



O DIREITO À CIDADE COMO UM DIREITO HUMANO: UMA PEQUENA OBSERVAÇÃO SOBRE GARANTIAS, OBSTÁCULOS E CONSEQUÊNCIAS

The Right To The City As A Human Right: A little note about guarantees, obstacles and consequences

Tibério Bassi de Melo

Universidade da Região da Campanha

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0388-8044>

URL: <http://lattes.cnpq.br/7559156002521705>

E-mail: tibamelo@hotmail.com

Delton Winter de Carvalho

PPGD da UNISINOS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9469-5779>

URL: <http://lattes.cnpq.br/5960837644664705>

E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br

Trabalho enviado em 29 de novembro de 2022 e aceito em 9 de maio de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 71-90

Tibério Bassi de Melo e Delton Winter de Carvalho

DOI: [10.12957/rdc.2024.71482](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.71482) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente artigo busca responder o problema acerca da ineficácia da garantia do Direito à Cidade, como Direito Fundamental no Brasil. Sua garantia, obstáculos e consequências de sua não aplicabilidade, em grande medida, pelo Estado. O artigo foi construído a partir de um método bibliográfico e exploratório. O objetivo geral é identificar o Direito à Cidade como um Direito Humano e Fundamental, decorrentes do direito à moradia e do direito a um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado. Os objetivos específicos relativos a quais entraves jurídicos, sociais e ou econômicos, considerando que já é um direito fundamental reconhecido no Brasil, mas até então, não garantidos, materialmente.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana, Direito à Cidade, Ineficácia, Moradia.

ABSTRACT

This article seeks to answer the problem about the ineffectiveness of guaranteeing the Right to the City, as a Fundamental Right in Brazil. Its guarantee, obstacles and consequences of its non-applicability, to a large extent, by the State. The article was built from a bibliographic and exploratory method. The general objective is to identify the Right to the City as a Human and Fundamental Right, arising from the right to housing and the right to an ecologically balanced urban environment. The specific objectives relating to which legal, social and/or economic obstacles, considering that it is already a fundamental right recognized in Brazil, but until then, not materially guaranteed.

Keywords: Dignity of the Human Person, Housing, Ineffectiveness, Right to the City.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca responder os motivos pelos quais o direito fundamental à Cidade, que garante a Dignidade da Pessoa Humana, principalmente o relativo ao Direito à moradia, não possui a eficácia devida. Quais os motivos que impedem um Estado que se obrigou, desde 1988, garantir Direitos Fundamentais à moradia, e, passados mais de trinta anos, o problema só aumenta, com desastres urbanos que levam vidas com as enxurradas e deslizamentos de terra.

Um Estado Social deve garantir direitos sociais por meio de políticas públicas, no caso, por meio de políticas habitacionais. Entretanto, considerando a situação de ilegalidade das ocupações e a baixa renda, de quem mais precisa, não preenchem os requisitos de consumidores e não de cidadãos com direitos fundamentais, a terem acesso à moradia.

Prepondera o valor de troca na cidade e a visão neoliberal de que o mercado e não o Estado, devem construir condições econômicas e financeiras às pessoas obterem seus direitos. Além disso, muitos



dispositivos constitucionais e normas infraconstitucionais, têm uma condição muito mais simbólica, do que, efetivamente, garantir os direitos por elas declarados.

A falta dessa garantia vulnerabiliza e segrega as pessoas mais necessitadas, que além de não terem seus direitos garantidos, são jogadas em áreas irregulares e de risco, cujas consequências são notórias, desde danos ambientais, até risco de morte.

A urbanização na Europa, no nível que se encontra hoje, levou dois séculos para ser construída e se deu pela industrialização da economia e pela mecanização e a revolução verde nas atividades agrícolas. No Brasil, entretanto, essa urbanização é decorrente do fim da escravidão e foi seguida por uma industrialização em um período que iniciou na era Vargas e terminou com o fim da ditadura. Dos anos 80 para cá o Brasil vem sofrendo uma desindustrialização, com sérias consequências para o mercado de trabalho e a hiper urbanização. Ainda como um país em desenvolvimento, possuímos os mesmos níveis de urbanização de países industrializados, mas cuja ocupação se deu de forma irregular e ou clandestina, em áreas impróprias e não edificantes.

