragédia urbana**. (Não paginada). Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³⁷³ Ibid., não paginado.

mercantilização do espaço urbano e no afastamento da segregação social e espacial que tem levado as populações mais carentes a ocupar áreas ambientalmente inadequadas, passíveis de asseverar os reflexos de desastres naturais, que precisam ser atacados cada vez com maior veemência.

4.3 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA LEI Nº 12.608/2012 (POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL)

Mediante a afirmação das pesquisas atuais, que permitem observar que a ocorrência de desastres aumentou consideravelmente no Brasil, nos últimos anos (especialmente dos anos 2000 em diante), é possível notar, também, que esta demanda ensejou uma necessidade da ampliação de investimentos e reestruturação das Defesas Cíveis, nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), o que até então não detinha a atenção necessária. O papel da Defesa Civil passa a ser de singular relevância para as atividades de prevenção, resposta e superação de desastres.

Assim, para uma melhor introdução na temática, é esclarecedor o conceito de desastre tecido por Carvalho, para quem:

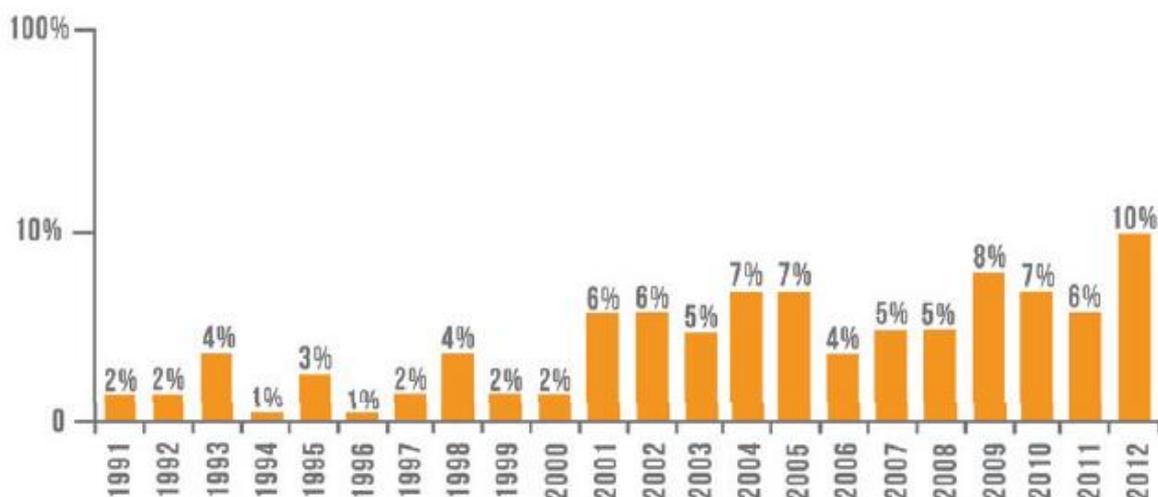
Os desastres consistem, conceitualmente, em cataclismo sistêmico de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas. Por tal razão, o sentido de desastres ambientais (naturais e humanos) é concebido a partir da combinação entre eventos de causas e magnitudes específicas. Em outras tintas, trata-se de fenômenos compreendidos a partir de causas naturais, humanas ou mistas sucedidas por eventos de grande magnitude, irradiando danos e perdas significativas ambiental e socialmente ³⁷⁴.

A presente pesquisa está relacionada com as causas mistas mencionadas pelo referido autor, dado que tais eventos sejam naturais; porém as consequências dele resultantes são agravadas a partir da colaboração humana.

A afirmação de que os desastres assim definidos aumentaram no território brasileiro, se baseia nos percentuais atualizados até 2012, constantes no gráfico 2 a seguir:

³⁷⁴ CARVALHO, Délton W.; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 27.

Gráfico 2: Percentuais de Desastres Naturais no Brasil de 1991 a 2012.

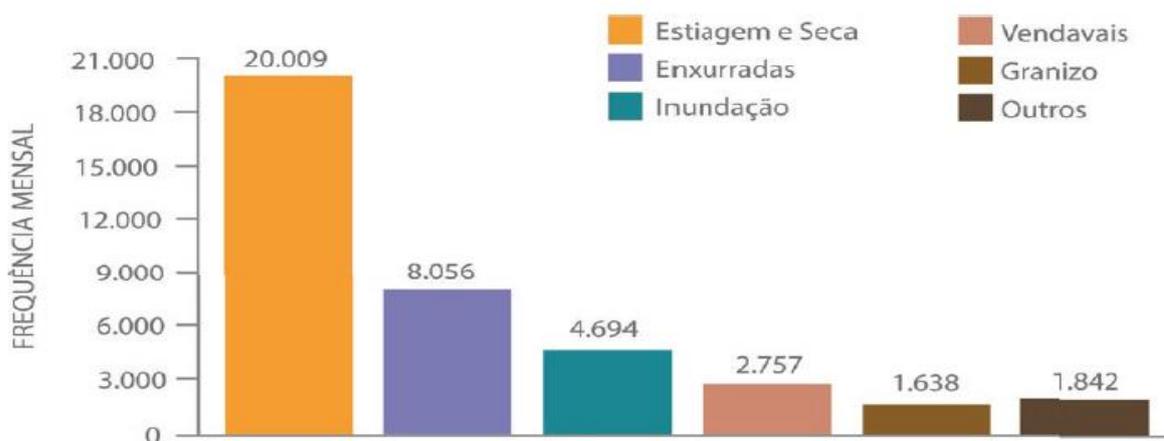


Fonte: Relatório: Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastres³⁷⁵

Tais percentuais se traduzem em 38.996 ocorrências registradas, “sendo que 8.515 (22%) registros ocorreram na década de 1990; 21.741 (56%) ocorreram na década de 2000; e apenas nos anos de 2010, 2011 e 2012 este número já soma 8.740 (22%)³⁷⁶”.

A estiagem seca contempla a maior incidência registrada, com 20.009 casos, seguida pelas enxurradas com 8.056 casos, pelas inundações, com 4.694 casos, pelos vendavais com 2.757 casos, seguido pela incidência de granizos com 1.638 casos e outros registros que somam 1.842 casos, conforme se observa no gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3: Registros de desastres naturais mais recorrentes no Brasil de 1991 a 2012



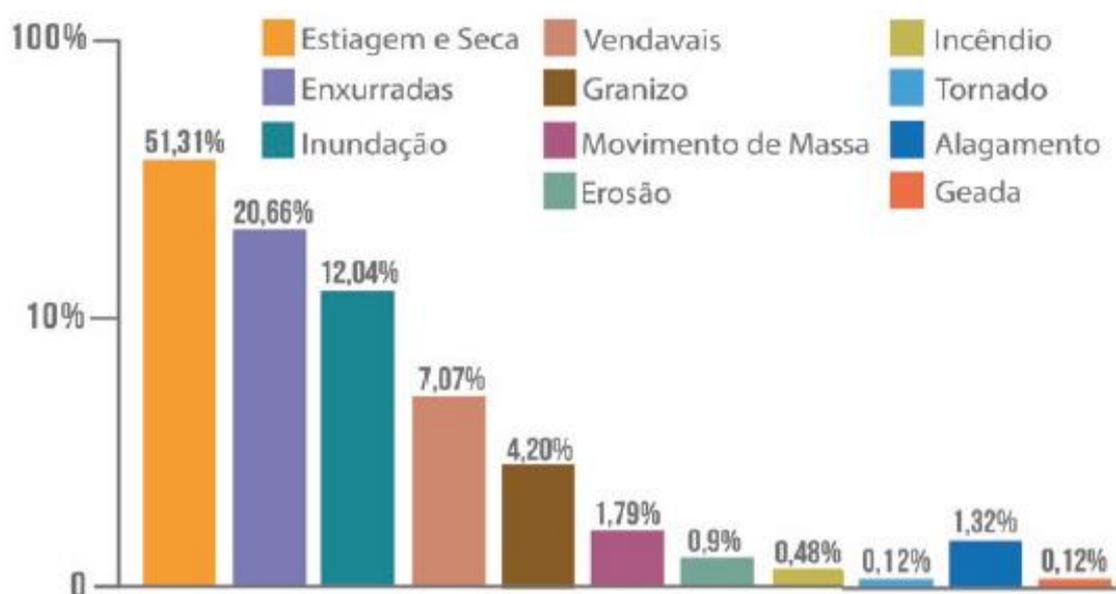
Fonte: Relatório: Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastres³⁷⁷

³⁷⁵ FURTADO, Janaína R.; SILVA, Marcela S. (Org.). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014, p. 28. Disponível em < <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016. Acesso em 01 jul 2016.

³⁷⁶ Id.

Além disso, esse aumento significou, por consequência, o aumento do número de pessoas atingidas, sendo que, em 2012, esse número chegou ao total de 127 milhões de afetados divididos entre os eventos citados no gráfico 4, que segue. Dentro destes números, as enxurradas foram as responsáveis pelo maior número de mortos, com 58,15% do total de registros, acompanhado de 15,60% por movimentos de massa³⁷⁸.

Gráfico 4: Porcentagem de pessoas afetadas por tipo de desastres



Fonte: Relatório: Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastres³⁷⁹

Ainda, segundo consta no Relatório elaborado pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres, um número considerável de brasileiros habita áreas de risco de desastre no território brasileiro. O mesmo relata que dos 734 municípios, mapeados até julho de 2014, constam em torno de 7.661 setores de risco a inundações e deslizamentos, onde se encontram 688.443 moradias e 2.892.009 pessoas, sendo que há possibilidade de que este número ultrapasse os três milhões de habitantes, pois existem mais municípios a serem contabilizados³⁸⁰.

Diante de todo este cenário preocupante, o Plano Nacional de Defesa Civil, criado em 2007, culminou na publicação da Lei nº 12.608/2012³⁸¹, que institui a Política Nacional de

³⁷⁷ Id.

³⁷⁸ Id.

³⁷⁹ Ibid., p. 29.

³⁸⁰ Ibid., p. 31

³⁸¹ BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>>. Acesso em 08 jan. 2017.

Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, promovendo alterações significativas em outras leis que dizem respeito à ocupação do solo urbano no Brasil, constituindo-se como importante ferramenta para o enfrentamento dos desastres no país.

Assim, plano e política servem de balizas para orientar a gestão do risco. Mais que isso, na visão de Carvalho,

[...] a importância do plano não é apenas estabelecer competências, orientação e guia para as tomadas de decisão no momento oportuno, mas, acima de tudo, obrigar um constante processo institucional e coletivo de reflexão preventiva acerca dos desastres, criando um cenário de verdadeiro preparo dinâmico e construtivista³⁸².

Para tanto, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil vai abranger ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres³⁸³, voltadas à proteção e à defesa civil, com vistas a fomentar o desenvolvimento sustentável³⁸⁴.

Relevante à inclusão no inciso XI, do art. 5º de que, dentre os objetivos desta Lei, consta a menção de combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas.

Referido teor reforça a necessidade de se impedir que novas áreas frágeis sejam ocupadas, bem como passa a impor, aos entes públicos, atitudes para que as populações ali residentes sejam realocadas para locais seguros, situando-se como um ponto de apoio à responsabilização do Estado pela permissão de ocupação dessas áreas e evitando que o mesmo apenas faça o despejo de famílias que ali residem³⁸⁵.

³⁸² CARVALHO, Délton W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, reposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 77.

³⁸³ Nestes termos o art. 3º da Lei nº 12.608/2012.

³⁸⁴ Assim o Parágrafo Único, do at. 3º da citada Lei: A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

³⁸⁵ Cita-se aqui como exemplo o caso do Recurso Especial nº 403.190/SP, no Superior Tribunal de Justiça, referente à ocupação, via loteamento clandestino, do entorno da Represa Billings, fonte de abastecimento para a cidade de São Paulo/SP. Defendendo interesse público, o Ministério Público, busca a desocupação da área e a respectiva responsabilização dos moradores e do vendedor do clandestino loteamento. Por outro lado, os moradores buscam defenderem-se alegando que o Município permitiu as edificações e sua insuficiência material para deixar a área. A decisão do recurso determinou que a área fosse desocupada, por ser área de interesse coletivo (reserva hídrica) e a reparação da área degradada pelos moradores. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 403.190/SP**, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Brasília, DF, 27 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 01 jul. 2016.

No que tange ao planejamento urbano, cumpre ressaltar que a Lei nº 12.608/2012, introduziu significativas alterações na Lei nº 10.257/2001, em especial inserindo os artigos 42-A e 42-B. O primeiro estabelece que os Planos Diretores dos municípios integrantes do cadastro nacional de áreas de risco, contenham parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, mapeamento das áreas de risco (deslizamentos e/ou inundações), planejamento de ações preventivas, estabelecendo plano de realocação das populações em áreas de risco, medidas de drenagem para prevenção e mitigação de desastres, bem como diretrizes para regularização fundiária dos assentamentos urbanos irregulares³⁸⁶.

Para as ampliações do perímetro urbano, a lei insere no Estatuto da Cidade a necessidade de elaborar um projeto específico, contendo demarcação do novo perímetro, definição de trechos restritos para urbanização e com ameaça de desastres, definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como definição de mecanismos de distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do poder público³⁸⁷.

³⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017. Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e, V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. § 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. § 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

³⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017. Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e, VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do

O êxito desta lei depende não apenas da aplicabilidade de suas medidas, especialmente no que diz respeito ao regramento da ocupação do solo, como plano de mitigação dos riscos, mas também como medida a ser observada como prevenção, a fim de evitar que novos indivíduos sejam expostos à propensão de eventos catastróficos.

Além disso, como ressalta Carvalho, a competência atribuída aos municípios pela Constituição Federal, em seu art. 30, VIII, coloca os municípios como elementares na gestão dos riscos de desastres, vez que a grande maioria dos desastres, vivenciados no território brasileiro, é originários das ocupações de áreas de risco, “com o descumprimento da legislação ambiental e com o incremento da incidência de eventos climáticos extremos³⁸⁸”. Tal competência demonstra, novamente, que a mitigação dos efeitos destes eventos danosos passa pelo planejamento adequado do solo urbano ou pela correção das ocupações irregulares para evitar novos desastres.

Todas essas medidas visam o restabelecimento e/ou manutenção da sustentabilidade do espaço urbano. Todavia, não há que se falar em sustentabilidade se a sociedade permite que indivíduos sejam mantidos ou destinados para situação de risco e, em função disso, tanto causem quanto sejam vítimas da degradação ambiental e dos eventos naturais dela resultantes.

Neste sentido, urgente a adoção de medidas capazes de evitar ou até mesmo de corrigir as falhas que foram se agravando no processo de urbanização das cidades brasileiras e destinando indivíduos a habitarem áreas de risco.

Assim, como elucida Acsehrad:

[...] ao contrário dos conceitos analíticos voltados para a explicação do real, a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração nos remete a processos de legitimação de práticas e atores sociais³⁸⁹.

Vislumbra-se, portanto, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil dentre esses processos de legitimação, capazes de envolver instituições e atores sociais na criação e melhoria das estruturas habitacionais oferecidas, em especial, às populações de baixa renda,

poder público. §1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. §2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. §3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

³⁸⁸ CARVALHO, Déltion W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, reposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 78.

³⁸⁹ ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 29.

as quais se veem ainda mais fragilizadas diante da premência de um desastre. Idealizar áreas sustentáveis e realocar as populações habitantes de áreas insustentáveis torna-se medida que não pode ser adiada.

4.4 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO: O ESTATUTO DA CIDADE E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Nesta seção proceder-se-á primeiramente a análise da Lei nº 10.257/2001 e em seguida da Lei nº 12.608/2012, no intuito de fazer uma leitura crítica da aplicabilidade dos preceitos impostos nestes diplomas legais, bem como dos lapsos do Estado no que tange a expansão urbana no território brasileiro.

4.4.1 Do Estatuto da Cidade

Desde a promulgação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade e da Lei 12.608/2012, conhecida como Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) se têm a ciência do caráter inovador de seus conteúdos.

Referidas leis tem em comum a preocupação com o espaço, com o uso e ocupação do solo urbano de forma segura, conectando-as pelo destaque da tarefa dos municípios na gestão do risco de desastres. Todavia, existem reflexões que precisam ser consideradas, face ao decurso do tempo, em contraste com adoção efetiva de medidas, a partir da promulgação de cada uma das citadas leis.

O Estatuto da Cidade reforça a observância da função social da propriedade, já previsto constitucionalmente³⁹⁰, ao determinar em seu art. 39³⁹¹, que a propriedade urbana cumpre essa função quando atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades que estarão expressas no plano diretor.

Embora essa função tenha se destacado com a promulgação do referido Estatuto, sua nova referência no texto legal constitui-se em um significativo desafio em busca de igualdade,

³⁹⁰ Nos Art. 5º, XXIII; Art. 170, III; Art. 182, §2º, todos da CF/88. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

³⁹¹ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

em uma sociedade habituada em defender seus interesses privados, dentre os quais a propriedade se destacava como absoluta.

E o absolutismo do direito de propriedade, embora tenha perdido espaço nos Planos Diretores a partir do Estatuto da Cidade, para a tão temida função social, esta ainda não passou, em muitos locais, apenas de uma previsão inovadora da lei, mas que, na prática, não teve forças para superar os interesses privados concentrados em uma elite que deseja manter seus privilégios, em um mercado imobiliário especulativo e restritivo e na própria sociedade³⁹². Este cenário se aplica também quando se trata do direito à moradia e do direito à cidade.

Para Maricato, o Brasil possui um arcabouço legal muito reconhecido e prestigiado acerca das questões urbanas, mas que é ignorado em seu próprio território, o que lhe conduz a afirmar que:

O mundo inteiro admira o arcabouço legal brasileiro. Nós tivemos honrarias na ONU por causa disso, já fui fazer consultoria em vários países do mundo. Mas no Brasil isso não se aplica. O Judiciário desconhece esse quadro. A produção da cidade é absolutamente atrasada, edifícios, ruas, infraestrutura. Temos raízes nessa produção da cidade que vem lá do país escravista, oligárquico e toda essa legislação se aplica a uma parte da cidade, que é a visível, a da elite. A Lei de Zoneamento, por exemplo³⁹³.

Assim como a legislação se aplica apenas a uma parte da cidade, há interferência também na fase de elaboração destas leis, como parte do processo. Neste sentido permanece atual a afirmação de Villaça de que “o Estado atua através da legislação urbanística”, mas esta, por sua vez, é “feita pela e para as burguesias”, o que contribui para manutenção de camadas mais baixas, na ilegalidade e clandestinidade³⁹⁴.

Destarte, percebe-se a complexidade do desafio, visto que, embora imbuídas dos “princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental”, as “boas leis” sozinhas são incapazes de impactar de imediato a sociedade e seus gestores para reverter uma realidade desigual. Aparentemente, é o que acontece com o Estatuto da Cidade³⁹⁵.

Na visão de Maricato, o êxito na transformação urbana das cidades no Brasil precisa superar as dificuldades de acesso a terra nos meios urbano e rural. Destas dificuldades nasce o

³⁹² MARICATO, Ermínia. **Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não**. Entrevista concedida em 18 jan. 2017. Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2017/01/direito-a-moradia-e-absoluto-o-a-propriedade-nao-erminia-maricato/>>. Acesso em 20 jan. 2017.

³⁹³ Id.

³⁹⁴ VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Estudio Nobel, 2001, p. 338.

³⁹⁵ FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, jan./jun. 2013, p. 233.

constante crescimento de favelas e os loteamentos ilegais nas periferias das cidades³⁹⁶, em contraposição ao que preceitua o aparato legislativo e constitucional.

Vê-se, desta forma, que colocar todas as expectativas de superação dos problemas oriundos do processo de urbanização apenas no Estatuto da Cidade, e nas demais leis correlatas, pode ser o caminho mais próximo da decepção, visto que as dificuldades de acesso a terra se mantêm nos dias atuais, ao lado do desinteresse político de aplicar a legislação em prol da população em geral e não apenas em consonância com os interesses de uma minoria.

Isto não tira a importância do Estatuto da Cidade, mas demonstra que, mesmo decorridos dezesseis anos de sua aprovação, a luta pela igualdade no uso e ocupação do solo requerem vigília constante, a fim de que o acesso à terra urbana seja democratizado, democratizando, em consequência, o direito à moradia segura e adequada.

Na visão de Oliveira, o Estatuto da Cidade trouxe significativos instrumentos para que a atuação do Poder Público pudesse intervir no acesso a terra, dentre os quais o IPTU progressivo, a criação de zonas de interesse social, entre outras possibilidades³⁹⁷. Todavia, ressalta Oliveira, o desenvolvimento prático desses instrumentos não logrou efetividade, já que foram recepcionados na lei municipal, mas não regulamentados para uma aplicação concreta. Referido autor, que acompanhou o projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (2009), destaca ainda que: “Em muitos casos os próprios executivos municipais recuaram e elaboraram planos diretores com orientações muito gerais, sem regulamentar ou criar condições concretas para aplicação dos instrumentos³⁹⁸”.

Enfatiza Oliveira que existe uma implementação formal da função social da propriedade nos Planos Diretores, mas que, na realidade, nas cidades, prevalece o “ideário da competitividade”, mediante o incentivo de agências internacionais para que o desenvolvimento urbano preconize eficácia econômica, em detrimento de uma gestão para redução das desigualdades sociais³⁹⁹.

Há que se refletir então, se o Estatuto da Cidade, uma lei criada sob os anseios de reforma urbana, para a implementação de melhorias em correção a urbanização desordenada,

³⁹⁶ MARICATO, Ermínia. In: **10 anos do Estatuto da Cidade**. Entrevista concedida em 03 dez. 2012. Disponível em: http://web.observatoriodasmetroplites.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=pt#. Acesso em 20 dez. 2016.

³⁹⁷ OLIVEIRA, Francisco L. **10 anos do Estatuto da Cidade**. Entrevista concedida em 01 dez. 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroplites.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=en#. Disponível em 20 dez. 2016.

³⁹⁸ Id.

³⁹⁹ Id.

tem sido relevante para a mercantilização das cidades e aumento das periferias pobres. Essa reflexão é proposta por Fernandes, quando avalia os mais de dez anos de existência do Estatuto da Cidade⁴⁰⁰.

Uma das questões que Fernandes sugere que seja ponderada encontra-se no aumento da destinação de recursos públicos (isenções tributárias, incentivos fiscais, subsídios financeiros, entre outros) para o setor privado, especialmente para o imobiliário, destinados à “renovação urbana”, “revitalização de áreas centrais”, “requalificação de centros históricos”, “grandes projetos urbanos”, “modernização de infraestrutura urbana/portos/aeroportos”, bem como de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, enquanto problemas relacionados a despejos e remoções forçadas de populações que se encontram em assentamentos informais não são destinatários de recursos públicos⁴⁰¹.

Importa aqui observar que estes mesmos investimentos públicos poderiam estar sendo destinados à realização de obras de infraestrutura ou remoções das populações, que habitam em áreas de risco, suscetíveis a inundações, deslizamentos, desabamentos, entre outros eventos, que podem resultar em um desastre.

Embora toda legislação requeira um período de adaptação - e o Estatuto da Cidade possa ser considerado uma legislação recente -, ao longo dos últimos anos, já foi possível perceber que sua aplicação ainda se mantém no plano ideal, em alguns municípios. Isso permite observar que melhorias relacionadas ao uso, ocupação e parcelamento do solo para a coletividade, estão muito mais próximas da vontade política de pensar um desenvolvimento urbano equilibrado do ponto de vista social, ambiental e econômico.

Acredita-se que este cenário se mantém assim, parcialmente em função do desconhecimento pela sociedade e por juristas de todos os instrumentos incentivados pela ordem jurídico-urbanística, motivo que enseja a ampliação da informação. O enfraquecimento do Ministério e do Conselho das Cidades, tanto política, quanto financeiramente, também contribui, parcialmente, para a inércia das políticas urbanas, já que estes órgãos devem subsidiar, mobilizar e fiscalizar os municípios. Em síntese, como elucida Fernandes: “Quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade – e muita corrupção – na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais⁴⁰²”.

⁴⁰⁰ FERNANDES, op. cit., 2013, p. 218.

⁴⁰¹ Id.

⁴⁰² Ibid., p. 224.

Estes aspectos negativos acabam permeando os Planos Diretores Municipais⁴⁰³, instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana⁴⁰⁴, que precisam contemplar a realidade do local e que abrangem de forma clara, objetiva e precisam ser elaborados mediante a participação da sociedade em prol da gestão democrática das cidades.

Narra Fernandes que, do ponto de vista jurídico, são persistentes nos Planos Diretores a presença, em excesso, de formalismo jurídico e da burocracia, ou até mesmo da transferência da regulamentação destes para outras leis a serem elaboradas. Esta última situação atenta contra o Estatuto da Cidade, quanto à gestão democrática das cidades, se estas leis não contemplarem o devido envolvimento da população. Dita procrastinação, em alguns casos, tem justamente o objetivo de alterar o Plano Diretor para beneficiar interesses privados, sem a participação popular no processo de elaboração das leis⁴⁰⁵.

Optando pela adoção de planos técnicos e regulatórios, a maioria dos Planos Diretores não realiza a devida aproximação com a realidade local, e acabam por não enfrentar a estrutura fundiária e as dinâmicas dos mercados imobiliários⁴⁰⁶. Desta forma, deixam de aproveitar esta oportunidade de planejamento para superar as falhas e desigualdades observadas na ocupação do solo urbano, bem como para promover a desburocratização da regularização fundiária.

Isso demonstra que a regularização destes imóveis, normalmente ocupados pelas populações de baixa renda, permanece presa às dificuldades técnicas mantidas nos Planos Diretores Municipais⁴⁰⁷.

Complementa-se essa leitura da realidade através do Gráfico 5, a seguir, disponibilizado pelo Munic 2013, onde pode ser observado o percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, conforme tamanho da população, do período compreendido entre os anos de 2005 a 2013.