O objetivo geral foi observar que direitos fundamentais estão em choque ou impondo obstáculos à efetividade ao direito à moradia. Dentre os objetivos específicos, quais os motivos e causas dessa ineficácia, considerando que não só a Constituição, mas o Estatuto da Cidade, determinam que a propriedade urbana deva cumprir sua função social. E, o atual cenário de parte da população brasileira excluída do direito à cidade.

2. CONTORNOS E LIMITES DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Todos sabemos que os Direitos Humanos têm um âmbito internacional, muito embora, sua universalidade esteja limitada por aspectos culturais locais. Temos ciência também, de que os direitos fundamentais, em nosso sistema do direito, decorrem da positivação de direitos humanos. Não só os declarados de 1948, como também nos pactos de 1966 e quaisquer outros que sejam declarados em acordos ou tratados internacionais, dos quais o Brasil seja signatário.

Nossa Constituição de 1988 estruturou os Direitos Fundamentais em torno da Dignidade da Pessoa Humana, como um Princípio Fundamental da República Federativa do Brasil. Segundo Ingo W. Sarlet (SARLET, 2009), no título II da Constituição, bem como os deles decorrentes e a eles implícitos. Isto quer dizer que os direitos fundamentais não estão limitados nos direitos e garantias fundamentais declarados no catálogo do título II da CF/88, mas também implícitos e necessários, como são o Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado do art.225 e o Direito à Saúde, do art.196, também são reconhecidos como Direitos Fundamentais, considerando que o Direito à Vida depende deles. E os Direitos

decorrentes de tratados internacionais, que digam respeito a Direitos Humanos, dos quais o Brasil seja signatário, na forma do §3º do art.5º da CF.

Conforme Ingo W. Sarlet (SARLET, 2009) referidos direitos fundamentais, uma vez declarados, não podem sofrer qualquer tipo de retrocesso, quer em âmbito administrativo do Poder Executivo, relativamente a normas que regulem seu exercício, por exemplo no caso de uso, gozo e fruição da propriedade privada; no âmbito do Poder Legislativo, que sequer podem aceitar qualquer projeto de lei que objetive a restrição ou redução de Direitos Fundamentais; e, no âmbito do Poder Judiciário, que está impedido de passar a dar interpretação que reduza a amplitude desses Direitos, em relação a posições pretorianas já adotadas, anteriormente.

No entanto, conforme Norberto Bobbio (BOBBIO, 1992, 24): “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.”

Nesse sentido é o que ocorre com o direito fundamental à cidade, consubstanciado no direito à moradia, ao transporte e ao lazer, garantidos pelo art.6º da Carta Cidadã, combinado com o art.182, no sentido de que o desenvolvimento urbano deve garantir o bem-estar de seus habitantes. Certamente um desenvolvimento urbano somente garante o bem-estar de seus habitantes ou cidadãos, se garante o direito à moradia, como base fundamental da dignidade da pessoa humana e de sua família.

Mas o direito à cidade, preconizado por Henri Lefebvre (LEFRBVRE, 2001, 108), não se limita à moradia, mas a uma gama de direitos que envolvem viver em uma cidade e, portanto, pertencer a cidade, ser cidadão e, de acordo com ele, se refere às bases do humanismo. Não um velho humanismo clássico, que de acordo com Lefebvre está morto, mas um novo humanismo que considere e coloque no centro um outro homem. “Portanto, é na direção de um novo humanismo que devemos tender e pelo qual devemos nos esforçar, isto na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbana.” Isto, principalmente após 2007, quando a humanidade passou a ser muito mais urbana do que rural.

Dessa forma, o primeiro direito é o direito de participar das decisões relativas aos demais direitos que envolvem o direito à cidade, no mínimo, de decisões que determinarão a vida nesta sociedade urbana.

Entretanto, direitos fundamentais, como o direito de propriedade, devem ser garantidos pelo Estado e, como não há direito absoluto no sistema jurídico nacional, mesmo os direitos fundamentais, um direito não pode suprimir o outro. É o que Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET, 2009), fala sobre limites dos limites, isto é: se não há direito absoluto, por óbvio, a garantia de um direito não pode determinar a supressão de outro ou outros direitos que com ele estejam em disputa. O monopólio da força pública, por exemplo, não pode, em nome da persecução criminal ou mesmo da justiça, ultrapassar os limites

necessários à aplicação da lei, sob pena de se tornar, ela própria, o bandido. Nesse aspecto, os direitos humanos são uma garantia dos cidadãos de um Estado de

Direito, a fim de evitar que o Estado aja como bandido, fora ou além da lei.

O direito à cidade, como um guarda-chuvas de um espectro de direitos que o integram, da mesma forma que a Dignidade da Pessoa Humana, depende dos direitos fundamentais, principalmente o direito à participação direta do cidadão, relativamente à sua cidade.

Nesse sentido, Renato Balbim (BALBIM, 2016, 158), relativamente ao direito à cidade e a preparação para a Habitat III esclarece que: “Não existe definição clara ou, como se diz no direito, positiva acerca do direito à cidade. Além disso, seu significado muda profundamente, de acordo com cada país ou formação socioespacial.”

No âmbito urbano, temos uma série de direitos em disputa. Mas, principalmente, o direito à moradia em face ao direito à propriedade privada. Ambos são direitos fundamentais e, dessa forma, não há posição absoluta de um ao outro, o que equivale a dizer, também, de que a garantia de um não pode suprimir o outro. Inclusive o direito de propriedade, após a CF/88, está condicionado à sua função social. Isto quer dizer, que o interesse coletivo de milhares de pessoas de terem acesso à terra e a moradia urbana, não pode estar condicionado ao interesse individual dos proprietários e ou do mercado imobiliário, que devem dar a destinação adequada a seus imóveis, na forma estabelecida pela lei do plano diretor.

Se o direito à cidade, e, principalmente, o direito à moradia, é um direito fundamental e humano, significa dizer, na esteira da lição de Henri Lefbvre (LEFBVRE, 2001), que ele deve ser considerado mais um valor de uso que um valor de troca. Mas isto também não significa que não possa haver um mercado imobiliário urbano, e negócios urbanos, em um livre mercado. Mas sim de que o Estado brasileiro deve garantir acesso a direitos fundamentais por meio de políticas públicas, àquelas pessoas que não têm como garantir o direito à moradia, somente através do mercado. Em outras palavras, a cidade é um grande mercado imobiliário, que em função da industrialização, estruturou cidades que necessitam de um mercado de transporte público e privado e de consumo, não só por moradia, valor de troca, mas que também é um lugar onde hoje, mais de 84% (oitenta e quatro por cento)¹ da população brasileira vive. Dessa forma é também o lugar de uso, o valor de uso, de lazer e da vida em uma sociedade urbana, de um novo humanismo urbano.

¹ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jo-vens/conheca-o-brasil/populacao/18313->. Acesso em: 28 fev. 2022.

O Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) define, positivamente, o direito à cidade em seu artigo 2º, I. Prevê, como diretrizes dos objetivos da política urbana e das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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 as presentes e futuras gerações. E, dentre outros, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O direito à cidade, como direito fundamental, engloba a agenda marrom com a agenda verde, na forma preconizada por Edésio Fernandes (FERNANDES, 2004, 107). Isto é, os objetivos dos direitos à cidade, com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que inclui também, o direito das futuras gerações, em ambos os sentidos e da participação direta na gestão urbana.