⁴⁰³ Conforme o Art. 41, do Estatuto da Cidade, a instituição do Plano Diretor será obrigatória, até 11.10.2006, para municípios: a) com mais de 20.000 habitantes; b) que fazem parte de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; c) que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e, d) que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

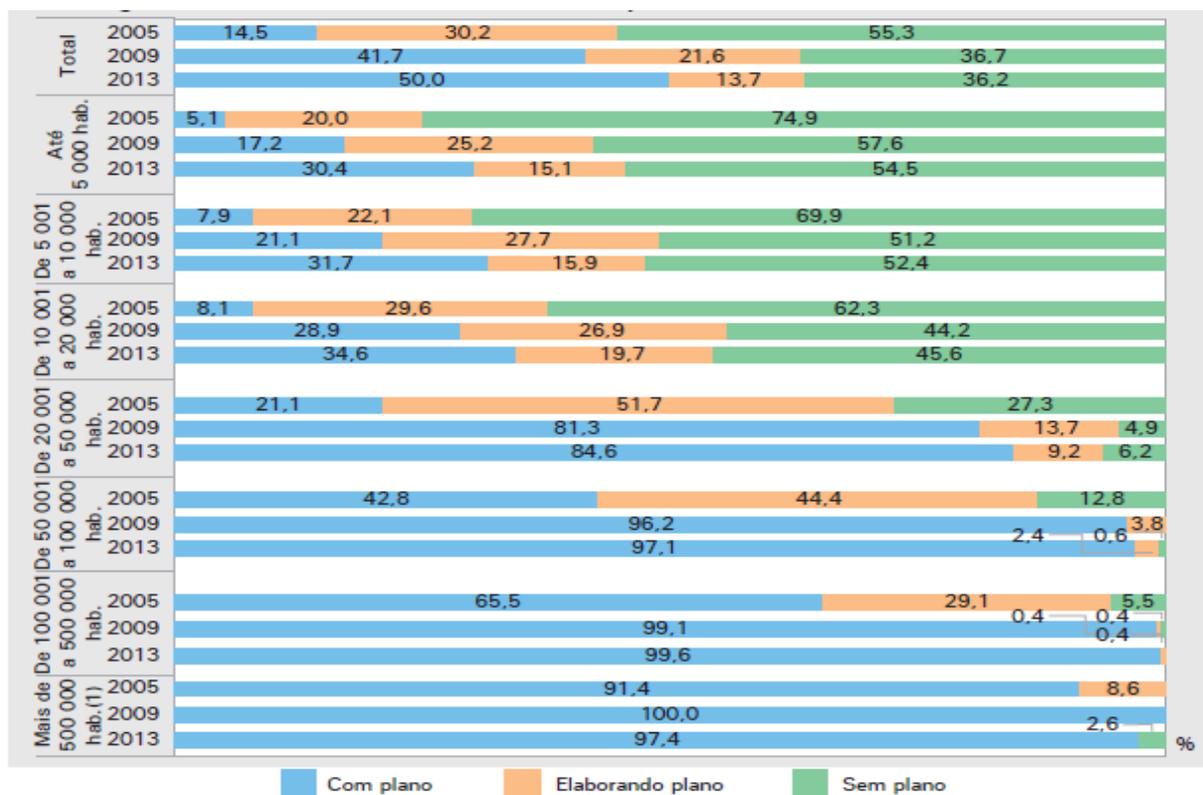
⁴⁰⁴ Conforme Art. 40 do Estatuto da Cidade. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

⁴⁰⁵ FERNANDES, op. cit., 2013, p. 229.

⁴⁰⁶ Ibid., p. 229-230.

⁴⁰⁷ Ibid., p. 230.

Gráfico 5: Percentual de Municípios de acordo com a situação do Plano Diretor.



Fonte: IBGE. Adaptação da autora⁴⁰⁸

Considerando que os dados disponíveis abordam o período de 2005 a 2013, é notável a ocorrência do crescimento de Planos Diretores Municipais, notando-se este aumento até mesmo em municípios onde este não é obrigatório (municípios com até 20.000 habitantes). Ainda assim, neste último caso, existe um percentual considerável de municípios que até 2013 não possuíam e não estavam elaborando seus planos diretores. Essa situação vai sofrer interferência a partir da Lei nº 12.608/2012, como se verá a seguir.

O gráfico demonstra que o crescimento se deu em relação ao porte dos municípios, ou seja, quanto maior o tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano.

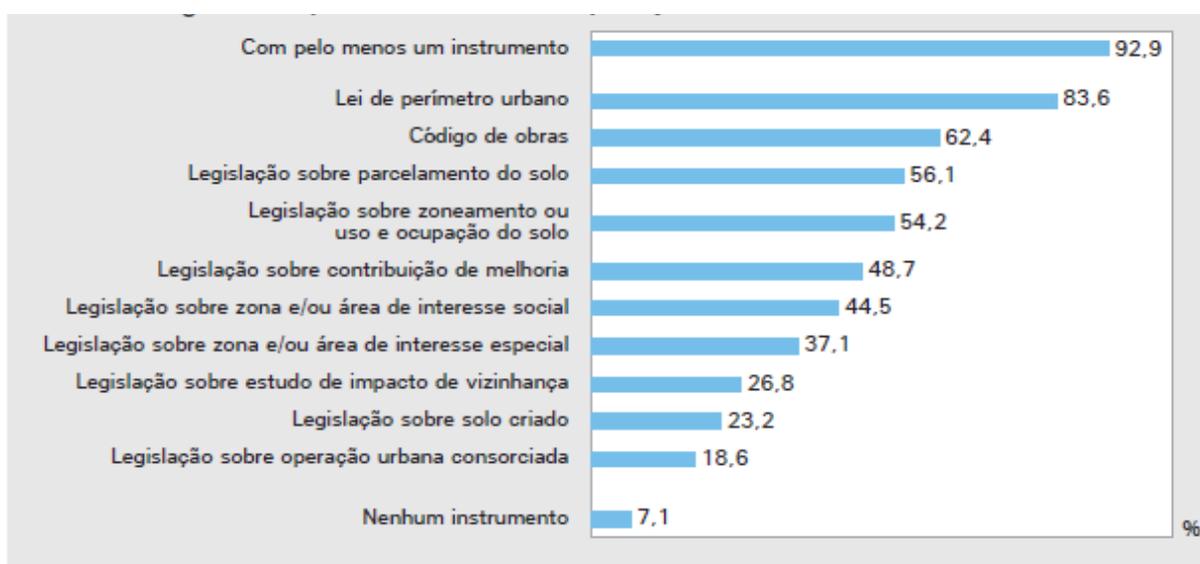
É preocupante, porém, saber que mesmo em 2013 (período final de coleta dos dados), existiam municípios, que se incluíam na obrigatoriedade e não estavam ao menos na fase de elaboração do documento. Decorrido dez anos da obrigatoriedade, estes Planos já deveriam estar em fase de revisão para incorporar novas realidades.

⁴⁰⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (2014). **Perfil dos municípios brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, p. 52. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>>. Acesso em 20 dez 2016.

Considerando o total de municípios do país, 2.785 municípios declararam já possuir o Plano Diretor, perfazendo 50,0%, 763 municípios declararam que já estão com o documento em fase de elaboração, perfazendo 13,7% do total, e 2.019 municípios declararam que não possuíam o documento, perfazendo 36,2% do total, em 2013.

Além disso, o Munic 2013 disponibilizou dados referentes ao Percentual de Municípios conforme tipo de instrumento de planejamento existente, até o ano de 2013, conforme segue:

Gráfico 6: Instrumentos de Planejamento existentes no Brasil – 2013



Fonte: IBGE. Adaptação da autora⁴⁰⁹

Considerando tais informações, é possível verificar que 7,1%, que totalizam 393 municípios, não contam com nenhum instrumento de planejamento. Destes, o levantamento obteve declarações dos municípios de que 40 deles já têm Plano Diretor aprovado. Isso conduz a uma intrigante reflexão quanto às bases desses Planos Diretores, aos interesses e medidas de ordenamento do uso e ocupação do solo nestes documentos efetivamente adotados ou não.

Tendo presente estes dados, a afirmação de Fernandes parece condizer com a realidade, ao referir que:

As taxas de crescimento urbano informal seguem altas, agora com a maior densificação/verticalização de assentamentos antigos; formação de novos assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) usualmente em áreas periféricas e cada vez mais em cidades pequenas e de médio porte; bem como o

⁴⁰⁹ Id.

surgimento/renovação de outras práticas informais como “casas de frente e fundo”, aluguel informal, cortiços, etc⁴¹⁰.

Se ausentes os instrumentos de planejamento ou descritos apenas em caráter formal na legislação, nota-se que, embora o espaço urbano tenha recebido maior atenção pelas diretivas constantes do Estatuto da Cidade, sua prática ainda não se concretizou de maneira efetiva afim de coibir o uso, a ocupação e parcelamento livremente pela população que, sem contar alternativas viáveis (recursos financeiros, financiamentos, políticas habitacionais para os mais pobres) se autorregula e se autodetermina diante da necessidade de moradia.

A interpretação de Rech e Rech acerca do Estatuto da Cidade é esclarecedora neste sentido. Para os autores,

O Estatuto da Cidade é uma lei inteligente, mas o que se tem verificado é a pobreza de interpretações e de adaptações às realidades locais, fruto da falta de pesquisa, de aprofundamento dos valiosos instrumentos, que estão disponibilizados e a pouca iniciativa do Poder Público municipal, que são evidenciados nos seus Planos Diretores, e que, normalmente, são elaborados apenas para atender a uma exigência legal⁴¹¹.

Assim, se nota que o aproveitamento desta oportunidade está nas mãos do Poder Público Municipal, tanto para informar e dividir a gestão com a sociedade, como para estabelecer a justa ocupação do espaço e o funcionamento dos serviços públicos.

Há que observar, neste sentido, que a elaboração democrática do Plano Diretor é fundamental para ordenar esse planejamento. Mas, além disso, seus preceitos precisam assumir um papel realista e transformador dessa realidade na promoção da igualdade e dignidade das populações que nele habitam.

4.4.2 Da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Já é sabido que no território brasileiro, a ocorrência de desastres guarda relação com a ação antrópica, que contribui para vulnerabilidade no que diz respeito à ocupação do solo. Parte disso, também, se deve a atuação do Poder Público e dos atores privados ao delimitar e regulamentar (ou omitir-se a isso) as áreas de expansão urbana, principalmente para moradia.

⁴¹⁰ FERNANDES, op. cit., 2013, p. 217.

⁴¹¹ RECH; RECH, op. cit., p. 256.

Atenta a esta circunstância, a Lei nº 12.608/2012⁴¹² - PNPDC, dentre seus parâmetros para gestão do risco de desastres, traz medidas preventivas que demandam uma atuação eficiente de todos os entes federativos, sejam elas estruturais ou não estruturais. No tocante a estas últimas, os Municípios terão um papel preponderante.

Diz-se, desta forma, porque a PNPDC traz entre suas medidas, significativa alteração no Estatuto da Cidade, no que se refere aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, determinando inclusive alteração dos Planos Diretores. Desde então, os Planos Diretores passam a ser obrigatórios também, para todas as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas de riscos específicos⁴¹³, sem exceção para a quantidade de habitantes do município.

Todavia, consta como pressuposto dessa exigência, a inserção dos municípios no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a riscos específicos, cuja criação é de competência da União⁴¹⁴.

É neste ponto que reside uma das falhas de execução da PNPDC, tendo em vista que até o mês de janeiro do ano de 2017, o cadastro nacional não foi criado. Assim, em contendo, o município com menos de 20.000 habitantes, mesmo possuindo áreas de risco, tanto a criação do Plano Diretor, quanto à inserção de critérios para utilização do solo (caso o município já possua Plano Diretor) são feitos apenas por liberalidade da Administração, visto que ainda não foi cumprido requisito de obrigatoriedade da lei.

É importante ressaltar que a Lei nº 12.608 data de 10 de abril de 2012, portanto já tem decorrido quase cinco anos desde a sua promulgação e o prazo de aprovação para os municípios que não possuam Plano Diretor, mas enquadrados como áreas suscetíveis a risco, também é de cinco anos, mas contados da inclusão no cadastro nacional. Para os municípios

⁴¹² Assim o art. 22 da citada lei. BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴¹³ Assim o Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴¹⁴ Nos termos do Art. 6º Compete à União: VI - instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

que já possuem Plano Diretor a adequação fica determinada para quando da revisão dos planos, dentro dos prazos legais⁴¹⁵.

A partir do momento que os municípios passem a ser incluídos no referido cadastro, estes deverão ampliar os debates construtivos junto a população para elaboração, ou alteração, dos seus Planos Diretores, o que, conseqüentemente, deverá ampliar a divulgação de informações relacionadas a expansão urbana segura, a realocação da população que hoje vive em áreas propensas à desastres e a regularização fundiária⁴¹⁶. A discussão acerca de todos estes parâmetros na elaboração do Plano Diretor é também um instrumento e nova possibilidade de aproximação para os gestores municipais de planificar a igualdade e promover a segurança em seus territórios.