Parece não haver dúvida quanto os direitos ligados à cidade, como moradia, garantida no art.6º do título II da CF/88, engloba, do âmbito da Dignidade da Pessoa Humana, o direito à cidade sustentável, que significa não só o direito à moradia, mas os demais dela decorrente, como saneamento básico e serviços públicos essenciais, como água potável e energia elétrica, sem os quais ninguém consegue sobreviver.

Mas se a Constituição Federal, desde 1988 e o Estatuto da Cidade, desde 2001, garantem esses direitos, como direitos fundamentais, por que eles estão longe de serem eficazes para uma grande parcela da população brasileira?

Mesmo depois de terem sido garantidos como direitos fundamentais, o Brasil ainda possui um déficit habitacional de, praticamente 6 milhões de moradias, correspondente a 8% dos domicílios do país².

Não bastasse essa situação, o número de pessoas vivendo em aglomerados subnormais, ou favelas, passa dos 11 milhões de brasileiros, de acordo com dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2010. Deste total, mais de 4 milhões vivem em áreas de risco, sem acesso a serviços básicos e em uma condição de grande vulnerabilidade diante de enxurradas.

Além disso, de acordo com dados da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado³ de 2019, 48% dos brasileiros não têm serviço de esgotamento sanitário e 35% não têm acesso a água potável em suas propriedades urbanas. É como se fossem jogadas 5,6 mil piscinas olímpicas de esgoto nos recursos hídricos e na natureza, diariamente.

² Disponível em: https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=CjwKCAiA7IGcBhA8EiwAFfUDsaizftvo6W6jinRyQnNH6sgGgVlNNVjh0zpRBfP47v5T4p6Pn7LPwpBoCS8EQAvD_BwE. Acesso em: 25 nov. 2022.

³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-esgoto-diz-instituto-trata-brasil>. Acesso em: 25 nov. 2022.



Maria Isabel Aldinhas Ferreira⁴, em artigo sobre o direito à cidade e viver com dignidade, cita Hanna Arendt que: “a cidadania é o direito a ter direitos”, bem como refere que os direitos humanos são um direito concreto e não, apenas uma fórmula geral. “Human rights are not nice general formulae to be applied to people from far away regions, but they are the concrete rights pertaining to all the social groups of our societies, in the particular daily circumstances of their lived experience.”

Rubem Miranda Gonçalves⁵, por sua vez, faz referência de que a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais estão em planos diferentes, mas interdependentes: “La dignidad y los derechos fundamentales no se colocan en un mismo plano³³, no obstante, la dignidad va vinculada a todos los derechos fundamentales y en todos ellos se proyecta la dignidad.”

Desta forma, a dignidade da pessoa humana, que é um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, necessita da efetividade dos direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia em um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado e seguro.

3. OBSTÁCULOS À EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE

Marcelo Neves (NEVES, 2009) esclarece muitos fatores, dos motivos pelos quais, muitos dispositivos constitucionais e normas infraconstitucionais, não têm eficácia no sistema jurídico nacional. E esse efeito, notadamente, é uma distorção ou corrupção do sistema do direito, por outro sistema, quer político ou econômico, que deve ser não só identificado, como também evidenciado, publicado e discutido, a fim de serem considerados e solucionados, uma vez que são distorções do próprio sistema democrático, considerando o tratamento desigual dado às pessoas.

Conforme preceitua Marcelo Neves (NEVES, 2011, 51) “A legislação simbólica é caracterizada por ser normativamente ineficaz, significando isso que a relação hipotético-abstrata “se-então” da “norma primária” e da “norma secundária” (programa condicional) não se concretiza regularmente.”

Referido efeito, de tornar determinado dispositivo ineficaz, não quer dizer, exclusivamente pelo Poder Judiciário, mas, principalmente, pelo Poder Executivo, que tendo o dever-poder de agir conforme a lei, por motivos alheios a questões legais, deixa de fazê-lo. Segundo Marcelo Neves (NEVES, 2011, 52): “Considerando-se que constituem funções do sistema jurídico tanto a “regulação (ou direção) da conduta” quanto a “asseguração das expectativas”, a eficácia diz respeito à primeira, enquanto a vigência (social) se refere à segunda.