Os dados disponibilizados pelo IBGE, através do Munic 2013⁴¹⁷, demonstram os percentuais de municípios, conforme tipo e quantidade de instrumentos de planejamento, considerados até o ano de 2013⁴¹⁸, conforme se observa no gráfico 7, a seguir:

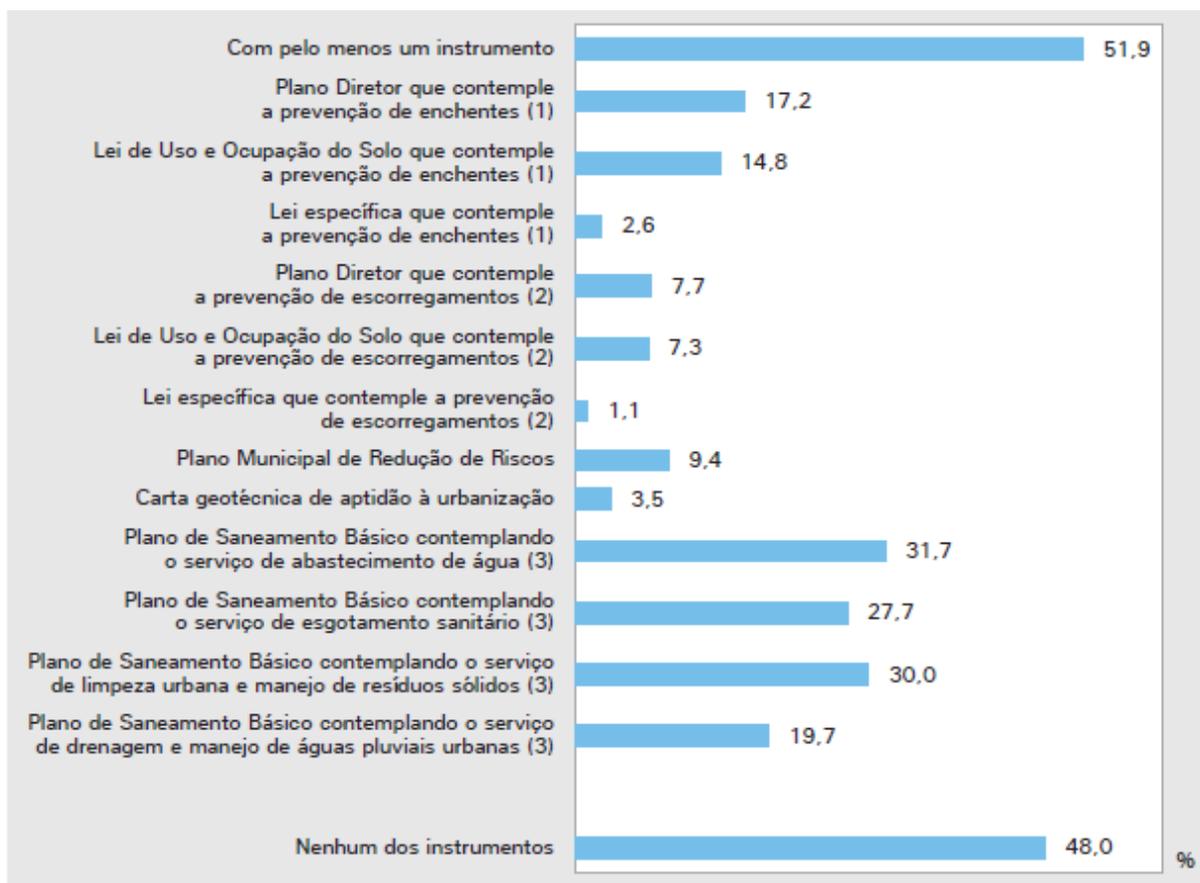
⁴¹⁵Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Lei nº 10.257/2001. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

⁴¹⁶ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle. Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014). § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. § 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. § 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

⁴¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (2014). **Perfil dos municípios brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, p. 107. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>>. Acesso em 20 dez 2016.

⁴¹⁸ Foram utilizados os dados do Munic 2013 por ser o último mapeamento do IBGE que contempla a temática em questão.

Gráfico 7: Percentual de municípios, segundo instrumentos de planejamento



Fonte: IBGE. Adaptação da autora

(1) Enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas.

(2) Escorregamentos ou deslizamentos de encostas.

(3) Plano de Saneamento Básico.

O gráfico considera 12 instrumentos de planejamento voltados para a prevenção, redução e gestão de riscos e desastres.

Do total de 5.568 municípios brasileiros, avaliados em 2013, o percentual de 51,9%, que correspondem a 2.892 municípios, já deveria possuir, ao menos, um dos instrumentos de planejamento citados. Consequentemente, o percentual de municípios sem nenhum instrumento de planejamento acerca do risco chegou a 48,0%, totalizando 2.676 municípios.

Quanto aos Planos Diretores, foi observado um percentual de 17,2%, equivalente a 958 municípios que contemplam a prevenção de enchentes, e um percentual de 7,7%, equivalente a 429 municípios, que contemplam a prevenção de escorregamentos.

Embora o gráfico demonstre a existência de outros instrumentos que abordem a prevenção, redução e a gestão de riscos e desastres, os que fazem esta previsão nos Planos Diretores são aqui destacados em função de consideração do processo democrático previsto

para elaboração destes, já que o Estatuto da Cidade determina a participação da população nas audiências públicas de elaboração dos Planos Diretores, bem como a publicidade e amplo acesso das informações produzidas⁴¹⁹.

Cumprido ressaltar que, em 2014, houve cobrança ao Ministério da Integração, responsável pela Defesa Civil do país, por parte do MPF/RJ, quanto à regulamentação da PNPDC e à criação do cadastro nacional de municípios em áreas de risco, sob o argumento de que a ausência da regulamentação vem prejudicando as cidades propensas às inundações e deslizamentos, em especial no Estado do Rio de Janeiro, já vitimado por desastres de grande magnitude⁴²⁰.

A regulamentação da ocupação do solo e das áreas de expansão das cidades pode evitar a ocorrência de novas ocupações, que devem ser proibidas e fiscalizadas pelos municípios, bem como pode determinar as medidas de redução e controle das vulnerabilidades. Naqueles casos em que as ocupações já forem preexistentes, a avaliação das áreas pode ensejar a remoção das edificações e reassentamento da população⁴²¹. Em ambos os casos, as medidas cumprem ao Poder Público Municipal, que fica responsável também por oferecer alternativas para a população deslocada, em garantia ao direito à moradia.

Embora a PNPDC esteja garantindo uma melhor sistematização da atuação da Defesa Civil, contando com a atuação do CEMADEN (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais)⁴²², que faz parte do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas aos Desastres, monitorando, hoje, 957 municípios em todas as regiões brasileiras, a questão da ocupação do solo é fundamental na prevenção do risco e do desastre, posto o monitoramento isolado não ataca a raiz do problema⁴²³.

⁴¹⁹ Assim o art. 40, já citado, em seu § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴²⁰ RIO DE JANEIRO. **MPF cobra criação do cadastro nacional de municípios em áreas de risco e funcionamento do serviço 199**. Notícia publicada em 14 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/mpf-cobra-criacao-do-cadastro-nacional-de-municipios-em-areas-de-risco-e-funcionamento-do-servico-199>>. Acesso em 15 jan. 2017.

⁴²¹ CARVALHO, Délton W. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 70.

⁴²² O CEMADEN é responsável pela emissão de alertas de desastres ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD). O CENAD fica responsável pela comunicação com as defesas civis municipais.

⁴²³ COUTINHO, Marcos. P. et al. Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa Civil. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana** (*Brazilian Journal of Urban Management*), set./dez., 2015, p. 389. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO06.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2017.

É significativo destacar também que a alteração do Estatuto da Cidade, produzida pela PNPDC, também orienta a inclusão, no Plano Diretor, de diretrizes para a regularização de assentamentos urbanos irregulares, bem como a previsão de áreas de habitação de interesse social, mediante a demarcação das zonas especiais de interesse social⁴²⁴. Essas zonas, como conceituam Rech e Rech, “são espaços do perímetro urbano ou da área de expansão urbana destinadas, exclusivamente, a loteamentos e moradias populares, cujos custos, especialmente da infraestrutura, sejam financiados pelo Poder Público⁴²⁵”.

O Poder Público Municipal está, novamente, frente a uma oportunidade de planejar a cidade para todas as classes sociais, garantindo o direito fundamental à moradia para todas as classes sociais, inclusive as mais pobres, evitando que novas parcelas da população sejam lançadas às áreas periféricas desprovidas de planejamento e de segurança.

É uma das formas de evitar que se repitam problemas já observados na urbanização do espaço urbano brasileiro, que motivaram a ocupação de áreas de risco, por serem nestas onde se verifica o menor valor venal ou maior disponibilidade de terrenos⁴²⁶. Por esta razão, a PNPDC merece ter ressaltada sua importância, também, com relação à ocupação do solo urbano e não apenas como instrumento para fortalecimento das Defesas Cívicas no país.

4.5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL E A MITIGAÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS

Pretende-se apresentar nesta seção, o direito à informação e o direito à participação cidadã, como ferramentas de gestão do risco e do desastre ambiental, bem como sua relevância na mitigação das vulnerabilidades sociais e ambientais, com vistas a verificar sua viabilidade tanto na prevenção, quanto na superação do risco e do desastre.

4.5.1 Do direito à informação

Estando a população brasileira sob as circunstâncias descritas, a busca de soluções conduz à necessária valorização de meios já previstos no ordenamento brasileiro, como o

⁴²⁴ Assim o Art. 42-A, V, do Estatuto da Cidade. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴²⁵ RECH; RECH, op. cit., p. 250.

⁴²⁶ COUTINHO et. al., op. cit., p. 385.

direito à informação constante da Constituição Federal de 1988⁴²⁷ e nas demais leis relacionadas de forma mais próxima ao tema desta pesquisa⁴²⁸.

Em sua obra, relacionada com este tema, Machado esclarece que “Informar é transmitir conhecimento. Quando se informa, dá-se ciência ou notícia de um fato existente⁴²⁹”. Complementa-se essa visão, dizendo que esse dar ciência ou noticiar pode ir além de um fato existente, mas contemplar, também, informações prévias que dizem respeito às situações de risco a que a sociedade está exposta.

Isto porque quando se vislumbra a proporção de um desastre, percebe-se que uma ação preventiva, tem relevância singular, tanto na proteção do ambiente, quanto na proteção dos seres humanos que habitam aquele espaço, aproximando estes últimos de uma formação educativa e da visão da irreversibilidade do dano⁴³⁰.

Por esta razão se acredita que, diante de uma situação de risco, a informação pode constituir-se um diferencial na prevenção ou mitigação de um eventual desastre, visto que indivíduos bem informados vão ser capazes de incorporar novos saberes, através da comparação e da reflexão⁴³¹, a fim de que após esse exercício sintam-se mais ativos para participar e reivindicar seus direitos.

Machado complementa, ainda, que a informação é um bem jurídico, que alimenta não só a necessidade do saber, mas que é capaz de produzir reflexos decisivos no uso desse saber. E, por esta razão, destaca referido autor, que o direito de informação visa justamente proteger esta capacidade de reflexão daí decorrente⁴³².

⁴²⁷ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; e, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴²⁸ Neste caso podem ser citadas a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, entre outros); nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, no Art. 39, §4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: (...) II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos; e, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Art. 8º Compete aos Municípios: IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

⁴²⁹ MACHADO, Paulo A. L. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 26.

⁴³⁰ ALVES. Elizete Lanzoni Alves. Direito Ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 1, n.1, jan/jun. 2011, p. 86.

⁴³¹ MACHADO, op. cit., p. 27.

⁴³² Id.

Além de relevância no aspecto preventivo, em situações de risco a informação é importante, também, durante sua conversão em desastre e mesmo após sua ocorrência.

Desta forma, o órgão ciente e responsável por repassar uma informação, deve fazer este repasse de maneira clara e transparente, quanto à dimensão do perigo, a fim de influenciar e resultar em comportamentos seguros dos receptores⁴³³.

A cada informação, seja prévia ao risco ou após a ocorrência de um desastre, a conduta dos indivíduos se incorporará de forma diferente, seja pela reflexão, seja pela experiência vivida, que passam a ter valor na tomada de decisões.

Mesmo assim, diante de uma situação de risco, tanto particulares, quanto a Administração Pública, devem primar pela transparência e prontidão das informações, sem o uso do argumento de que a realidade dos fatos poderá causar pânico aos receptores. Até porque a própria exposição pode decorrer da inércia destes na ocupação de áreas impróprias para a habitação, por exemplo⁴³⁴. Para complementar este raciocínio, Machado esclarece que “a manipulação da informação muitas vezes visa a controlar a opinião pública, criando situações de medo ou até de pavor para suprimir liberdades civis, entre elas a liberdade de expressão e a liberdade de informação⁴³⁵”.

Deste modo, é possível notar que, tendo os indivíduos ciência de seus direitos, as exigências ao Poder Público serão majoradas. Por esta razão é que muitos administradores ocultam informações relevantes.

No caso das habitações construídas em áreas de risco e/ou áreas de preservação permanente, houve inércia da Administração Pública ao deixar de informar a população quanto à inadequação do espaço para ocupação, vez que está mais ocupada em atender aos anseios do capital para a comercialização de áreas mais rentáveis. Segue assim, a Administração Pública, na maioria das vezes, em silêncio para não assumir sua responsabilidade e evitar a exigência da população quanto às explicações e investimentos agora necessários.

Neste sentido, a informação poderia e poderá reprimir e resguardar a construção de moradias em locais impróprios, bem como poderia e poderá facilitar a tomada de decisão quanto à escolha do espaço para habitação e nas ações durante e após a incidência de um desastre, vez que informados, os indivíduos estarão mais capacitados para enfrentar as adversidades.

⁴³³ Ibid., p. 93.

⁴³⁴ Id.

⁴³⁵ Id.

Cita-se, como exemplo dessas adversidades, a moradia em locais com frequentes enchentes capazes de, a cada evento, proporcionar tanto perdas materiais, quanto abalos emocionais dos indivíduos. Embora existam outros fatores que influenciam neste caso, como acúmulo de lixo, chuvas torrenciais, etc., acredita-se que a informação adequada poderia ser útil na forma e local de ocupação do solo e das construções, porque, mesmo sem um alto padrão de escolha, acredita-se que os indivíduos não optariam por habitar em locais em que sabem estar propensos, a qualquer momento, a perder os bens que possuem.

Neste sentido, para ampliar o acesso e a divulgação de informações, defende-se a adoção, pelo Brasil, da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental de 1998, conhecida como Convenção de Aarhus.

Referida Convenção foi criada e adotada, inicialmente, por países da União Europeia, mas seu texto permite a adesão por quaisquer países vinculados à Organização das Nações Unidas, o que expande a perspectiva de sua adoção pelo Brasil.

Nas palavras de Grassi, a Convenção de Aarhus, embora criada e destinada aos países membros da União Europeia traz, em seu corpo, matéria de relevância internacional, qual seja a proteção do ambiente, desafio este que tem interesses além das fronteiras das nações e interessam à humanidade como um todo⁴³⁶. Na opinião da referida autora, a Convenção traz, ainda, contribuições significativas no sentido de ampliação da legislação ao reconhecer “a contribuição da população como fator essencial nas tomadas de decisões em matéria de meio ambiente (natural ou urbano)⁴³⁷”.

O objeto principal da Convenção de Aarhus vai trazer regulamentação ao definido no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, de 1992, o qual determina:

Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de

⁴³⁶ GRASSI, Karine. **O regime legal das audiências públicas na gestão democrática urbana: análise crítica da legislação com aporte do banco de experiências dos planos diretores participativos do sul do Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015, p. 74.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 72.

todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos⁴³⁸.

Seguindo neste mesmo caminho, visando ampliação da garantia da informação, porém aproximando à realidade da América Latina e Caribe, está em discussão a elaboração de princípios que resultarão no Acordo Regional sobre o acesso a informação, a participação pública e o acesso a justiça em assuntos ambientais na América Latina e Caribe⁴³⁹ (tradução da autora), cujo objetivo é concretizar a aplicação do Princípio 10 (acima citado) nestes territórios.

O Comitê de elaboração do referido acordo, que já realizou cinco encontros e segue realizando encontros anuais, na América Latina e Caribe, promovidos pela CEPAL, conta com a quinta versão do importante documento. No preâmbulo do mesmo, destaca-se que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, são essenciais para o desenvolvimento sustentável, considerando crescimento econômico e desenvolvimento social, bem como detém a mesma essencialidade a participação ampla do público e o acesso à informação⁴⁴⁰.

O documento também salienta que cada parte signatária deverá promover a sensibilização e a educação ambiental⁴⁴¹, tanto do setor público como da população, com o objetivo de contribuir para a efetividade do acesso à informação, visando à formação de

⁴³⁸ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (1992). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2016.

⁴³⁹ CEPAL. **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/LCL4059Rev4_es.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴⁴⁰ CEPAL. **Quinta Versión**. Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al preámbulo y los artículos 1 a 10 del documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. 3. Recordando asimismo que, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012, titulado “El futuro que queremos”, entre las varias disposiciones referidas al Principio 10 de la Declaración de Río, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel reconocieron que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; recalcaron que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible, y alentaron la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando procediera [Convenido]. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/LCL4059Rev4_es.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴⁴¹ Recordar-se que o Brasil já possui a Lei nº Lei 9.795/99 que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

conhecimentos, capacidades e compreensão que sejam auxiliares na tomada de decisões em matéria ambiental⁴⁴².

Assim, tanto a Convenção de Aarhus quanto o Acordo Regional da América Latina e do Caribe apresentam a garantia do acesso à informação, a participação e o acesso à justiça em matérias ambientais, como tema principal.

Por isso, acredita-se que estes documentos possam ser auxiliares para tornar realidade o exercício de direitos tão relevantes para o fortalecimento da democracia e da sustentabilidade no Brasil, visto que, embora já garantidos tanto constitucional quanto legalmente, ainda são ignorados pelo Poder Público.

A defesa do acesso à informação em matéria ambiental guarda relação direta com o direito a participação popular e com a educação ambiental. Assim, Paulo de Bessa Antunes descreve:

(...) a participação em audiências públicas, o exame dos relatórios de impacto ambiental e todos os outros atos que decorrem do princípio democrático somente podem ser considerados de acordo com sua finalidade se as populações interessadas tiverem a necessária informação ambiental, que é produto final do processo de educação ambiental⁴⁴³.

À medida que a população, que já detém experiências de vida, recebe e reflete sobre as informações claras e objetivas, poderão ter condições de oferecer uma melhor contribuição na tomada de decisões, especialmente aquelas ligadas à gestão do risco. A informação possui, assim, relação com o tema central da educação ambiental, qual seja construir e utilizar apropriadamente o conhecimento.

Como leciona Machado, a qualidade e quantidade de informação que os indivíduos recebem conduzirão a resultados quanto ao tipo e a intensidade da participação social e

⁴⁴² CEPAL. **Quinta Versión**. Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al preámbulo y los artículos 1 a 10 del documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. 4. Cada Parte promoverá la sensibilización y [Colombia: sensibilización y] educación ambiental del sector público y del público, con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales [México, Colombia, Chile: a la información, participación y justicia en asuntos ambientales], y proporcionar a las personas conocimientos, capacidades y comprensión [Jamaica, Costa Rica: conocimientos, capacidades y comprensión información][Chile: conocimientos, capacidades y comprensión y conocimiento] [Jamaica, Costa Rica: y fortalecer sus capacidades cuando sea necesario] para que participen en la toma de decisiones ambientales. Sugerencia de nueva redacción en artículo 5, numeral 4: Cada Parte promoverá la educación ambiental y el fortalecimiento de capacidades del sector público y del público con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva de los derechos de acceso. [Perú]. Disponible em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/LCL4059Rev4_es.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 249-250.

política. Para referido autor a “ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar⁴⁴⁴”.

Em decorrência disto, se os indivíduos estão apáticos ou inertes, ou depositam sua esperança apenas nos representantes políticos, se torna possível observar uma fragilidade da gestão democrática do risco e da cidade, vez que a participação democrática demanda o acesso a informação. E, novamente como afirma Machado, na ausência de “informação adequada não há democracia e não há Estado de Direito⁴⁴⁵”. Para o autor, a “democracia nasce e vive dentro da informação veraz, completa e tempestiva⁴⁴⁶”.

O acesso à informação adequada, no que tange às ocupações de área de risco, guarda relevância na gestão do risco (ou até mesmo do desastre), pois pode auxiliar, evitando um desastre (prévio conhecimento do risco)⁴⁴⁷, mitigando os efeitos de eventual desastre (no decorrer), e fornecendo amparo e orientações, no momento posterior desastre (superação)⁴⁴⁸, conduzindo ao fortalecimento da resiliência do local e dos indivíduos vítimas do desastre, bem como a efetiva gestão democrática dos espaços, como forma de resistência aos mandos e desmandos do interesse capitalista.

A informação tem, assim, relevância também para o fortalecimento de outro importante eixo gestão dos riscos e dos desastres que é o da resiliência local e dos indivíduos.

A resiliência, enquanto conceito amplo é descrita como “a capacidade de um sistema e respectivos componentes para antecipar, absorver, acomodar ou recuperar dos efeitos de um evento perigoso de forma atempada e eficiente⁴⁴⁹”, ou seja, relaciona-se com a prevenção e com a superação dos eventos. Além disso, a resiliência pode estar relacionada ao ser humano, requerendo suporte das “instituições com capacidade de resposta”, que sejam capazes de auxiliar através de “políticas e recursos adequados para garantir empregos adequados, cuidados de saúde e oportunidades de educação, sobretudo aos pobres e vulneráveis”, tarefas estas que exigem uma atuação efetiva do Estado que precisa estar apto a identificar a desigualdade existente entre diferentes grupos sociais e a executar as medidas necessárias

⁴⁴⁴ MACHADO, op. cit., p. 34.

⁴⁴⁵ MACHADO, op. cit., p. 49.

⁴⁴⁶ MACHADO, op. cit., p. 260.

⁴⁴⁷ Uma das formas de evitar está no mapeamento e divulgação das regiões propensas a enchentes, alagamentos, entre outros eventos que possam impossibilitar a permanência dos indivíduos em suas habitações.

⁴⁴⁸ Tanto durante quanto após a ocorrência de desastre, a população precisa de informações quanto a abrigos disponíveis, forma de locomoção, disponibilidade de água potável, entre outros.

⁴⁴⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**, p. 16. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em 20 set. 2015.

para reduzir estas desigualdades, “capazes de concretizar o princípio da universalidade, assegurar a coesão social e prevenir, bem como superar crises⁴⁵⁰”.

De modo geral, a resiliência vai conformar a habilidade dos indivíduos que estão expostos a riscos ou que sofrem com desastres, de resistir, de recuperar-se e reconstruir-se após um desastre, no tempo e modo adequados para tanto.

Por esta razão, a informação torna-se também importante na gestão do risco e do desastre, enquanto elemento basilar para configuração da resiliência. A resiliência, por sua vez, requer um fortalecimento da gestão democrática, o que enseja a defesa da participação cidadã para o alcance de seus resultados. Assim, passa-se a examinar a possibilidade e a necessidade do direito à participação neste cenário.

4.5.2 Do direito do cidadão à participação

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 1º, §º, que todo poder emana do povo, seja através de representantes ou pela via direta⁴⁵¹.

Todavia, a democracia representativa está em crise no Brasil, assim como em outros países⁴⁵², tendo como resultado um descrédito da população, gerado pela confusão dos interesses, pela corrupção e pelo esquecimento das promessas de campanha, entre outros fatores que geram uma afronta aos reais interesses e necessidades por parte dos representantes.

Entretanto, independentemente da representatividade, a CF/88 resguarda, no artigo citado acima, que o poder também provém do povo, para conformar um Estado Democrático de Direito. Por esta razão, aqui é defendido o fortalecimento da participação da população na tomada de decisões na esfera política, econômico, social e ambiental, em especial na gestão do risco no tocante à segurança da moradia.

Ao lado do preceito constitucional, reprisa-se que também trilha neste sentido, o Estatuto da Cidade, já mencionado, mediante previsão de uma gestão democrática das cidades. Tendo em vista esta previsão, tem-se a expectativa de instituição e/ou manutenção de

⁴⁵⁰ Ibid., p. 7.

⁴⁵¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

⁴⁵² LUCAS. João I. P. Retórica da intransigência e antipolítica: os desafios para a consolidação da democracia no Brasil. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho. O. K.; NODARI, Paulo C. (org.). **O hiperconsumo e a democracia** [recurso eletrônico]: os reflexos éticos e socioambientais. Caxias do Sul, RS: EducS, 2016, p. 14.

um novo paradigma jurídico-político, cujo objeto ensejaria a sobreposição do interesse individual pelas funções sociais da propriedade e da cidade, visando um desenvolvimento urbano gerido pelo Poder Público e pela sociedade⁴⁵³.

Esse paradigma possibilita a inserção, nos processos de tomada de decisão, de temáticas que são ignoradas pelo sistema político, assim como um “aumento na participação, especialmente em nível local⁴⁵⁴”. Dentre essas temáticas, que não estão merecendo a atenção necessária, acredita-se que está, hoje, a gestão participativa do risco no planejamento urbano com relação às áreas usadas para moradia.

Na visão de Santos e Avritzer, ao referir aos processos de libertação e redemocratização, há em torno dos mesmos uma intensa disputa política, visto que nas sociedades capitalistas, em especial nos países centrais, prevalece a concepção de democracia liberal, como instrumento de controle da tensão entre a democracia e o capitalismo⁴⁵⁵. Dita tensão é controlada de duas formas, nas palavras de Santos e Avritzer:

pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição⁴⁵⁶.

Este artifício de “sobrecarga democrática” acabou permeando os processos de democratização dos países centrais, que se alastraram para os países semiperiféricos e periféricos e, também, aos países do Sul, mantendo a noção de que a inclusão das demandas sociais caracterizaria essa sobrecarga. Sob este argumento, afastam-se e fragilizam-se a inclusão social e a intensificação democrática, contestadas pelas elites excludentes⁴⁵⁷.

É a partir destas concepções que, embora se tenha no ordenamento jurídico brasileiro, a devida previsão de participação popular, o Estado, na figura dos Municípios, segue ludibriando os maiores interessados na tomada de decisões, ao afastar ou ignorar a manifestação popular, na gestão do espaço urbano, em prol da proteção do interesse do mercado imobiliário, que determina onde e quando se darão os investimentos com prioridade.

⁴⁵³ FERNANDES, op. cit., 2010, p. 61.