⁴ Disponível: [https://www.academia.edu/76414037/The Right to the City The Right to Live with Dignity](https://www.academia.edu/76414037/The_Right_to_the_City_The_Right_to_Live_with_Dignity). Acesso em: 02 fev. 2023.

⁵ Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11013/114115433>. Acesso em: 02 fev. 2023.



Por constituição ou legislação simbólica, Marcelo Neves afirma que é aquela norma constitucional ou não, que embora norma jurídica, possui um objetivo não jurídico, podendo ser político ou econômico. Ainda que seja uma lei, sua hipertrofia (como refere Marcelo Neves) está além do sentido puramente legal, como o efeito extrafiscal e fiscal, de uma legislação tributária.

De acordo com Marcelo Neves (NEVES, 2011, 51) “O conteúdo da legislação simbólica, pode ser: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios.”

Valores sociais como a lei seca nos EUA e a proibição do jogo do bicho no Brasil, demonstrar a capacidade de ação do Estado, como uma Legislação-álibi, como preceitua Marcelo Neves. Os objetivos são “produzir confiança nos sistemas político e jurídico; descarregar pressões políticas, relativas às expectativas da sociedade”, como foi a lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, 12.608 de 2012, publicada no ano seguinte ao desastre na serra carioca, a Lei de organizações criminosas, 12.850 de 2013, logo após às manifestações de rua pela tarifa do transporte urbano. E, como forma de compromissos dilatatórios, cujo texto de Marcelo Neves, revela claramente, os bastidores do jogo político: “Foi exatamente essa previsível falta de concretização normativa que possibilitou o acordo entre grupos “progressistas” e tendências “conservadoras” em torno do conteúdo da Lei.”

Nesse caso, podemos identificar como um exemplo bem claro, a lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que permaneceu por mais de dez anos tramitando no Congresso e que, até hoje, vários de seus instrumentos ainda não foram efetivados, total e amplamente, principalmente no que se refere ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e o IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana) progressivo, como um de seus instrumentos, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O Brasil é muito grande e diversificado culturalmente. Não temos uma sociedade homogênea e, dessa forma, os desacordos morais não são poucos e, em grande medida, considerando a desigualdade social, profundas. Para desvendar essas realidades, não basta o ponto de vista de Darcy Ribeiro, em O Povo Brasileiro, tampouco de Casa Grande e Senzala de Gilberto Freire ou O Cortiço de Aloísio de Azevedo, mas principalmente a Escravidão de Laurentino Gomes e as obras de Jessé Souza, como A Ralé Brasileira, subcidadania Brasileira, Classe Média no Espelho e a Elite do Atraso, são fundamentais.

Teremos assim, as razões, que talvez, inspiraram Marcelo Neves escrever A Constituição Simbólica, que revela, que em muitos casos, houve concessões mútuas de parte da sociedade, a fim de dar uma resposta à sociedade ou dilatar o prazo dos desacordos morais, do que, efetivamente, colocar em prática, por exemplo, dentre tantos outros, a necessária reforma urbana.

Mas essas respostas vão minando os pilares da credibilidade, não só do Estado Democrático de Direito, a medida em que as coisas não mudam, não só no sistema representativo, como também no executivo e no judiciário. As leis são alteradas, as promessas são feitas, mas a realidade social segue a mesma.

Há uma aparência, uma roupagem simbólica, mas, de fato, não há alterações significativas na realidade social. Iniciando pela própria Carta Constitucional, cujo legislador constitucional originário, optou por formatar um Estado do tipo europeu do Bem-estar Social. No entanto, desde o início dos trabalhos, um grupo de representantes de posições conservadoras da sociedade, passaram a agir em reação aos progressistas. O fato decorrente disso, é que temos uma Constituição com a capa de um Estado do bem-estar social, que reconheceu Direitos Humanos como Direitos Fundamentais, inclusive os dos pactos de 1966 e da Declaração de Direitos Humanos da América Latina, o Pacto de São José da Costa Rica, mas a prática social, principalmente após 115 emendas à constituição, é ainda muito liberal.