⁴⁵⁴ SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 59.

⁴⁵⁵ Id.

⁴⁵⁶ Id.

⁴⁵⁷ Ibid., p. 60.

Esse cenário contribui, sobremaneira, para a crise na democracia representativa, que vem ignorando as necessidades prementes da população. Referida crise, destacando o interesse de determinados grupos, acaba por demonstrar com maior veemência a urgência de um fortalecimento da participação popular tanto na proteção ambiental, quanto na mitigação das vulnerabilidades. Para elucidar, traz-se a lição de Souza,

A preservação ambiental apresenta constantes exemplos dessa realidade. As elites influenciam a formação de leis ambientais, mas, como não buscam interesses dos que não fazem parte da elite, cumpre ao Estado buscar os interesses ambientais do restante da população. No entanto, o Estado tornou-se um instrumento de mera reação de crises ambientais, justamente por que não ouve população que sabe a causa da degradação ambiental e que sofre suas consequências⁴⁵⁸.

Considerando que a ocupação de áreas de risco, que podem ser até mesmo áreas de preservação permanente, inclui um problema social, ambiental e urbanístico, reitera-se que, inserir a população nos debates e decisões na gestão do risco destas áreas, com reflexos no planejamento urbano, pode ser uma importante ferramenta para a consecução de uma “política urbanística mais coerente, racional e justa, a fim de evitar o benefício de populações e de indivíduos em detrimento de outros⁴⁵⁹”.

Para Leff, os regimes democráticos da América Latina, pulverizados pelo liberalismo econômico, não conseguiram superar os problemas de desigualdade e pobreza extrema, o que, na visão do autor, enseja uma necessária mudança, assim delineada:

Para desfazer este nó górdio neoliberal e entrelaçar os objetivos da democracia com os da equidade e sustentabilidade, é necessário construir e praticar um conceito de Democracia mais amplo em suas prerrogativas, que teria de passar da liberdade e transparência do voto, para localizar e enraizar seu sentido nas próprias condições de produção que permitam manter um sistema produtivo sustentável e participativo, no qual se geram condições para erradicar a pobreza e para satisfazer as necessidades e aspirações dos diferentes grupos da população; onde as condições de socialização e apropriação dos recursos produtivos permitam reduzir as desigualdades sociais⁴⁶⁰.

Reduzir as desigualdades sociais é um dos passos que deve ser dado em busca da redução também das vulnerabilidades.

⁴⁵⁸ 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. 12.

⁴⁵⁹ PEREIRA, Henrique M. K. **Subsidiariedade Horizontal e Democracia Administrativa**: Uma Abordagem a partir da Eficiência das Políticas Públicas de Saúde Urbana em Bairros de Caxias do Sul. 2014. 263p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

⁴⁶⁰ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: FURB, 2000, p. 338.

A visão apresentada por Leff, pode ser implementada, também, no que diz respeito à ocupação do espaço urbano, visto que este deve estar incorporado no pensar da sustentabilidade, que só será atingida se superada a pobreza e a desigualdade na apropriação dos recursos, neste caso o solo.

Na defesa do Ambientalismo⁴⁶¹, Leff manifesta-se na defesa da reinserção da população nos processos decisórios e na redistribuição do poder e das riquezas, enaltecendo a participação democrática da sociedade, na gestão e melhor uso dos recursos produzidos pela presente e pelas gerações vindouras⁴⁶².

O Ambientalismo, sustentado por Leff, promove uma reflexão sobre as estruturas de poder, no intuito de questionar “as tendências homogeneizantes da ordem econômica dominante” e construir novos espaços baseados em um desenvolvimento igualitário e participativo⁴⁶³.

É justamente neste sentido que uma gestão efetivamente democrática, da cidade e do risco, precisa caminhar. Questionando as estruturas de poder, que interferem nos orçamentos e investimentos públicos, bem como nos espaços a serem ocupados pelas populações mais carentes que, sob o pretexto de serem estas desinformadas, são ignoradas nos processos decisórios.

Sobre a afirmação de que os cidadãos de países do Terceiro Mundo, o que inclui o Brasil, são indiferentes os direitos políticos e democráticos, Amartya Sen, recomenda cautela, visto que essa pode ser a opinião de líderes governamentais do Terceiro Mundo, mas não dos cidadãos, face à ausência de comprovação empírica da mesma. Sen apresenta como exemplo proposta do governo indiano, nos anos 70 que, sob o argumento de “emergência”, pretendia suprimir direitos políticos e civis⁴⁶⁴ básicos. A proposta foi rejeitada pela população (uma das mais pobres do mundo), com a mesma veemência com que reclamava de sua pobreza econômica⁴⁶⁵, ou seja, a presunção de que determinada população esteja disposta a aceitar imposições restritivas de direitos, face à sua carência econômica não merece prosperar,

⁴⁶¹ Ibid., p. 361. Esclarece Leff, que o “Ambientalismo aparece como uma resposta social à destruição ecológica e à mudança global, contribuindo com novas perspectivas para a cultura política. Contra todas as formas de autoritarismo e concentração do poder, o movimento ecologista sustenta-se em princípios de autonomia, autogestão e autodeterminação, para alcançar um desenvolvimento sustentável e equitativo e construir uma sociedade baseada na democracia participativa e na descentralização do poder”.

⁴⁶² Ibid., p. 363.

⁴⁶³ Id.

⁴⁶⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, p. 16. Sen faz referência à liberdade de participar de discussões e averiguações públicas como direitos civis.

⁴⁶⁵ Ibid., p. 199-200.

merecendo prosperar sim novas alternativas que enalteçam a oitiva das populações quanto às situações que elas vivenciam recorrentemente.

Sen também destaca que os direitos civis e políticos, em especial aqueles que dizem da garantia de discussão e debates abertos, são essenciais para construir escolhas e prioridades bem fundamentadas. Porém, para Sen, o “alcance e a eficácia do diálogo aberto frequentemente são subestimados quando se avaliam problemas sociais e políticos⁴⁶⁶”.

Ainda assim, como já mencionado anteriormente neste capítulo, frequentemente o Poder Público ignora ou simula ouvir os anseios da população, principalmente aquelas que vivem em condições mais precárias, subestimando-a por sua condição social ou econômica. Todavia, é tarefa do próprio Poder Público, em verificando tais carências, estabelecer medidas para promover melhores condições e fornecer as informações necessárias para a construção de valores e de uma consciência ambiental, conforme o art. 225 da CF/88, já mencionado. Isto porque, como elucida Sen “É preciso ver a democracia como criadora de um conjunto de oportunidades, e o uso dessas oportunidades requer uma análise diferente, que aborde a *prática* da democracia e direitos políticos⁴⁶⁷” (grifo no original).

Assim, ao invés de afastarem-se as práticas democráticas, estas precisam ser resgatadas e fortalecidas, vez que, através do exercício dessas práticas, formam-se valores e reconhecem-se necessidades, fomentando um sistema que se fortalece e se aprimora cada vez mais em função de sua prática⁴⁶⁸.

Sen, que defende que o desenvolvimento afaste as privações de liberdade, como a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, entre outros⁴⁶⁹, ressalta, também, que a cidadania e a participação social não são vistas apenas quanto ao aumento da oitiva destes quando reivindicam atenção política⁴⁷⁰. Isto porque, nas palavras do referido autor:

A relevância da cidadania e da participação social não é apenas instrumental. Elas são parte integral daquilo que temos motivo para preservar. É preciso combinar a noção básica do direito à sustentabilidade defendida por Brundtland, Solow e outros com uma visão mais ampla dos seres humanos, que os encare como agentes cuja liberdade importa, e não como pacientes que não se distinguem dos padrões de vida dos quais desfrutam⁴⁷¹.

⁴⁶⁶ Ibid., p. 202.

⁴⁶⁷ Id.

⁴⁶⁸ Ibid., p. 208.

⁴⁶⁹ Ibid., p. 16.

⁴⁷⁰ Ibid., p. 195.

⁴⁷¹ SEN, Amartya. **Por que é necessário preservar a coruja-pintada**. Entrevista publicada em 14/03/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml>>. Acesso em 08 jan. 2017.

Destarte, a prática da cidadania e da participação social contribui para a formação de valores e permitem a ampliação da noção de sustentabilidade (mediante a proteção dos seres humanos e da natureza), valorizando sua liberdade de agir e desfrutar do espaço urbano com segurança, qualidade e dignidade.

Uma mudança de paradigma para se atingir este contexto, pode abrir espaço para a inclusão de temáticas que são ignoradas pelo sistema político⁴⁷², como já mencionado, no que diz com a gestão do risco no planejamento urbano. Para Sader,

As iniciativas de democracia participativa buscam romper esse círculo vicioso [da representação], resgatando a dimensão pública e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores sociais interessados na realização de políticas públicas – saúde, saneamento básico, educação, segurança pública -, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e a política⁴⁷³.

Considerando aqueles indivíduos que, a cada enchente, chuva torrencial, deslizamentos de terra têm sua moradia e seus bens arruinados, se envolvidos na busca de soluções, exercem, através da participação popular, um controle da atividade do Poder Público para que as obras públicas, as medidas de mitigação e as moradias adequadas não sejam esquecidas ou relegadas a um segundo plano.

Santos e Avritzer destacam dentre as potencialidades da participação na reinvenção da emancipação social, que emergiram no Brasil após o período autoritário, o desenvolvimento do Orçamento Participativo, mediante a abertura de participação da sociedade pela classe política, em especial nos governos do Partido dos Trabalhadores⁴⁷⁴. Conjugando as democracias participativa e representativa, o modelo permitiu uma experiência positiva associando os mandatos políticos “com formas efetivas de deliberação em nível local⁴⁷⁵”.

A adoção de um modelo, capaz de conjugar a participação social e manter uma fiscalização das atividades dos representantes, é essencial na definição e deliberação das prioridades de investimento público, especialmente porque isto é feito com proximidade às

⁴⁷² SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 59.

⁴⁷³ SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 659.

⁴⁷⁴ SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 65. Os autores mencionam o modelo desenvolvimento implantado pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre.

⁴⁷⁵ Id.

comunidades e espaços que se mobilizam para ver resolvidos seus problemas. Neste sentido, o êxito da participação social pode lograr o alcance de objetivos primeiramente mediante a adoção dos espaços locais como instâncias de decisão.

Como afirmam Pereira e Calgaro:

Assim, no espaço local existe um fortalecimento tanto da qualidade de vida quanto das instituições consubstanciando as normas de proteção social que constam na Constituição Federal. São salvaguardas a quem está em situação de vulnerabilidade, garantindo a condição de cidadão na sociedade brasileira⁴⁷⁶.

Considerando as áreas de risco ou até mesmo a ocorrência de desastres, acredita-se que o espaço local tem singular relevância. Diz-se desta forma, porque, estando determinada população diante de um risco, na iminência ou vivência de um desastre, embora este possa se configurar uma adversidade de grandes proporções, as respostas imediatas serão demandas em âmbito local, espaço em que o cidadão torna-se ciente de que é parte e “fundamental para o homem poder desenvolver suas atividades e suas necessidades⁴⁷⁷”.

Neste caso, estar-se-á promovendo uma submissão da percepção dos riscos inerentes à habitação inadequada para a avaliação pública⁴⁷⁸. No entanto, a regulação jurídica deve permear a participação social na gestão do risco.

Como esclarecem Mazzuoli e Ayala:

A regulação jurídica do ambiente deve organizar os processos de gestão de riscos minimamente conhecidos, ou absolutamente desconhecidos, mediante a correta compreensão da trilogia representativa dos problemas tipicamente associados à eficácia da proteção jurídica das futuras gerações, relacionando tempo, conhecimento e informação em processos decididos mediante a intervenção de instrumentos que permitam ponderar, avaliar e julgar adequadamente os elementos dessa tríade⁴⁷⁹.

Destarte, no caso de riscos advindos da ocupação inadequada do espaço urbano, sendo este risco conhecido (mediante avaliação da Defesa Civil e/ou reincidência) ou

⁴⁷⁶ PEREIRA, Agostinho O. K.; CALGARO, Cleide. O espaço local e o princípio da subsidiariedade ante a possibilidade de minimização dos riscos provocados ao meio ambiente pelos resíduos sólidos. In: PEREIRA, Agostinho O. K.; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz F. D. R. (Org.). **Hiperconsumo, riscos ambientais**: provocados pelos resíduos sólidos e políticas públicas nos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2014, p. 166.

⁴⁷⁷ Id.

⁴⁷⁸ MAZZUOLI, Valério de O.; AYALA, Patryck de A. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista Direito GV** [online], vol. 8, n. 1, 2012, p. 315. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100012>. Acesso em 29 dez. 2016.

⁴⁷⁹ Ibid., p. 314.

desconhecido (ocorrência inédita), o envolvimento da sociedade, através da participação social, se torna relevante para avaliar sua ação, evitando novas construções em locais impróprios para moradia ou sabendo como orientar sua conduta diante disso, quando informados da possibilidade de um desastre, agindo preventivamente.

Hogan e Marandola Jr., apresentam uma interpretação do pensamento de Sen, que se encaixa nesta questão:

Sen concebe a vida humana como uma combinação de várias efetivações (*functionings*) e capacidades de realização, entendendo a liberdade humana como característica central da vida (SEN, 1993). Assim, “empoderar” (*empower*) e “intitular” (*entitle*) alguém envolve capacitá-lo para exercer sua liberdade e expandir suas capacidades. O inverso é a vulnerabilidade, ou seja, a redução das capacidades e do “poder” de ação e realização⁴⁸⁰.

Acredita-se, desta forma, que a gestão democrática do risco e do planejamento urbano possa constituir, através da participação popular efetiva, uma forma de empoderamento dos cidadãos, em razão de que esta atividade de gestão deve requerer o pensar e o agir coletivo, pautados em uma consciência social que contemple os interesses coletivos e não apenas interesses individuais.

Neste mesmo sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 afirma que o desenvolvimento humano requer a eliminação de barreiras que impeçam as pessoas de usar sua liberdade de agir. Esse desenvolvimento humano é essencial para que se fortaleça a resiliência das populações, trabalhando para que Estado, comunidade e instituições se esforcem conjuntamente para a capacitação e proteção dos indivíduos. Como firmado no referido documento: “Trata-se de habilitar os desfavorecidos e excluídos a exercer os seus direitos, manifestar abertamente as suas preocupações, fazer-se ouvir e tornar-se agentes ativos na determinação do seu destino.”⁴⁸¹

Considerando esta inserção, a gestão compartilhada do espaço urbano e do risco é capaz de promover tanto a proteção ambiental, quanto garantir o interesse da coletividade nas demandas de expansão urbana e das cidades, o que além de proporcionar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, atinge o objetivo primordial de garantir cidades sustentáveis e resilientes.

⁴⁸⁰ HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 35-36. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

⁴⁸¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**, p. 5. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em 20 set. 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como relatado, o início desta pesquisa se deu a partir de uma preocupação com a prevenção, a mitigação e a superação dos riscos e desastres, em especial aqueles decorrentes de fortes chuvas, que têm afetado com maior frequência toda a população brasileira, mas que atingem com maior intensidade populações mais carentes, diante de sua vulnerabilidade tanto no tocante a exposição, quanto na recuperação na incidência destes eventos.

Esta situação decorre justamente de uma maior exposição, ou seja, uma maior vulnerabilidade a que estão expostas as populações que ocupam as áreas onde a habitação não é recomendada por medidas de segurança ou por vedação legal para proteção ambiental. Neste ínterim, observou-se que um dos fatores que concorrem para resultados mais severos está relacionado às contribuições humanas observadas na expansão urbana, quanto aos locais que são ocupados para edificação de moradias.

Desta forma, considerando que este risco é real e interfere na crise ambiental vivida, a pesquisa procurou contribuir no sentido de avaliar qual o papel do Direito na mitigação da crise a partir deste aspecto.

Antes, porém, de reportar a contribuição do Direito, pondera-se que o problema foi avaliado à luz da Teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck, e com as aproximações no tema de Anthony Giddens. Isto permitiu a conclusão no sentido de que, referida teoria é singular para que a sociedade compreenda que a proliferação do risco guarda uma relação de causa e efeito com o avanço da técnica e da ciência.

Porém, no decorrer da pesquisa, foi possível observar que a Sociedade de Risco, tal como descrita por Beck apresenta uma preocupação generalizada com os riscos e esta superaria, até mesmo, aquelas preocupações relacionadas diretamente com carências materiais, tanto que na Sociedade de Risco, que para o autor toma o lugar da Sociedade Industrial, a preocupação central estaria ligada ao risco e não a pauperização material.

Aproximando, todavia, a teoria citada do problema das ocupações de áreas de risco, verificou-se que a necessidade (material) de ter um lugar para morar, para abrigar a família, toma maior preocupação, considerando o modo de vida e estruturação social hodiernos, do que com o risco dos problemas que a escolha do local pode ensejar, tendo presente que tal escolha, na maioria das vezes, não se baseia pelo critério da segurança, mas pelo critério de possibilidade financeira acessível.

Este cenário demonstra que, ao contrário do que Beck indicava, que da distribuição desigual de riquezas da Sociedade Industrial, passar-se-ia para a distribuição em igualdade de riscos, na Sociedade de Risco, prevalece a desigualdade, podendo-se mencionar até um incremento no que diz respeito ao risco ora analisado.

Diante disso, observou-se que a adoção desta postura, influenciada também pelas práticas do mercado imobiliário, conduz muitos indivíduos a habitar espaços frágeis, inseguros, ou ambientalmente protegidos, contribuindo para uma maior exposição ao risco, configurando uma vulnerabilidade que é tanto social quanto ambiental.

Isso permite afirmar que a vulnerabilidade e a carência material não podem ser afastadas para a compreensão deste cenário de risco de desastre no espaço urbano. Além disso, procurando verificar o que conduz a escolha de locais inadequados (de risco) para edificação das moradias, observou-se que há uma disparidade na possibilidade de aquisição do espaço, gerada pelo mercado imobiliário que interfere diretamente na oferta/distribuição deste espaço.

Foi possível compreender igualmente, a lógica da reprodução do capital (riquezas) que incide sobre a terra urbana. Esta lógica conduz à percepção da terra/propriedade e da cidade, enquanto mercadorias geradoras de lucro, de acordo com o ciclo do capitalismo, destoando da função socioambiental atribuída à propriedade constitucionalmente.

A partir desta percepção, notou-se que o Poder Público/Estado tem participação relevante neste contexto. Considerando suas competências e proximidade com o problema, acredita-se que o Poder Público Municipal tem a possibilidade de ordenar melhor a distribuição deste espaço e determinar a zona de expansão urbana, mas não o faz para não agir em contrário ao mercado imobiliário, que assim parece deter mais poder que o próprio Estado ao fragilizar as instituições democráticas já existentes.

Observou-se, desta forma, que no tocante a ocupação do solo, o mercado exerce forte interferência na consecução de processos democráticos de tomadas de decisão, na concretização de políticas públicas, bem como diretamente na oferta de espaços habitacionais acessíveis e ambientalmente seguros.

A perspectiva de conceber a cidade e a moradia enquanto bens de consumo permitiu compreender que a localização de moradias expostas ao risco, mediante ocupação de beira de córregos, encostas, áreas de preservação ambiental entre outros, faz parte da estratégia de mercado, vez que são as áreas disponíveis a baixo custo e que estão ao alcance das populações mais carentes.

Outro viés que merece ser considerado neste aspecto e contemplado em pesquisas futuras diz respeito à demanda permanente de necessidade de melhorias na distribuição de renda, como forma de mitigação e superação dos riscos e desastres. Isto porque, no cenário brasileiro a pobreza e a vulnerabilidade social, material e ambiental constituem uma preocupação constante.

Neste sentido, a hipótese de pesquisa que concebia a vulnerabilidade socioambiental como relevante na percepção, na produção e na gestão do risco de desastre se confirma, reafirmando que sua ponderação é imprescindível no enfrentamento e na capacidade de resposta diante das adversidades ambientais.

Observou-se assim, os reflexos da ação humana não apenas no que diz respeito à percepção do risco, mas também em sua produção. Estes reflexos conectam-se com a vulnerabilidade ambiental, enquanto convivência com a degradação ambiental e com vulnerabilidade social/material, enquanto pobreza e privação de acesso a bens e recursos naturais.

Considerando-se a postura de crescimento adotada ao longo dos anos, pelos governantes brasileiros, reafirma-se ainda, a hipótese de que a redução e a mitigação das vulnerabilidades social, material e ambiental e dos riscos de desastres precisa incorporar e/ou aprimorar, para além do discurso, a concretização da sustentabilidade ambiental, dentre seus objetivos de desenvolvimento a longo prazo, assumindo assim um caráter não só reparatório diante de desastres, mas também preventivo a partir da consideração dos riscos e de suas implicações.

Pela análise do quadro histórico notou-se, partindo do modelo “hausmaniano”, adotado na Reforma de Paris, destacada como capital da modernidade, que dentre as preocupações centrais que norteavam a urbanização estavam salubridade, modernidade e valorização do espaço, como forma de tornar as cidades atraentes para suas altas classes, e consequentemente relegando as classes mais baixas para as áreas periféricas e sem planejamento. Esse modelo foi adaptado em muitas cidades, tendo inspirado a configuração de cidades brasileiras.

A adoção de modelos como este na formação do espaço urbano brasileiro, o insucesso em políticas habitacionais e de planejamento urbano a exemplo do ocorrido durante o regime militar e a ausência de investimentos para assegurar igualdade no acesso à moradia, converte a população segregada à necessidade em ocupar as áreas de risco, denotando um agravamento nas degradações sociais e ambientais ao longo dos anos.

Com base no referencial teórico, foi possível notar parte da função e das falhas estatais no desenvolvimento do planejamento urbano. Partindo do campo econômico, vê-se que o Estado tem colaborado com o sistema do mercado imobiliário e se subordinado as classes dominantes, flexibilizando o controle de escolha de espaços e de preços adotados. Ideologicamente, o Estado mantém a aparência de domínio de autoridade sobre o mercado, mas em realidade, serve como mantenedor desse domínio. E, ainda, politicamente, tem o Estado assegurado a estrutura exigida pelo mercado imobiliário, até mesmo cedendo às pressões incidentes sobre as legislações.

Chega-se então a análise legislativa, onde se verifica que a legislação urbanística constante do Estatuto da Cidade é assim, praticamente, ignorada. Alguns municípios até inserem os preceitos do Estatuto em suas leis municipais, elaboram Planos Diretores visando à sustentabilidade, mas sua aplicação acaba situando-se apenas no plano ideal.

No plano real, sem apresentar uma limitação para o mercado imobiliário, o Poder Público é, em alguns casos, conivente com as ocupações de áreas de risco, alegando deficiências financeiras e dificuldade de fiscalização, em flagrante inobservância do preceituado na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, para apresentar uma atuação preventiva.

Verificou-se ainda que embora em vigência, a PNPDC ainda não foi completamente implementada, dando espaço para a manutenção deste cenário de tensão a cada precipitação hidrológica para os indivíduos que habitam nos espaços de risco.

Tendo presente todas as nuances deste cenário, o problema de pesquisa ensejava verificar se a democracia participativa, atuando no planejamento urbano, a partir dos espaços locais, seria capaz de contribuir na gestão do risco premente de desastres, visando minimizar este risco, seus reflexos e as vulnerabilidades socioambientais no Brasil.

A pesquisa conduziu a uma resposta afirmativa, haja vista que a democracia representativa sozinha, não tem sido suficiente para priorizar a solução de problemas que dizem respeito a populações mais carentes, mais segregadas. Estando o Estado influenciado pelos interesses do grande capital, o enfrentamento deste problema requer uma junção de forças.

Acredita-se que esta junção de forças possa ser aplicada se os indivíduos diretamente ligados aos problemas locais sejam devidamente informados e ouvidos para a tomada de decisões na gestão do espaço urbano e na gestão do risco de desastres, num exercício de democracia e cidadania. Cumpre observar que, uma análise mais detalhada da democracia e

suas formas, em especial a participativa, considerando suas hesitações, complexidades e conquistas na prática, merece atenção em pesquisas futuras.

Acredita-se ainda, que uma forte e organizada gestão democrática participativa do risco e do planejamento urbano, precisa recepcionar em conjunto a opinião técnica, com apoio das ferramentas tecnológicas auxiliares neste sentido, e a opinião leiga, ou seja, de todos os cidadãos, assim como se dá com a percepção social do risco, que vai resultar em um processo de fortalecimento em nível de recepção e de superação desse mesmo risco.

Desta forma, a gestão do espaço urbano e do risco requer uma mensuração quantitativa, mas requer igualmente a consideração destes riscos a partir de uma percepção social, ou seja, os indivíduos que detém o direito à cidade e à moradia, podem e devem ter espaço para contribuir, principalmente na gestão preventiva, a partir de suas concepções daquilo que lhes ameaça.

Esta prática pode auxiliar significativamente para a majoração da consciência ambiental destes indivíduos, mas pode, acima de tudo empoderá-los para sentirem-se pertencentes ao espaço em que vivem. Pode estar nesta medida, ainda hoje parcialmente ignorada pelo Estado, o êxito na diminuição das vulnerabilidades que agravam os desastres, bem como para o enfrentamento das adversidades ambientais no território brasileiro, tendo em vista que a partir dela se trabalham discussões e capacitações à população. Seria assim alcançada uma prática de sustentabilidade, em prol da construção da resiliência das populações e dos territórios neste país.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Virgínia Garcia. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, septiembre-diciembre, n. 19, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, Distrito Federal, México, p. 11-24, 2005.
- ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Anais do XIII Encontro Nacional da ABEP**, Caxambu, novembro/2002. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1159/1123>>. Acesso em 10 jan. 2017.
- _____. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- ALVES, Elizete Lanzoni Alves. Direito Ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da copedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 1, n.1, p. 73-93, jan/jun. 2011.
- ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/bitstream/handle/SBURI/32462/S0102-30982006000100004.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 dez 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21**. 9.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida**. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós, 2007.
- _____. **Liberdade ou Capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. São Paulo: Unesp, 2003.
- _____. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2. Ed. São Paulo: 34, 2011.
- BECK, Ulrich. *Teoría de la sociedad del riesgo*. In.: BAUMAN, Zygmunt; LUHMANN, Niklas; BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; BERIAIN, Josetxo (comp.). **Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo**. Barcelona, Espanha: Anthropos, 1996.
- BLAIKIE, P. M. et al. **At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters**. London: Routledge, 1994. 284p, *apud* HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, 2005, p. 20-50. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

BLANCOT, Christiane. Actualité Haussmann. In: DES CARS, J.; PINON, P. (Ed.). *Paris-Haussmann. "Le pari d'Haussmann"*. Paris: Pavillon de l'Arsenal-Picard, 1991.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jan 2017.

_____. Da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. In.: SENADO FEDERAL. **Revista em discussão!** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em 01 Jul 2016.

_____. **Decreto nº 7.257**, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 08 jan. 2017.

_____. **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm>. Acesso em 15 jan. 2017.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em 29 dez. 2016.

_____. **Lei nº 12. 651**, de 25 de novembro de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>. Acesso em 15 jan. 2017.

_____. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em 08 jan. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Transferência obrigatória**: caderno de orientações. Da solicitação de Recursos à prestação de contas. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=563577a1-6a82-4d85-b469-7dbae4ec26ca&groupId=10157>. Acesso em: 02 Ago. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 403.190/SP**, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Brasília, DF, 27 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 01 jul. 2016.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em 15 set. 2015.

CARVALHO, Délton W. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Délton W.; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CAUBET, Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades industriais infensas à responsabilidade jurídica. **Caderno de Direito**, Piracicaba, v. 13(24), p. 63-84, jan-jun. 2013.

CHOMSKY, Noam. **O Lucro ou as pessoas**. Tradução Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). **Vulnerabilidad sociodemográfica**: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Documento Electrónico LC/W.3, 8 de octubre de 2002. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2016.

_____. **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/LCL4059Rev4_es.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em 08 jan. 2017.

_____. **Quinta Versión**. Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al preámbulo y los artículos 1 a 10 del documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/LCL4059Rev4_es.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em 08 jan. 2017.

_____. GÓMEZ, José Javier. **Vulnerabilidad y Medio Ambiente**. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001, p. 9-10. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/jjgomez.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988. xvii.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

COUTINHO, Marcos. P. et al. Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa Civil. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana** (*Brazilian Journal of Urban Management*), p. 383-396, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO06.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2017.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron B. **Risco e cultura**: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Tradutor: Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

EXTRA. **Governo do Rio tem novo arresto de R\$ 4,2 milhões para pagamento do aluguel social**. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/governo-do-rio-tem-novo-arresto-de-42-milhoes-para-pagamento-do-aluguel-social-20450136.html#ixzz4bzS9ca5L>>. Acesso em 15 jan. 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em 30 set. 2015.

FIESP. **Levantamento inédito mostra déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em 16 jan. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Maria I. C; CUNHA, Lúcio. Cartografia da vulnerabilidade socioambiental: convergências e divergências a partir de algumas experiências em Portugal e no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 5, n. 1, p. 15-31, jan./jun. 2013.

FURTADO, Janaína R.; SILVA, Marcela S. (Org.). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-humanos.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. **Sociologia**. 4.ed. Lisboa, PO: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GRASSI, Karine. **O regime legal das audiências públicas na gestão democrática urbana**: análise crítica da legislação com aporte do banco de experiências dos planos diretores participativos do sul do Brasil. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 16, p. 95-112, abril 2001. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/188/184>>. Acesso em 29 dez. 2016.

_____. **A Trajetória das Análises de Risco: Da periferia ao centro da teoria social**. Disponível em: <<http://www.iris.ufsc.br/pdf/trajetoriasdasanalisesderisco.pdf>>. Acesso em 31 jul 2015.

GÓMEZ, José Javier. **Vulnerabilidad y Medio Ambiente**. Documento preparado para el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe da Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/jjgomez.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2016.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013a.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 4. ed., 2013b.

_____. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>> . Acesso em 30 jul. 2016.

_____. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

_____. **O Novo Imperialismo**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **Paris**: capital da modernidade. Trad. Magda Lopes. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Reflexões sobre “O capital”, de Thomas Piketty.** Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2014/05/24/harvey-reflexoes-sobre-o-capital-de-thomas-piketty/>>. Acesso em 19 dez. 2016.

HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**, p. 35-36. Tradução do artigo “*Towards an interdisciplinary conceptualisation of vulnerability*”, publicado na revista *Population, Space and Place*, n. 11, p. 455-71, 2005. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Towards an interdisciplinary conceptualisation of vulnerability. **Revista Population, Space and Place**, n. 11, p. 455-71, 2005.

HOGAN, Daniel Joseph; OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo. **População e Ambiente: desafios à sustentabilidade.** Série Sustentabilidade, v. 1, GOLDEMBERG, José (Coord.). São Paulo: Blucher, 2010.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: IBGE, **Censo demográfico 1940-2010.** Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, no Anuário Estatístico do Brasil, 1981 vol. 42, 1979. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em 01 jul 2016.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2013.** Rio de Janeiro (2014). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>>. Acesso em 20 dez 2016.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **IPEA Boletim regional, urbano e ambiental**, nº 05, jun. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf>. Acesso em 25 nov. 2016.

KELLER, Rene J.; SANTOS, Sandrine A. A vulnerabilidade social, a pobreza e os processos de formação e percepção social do risco. In: SILVEIRA, Clóvis E. M. da; GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio F. C. (orgs.). **Direito, Risco e Sustentabilidade: abordagens interdisciplinares** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2017. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-direito-risco_2.pdf>. Acesso em 19 abr. 2017.

KOTKIN. Joel. **A cidade: uma história global.** Trad. Rafael Mantovani. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KOWARICK, Lucio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil – fotografias de Antonio Saggese.** São Paulo, Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, c1999.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável.** Blumenau: FURB, 2000.

LOPEZ, Teresa Ancona. Capítulo I – Sociedade de Risco. In: LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e Evolução da Responsabilidade Civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LUCAS, João I. P. Retórica da intransigência e antipolítica: os desafios para a consolidação da democracia no Brasil. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho. O. K.; NODARI, Paulo C. (org.). **O hiperconsumo e a democracia** [recurso eletrônico]: os reflexos éticos e socioambientais. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel J. O risco em perspectiva: tendências e abordagens. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, p 25-58, jul./dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13431/12328>>. Acesso em 09 set. 2016.

MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. In: **10 anos do Estatuto da Cidade**. Entrevista concedida em 03 dez. 2012. Disponível em: <http://web.observatoriodasmegacidades.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=pt#>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. A ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. **Dimensões da tragédia urbana**. (Não paginada). Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não**. Entrevista concedida em 18 jan. 2017. Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2017/01/direito-a-moradia-e-absoluto-o-a-propriedade-nao-erminia-maricato/>>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebeldes: Passe livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Ed. Boitempo; Carta Maior, 2013.

_____. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados** [online]. Vol. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. **O direito à cidade depende da democratização do uso e a ocupação do solo**. Entrevista publicada em 08 abr. 2014. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/page/5>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em 30 dez. 2015.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, julho de 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em 01 jul. 2016.

MAZZUOLI, Valério de O.; AYALA, Patryck de A. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista Direito GV** [online], vol. 8, n. 1, p. 297-327, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100012>. Acesso em 29 dez. 2016.

MENDONÇA, Francisco. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RCM e de Curitiba. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 10, p. 139-148, jul./dez. 2004.

_____. Geografia socioambiental. **Revista Terra Livre São Paulo**, n. 16, p. 113-132, 1º semestre/2001. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/viewFile/352/334>>. Acesso em 25 nov. 2016.

MMA. **Relatório de Inspeção**: Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarij_182.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT2308201001849.PDF>. Acesso em: 16 dez. 2016.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. [1961].

NEGRI, Silvio Moises. Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, Rondonópolis - MT, Ano VII. V. 8, nº 8, p. 129-153, 2008.

NERI, Rosângela V. V.; BUENO, Fábio M. Capital fictício e urbanização ou dos diversos usos do território. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**. Ano II, número 3, 2013. Disponível em <<http://espacoeconomia.revues.org/469?lang=en>>. Acesso em 26 de Set. 2015.

OLIVEIRA, Francisco L. **10 anos do Estatuto da Cidade**. Entrevista concedida em 01 dez. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=en#>. Disponível em 20 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Brasil está entre os 10 países com maior número de afetados por desastres nos últimos 20 anos**. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-esta-entre-os-10-paises-com-maior-numero-de-afetados-por-desastres-nos-ultimos-20-anos/>. Acesso em 10 jan 2017.

_____. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 01 jul 2016.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 jul 2016.

PAVIANI, Jaime. **Epistemologia prática**. Caxias do Sul: EDUCS, 2ª ed. 2013.

PEREIRA, Agostinho O. K.; CALGARO, Cleide. O espaço local e o princípio da subsidiariedade ante a possibilidade de minimização dos riscos provocados ao meio ambiente pelos resíduos sólidos. In.: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Org.). **Hiperconsumo, riscos ambientais: provocados pelos resíduos sólidos e políticas públicas nos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo**. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2014.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Org.). **Hiperconsumo, riscos ambientais: provocados pelos resíduos sólidos e políticas públicas nos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo**. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2014.

PEREIRA, Henrique M. K. **Subsidiariedade Horizontal e Democracia Administrativa: Uma Abordagem a partir da Eficiência das Políticas Públicas de Saúde Urbana em Bairros de Caxias do Sul**. 2014. 263p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)**. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2011.

PIRES, George N. M.; SANTOS, Sandrine A. Função social da cidade, risco ambiental e resiliência urbano-social. In: BÜHRING, Márcia Andrea (org.). **Função socioambiental da propriedade** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EducS, 2016. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência**. Relatório de Desenvolvimento Humano 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em 20 set. 2015.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2016.

RIO DE JANEIRO. **MPF cobra criação do cadastro nacional de municípios em áreas de risco e funcionamento do serviço 199**. Notícia publicada em 14 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/mpf-cobra-criacao-do-cadastro-nacional-de-municipios-em-areas-de-risco-e-funcionamento-do-servico-199>>. Acesso em 15 jan. 2017.

RJ. **Aluguel Social**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686>>. Acesso em 15 jan. 2017.

RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Santiago del Chile: CEPAL, 2000. 79p. (Serie Población y Desarrollo, n.5), p. 13 apud HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade**. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_I_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

ROLNIK, Raquel. “**Nosso déficit não é de casas, é de cidade**”. Entrevista concedida para o Jornal Brasil de Fato, publicada em 06 nov. 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/category/entrevistas/>. Acesso em 30 jul. 2016.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Prefeito de Manaus despreza demanda por moradia digna**. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/02/22/prefeito-de-manaus-despreza-demanda-por-moradia-digna/>>. Acesso em 20 jan 2017.

_____. **Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção**. In: Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em 31 ago 2015.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel, 1993.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAITO, Silvia. **Desastres naturais: conceitos básicos**. I Escuela de Primavera sobre soluciones espaciales para el manejo de desastres naturales y respuestas de emergencias. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada**. Disponível em: <http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

SANTOS, Luciana Pascarelli et al. Áreas de risco geológico no município de São Paulo – implantação do sistema de gerenciamento de riscos em assentos precários. In: USSIER, Jorge

Luiz. **Temas de Direito Urbanístico 6**. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. , 3 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Sandrine A.; PEREIRA, Agostinho O. K. Estado constitucional ambiental e ocupações de área de risco. In: REZENDE, Beatriz V. R. G. De; RODRIGUES, Horácio W. (Coord.). **Constituição e democracia I** [Recurso eletrônico on-line]. Organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCHADECK, Rafael (Org.) **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2014**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

_____. **Por que é necessário preservar a coruja-pintada**. Entrevista publicada em 14/03/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml>>. Acesso em 08 jan. 2017.

SILVA, Regina C. N. da; MACÊDO, Celênia de S. **Geografia urbana**. Disponível em: <http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia%20-%20Reing/Geografia%20Urbana/Geo_Urb_A05_WEB_ZBM_SF_SI_SE_161209.pdf>. Acesso em 09 jan. 2017.

SILVEIRA, Clóvis E. M. da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 1, p. 273-298, 2016. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366/2523>>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. A teoria da sociedade de risco como instrumento para a compreensão da emergência dos movimentos sociais urbanos no Brasil: um contraponto crítico. **Revista Quaestio Iures**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº. 03, p. 1913-1948, 2015.

_____. Uma breve análise sobre a integração entre as dimensões científica e axiológica na construção do risco ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em 10 out. 2016.

_____. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

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.

SYDENSTRICKER-NETO, John; SILVA, Harley; MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente**: Subsídios para o Rio+20. Brasília: UNFPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

VEIGA, José Eli. Não é que os empresários vejam a sustentabilidade como obstáculo; ela é mesmo um obstáculo. In: ARNT, Ricardo (Org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

VEYRET, Yvette (org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. Tradução: Dilson Ferreira da Cruz. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2007.

VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, nº 44, p. 341-346, julho/setembro 2003.

_____. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. **VII Encontro Nacional da ANPUR**, Recife, p. 1-13, maio de 1997. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2016.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Estudio Nobel, 2001.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br>. Acesso em 15 jan. 2016.

_____. Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. Ed. USP, São Paulo: 1999.