A diferença parece pouca, mas revela, em um primeiro plano, de que parte de nossa sociedade não aceita um Estado do bem-estar social, que presta serviços a seus cidadãos, principalmente os ligados à saúde e à educação, mas também, em um segundo plano, busca garantir os interesses coletivos, por meio de políticas públicas, como é o caso da moradia. Entendem que a melhor forma de distribuir oportunidades na sociedade, é por meio da meritocracia em um livre mercado, e que qualquer interferência do Estado distorce essas condições, considerando que o Estado não pode transferir renda de quem produz, para quem não produz, porque isso é injusto.

Além disso, mantêm uma cultura arraigada em nossa sociedade, de que a propriedade privada ainda é um direito absoluto, principalmente porque ela é o pilar do sistema econômico capitalista de livre mercado, assim como a inércia das gestões públicas nesse sentido, e a especulação imobiliária, que privilegia o valor de troca e a mais valia da infraestrutura urbana. Um exemplo claro dessa posição conservadora, é o art. 185, II da Carta Constitucional, que torna a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para reforma agrária, independentemente de estar ou não cumprindo sua função social, considerando os pressupostos do art.186.

Da mesma forma, há poucos exemplos da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (peuc) e do instrumento do IPTU progressivo, como forma de cumprimento da função social da propriedade urbana.

De outro lado, o mote do sistema econômico global neoliberal, quer e impõe seus interesses, que determinam vários investimentos nas zonas urbanas de todas as cidades mundiais. A locomoção individualizada, por meio de automóveis; centros de lojas; concentração da produção industrial e transferência para outros países, determinando a forma como a urbanização deve ser planejada, dando

maior preferência e prerrogativas para o trânsito individualizado e financiando moradias para quem tem condições financeiras para tanto.

O Estado, por sua vez, principalmente o brasileiro, está refém do sistema financeiro, à medida em que possui um déficit público que consome mais da metade do orçamento da união⁶.

Conforme esclarece Ladislau Dowbor (BALBIN, 2016, 26): “Por mais que o G8, G7 ou G20 e outras reuniões *ad hoc* tentem sugerir alguma regulação, o fato é que as democracias se tornaram em grande parte impotentes frente aos sistemas planetários de poder.”

Nesse sentido, Grégoire Chamayou (CHAMAYOU, 2020) revela que o neoliberalismo não é mais, somente, uma forma de gestão que visa reduzir a presença do Estado na economia, mas sim, de defender o livre mercado de qualquer espécie de regulação, inclusive ambiental, impor uma gestão pública como empresarial e despolitizar a gestão pública. Isto é, despolitizar no sentido de reduzir os espaços de participação direta do cidadão, principalmente na gestão urbana, considerando que o valor de troca se torna preponderante e, a partir dele, é que são planejados os investimentos pelo mercado. O Estado perdeu, não só seu monopólio de legislador, como refere Günther Teubner (TEUBNER, 2005), a partir de seu conceito de policontextualidade, mas também de ter recursos próprios para realizar qualquer ação direta, quando não reduz suas próprias possibilidades por meio de impedimentos legais, como a chamada “emenda do teto de gastos”.

Nesse sentido, Márcio Pochmann (BALBIN, 2016, 56-57) tem entendimento convergente:

Na atualidade, para se analisar com acuidade a problemática urbana deve-se considerar a relação sistêmica entre o desenvolvimento capitalista, em crise, e as cidades, bem como a relação entre o modelo de cidade e o padrão de sociedade, considerando para tanto alguns riscos de abordagem. Inicialmente, o risco do curto prazo, dadas as emergências de atendimento da política pública, perdendo-se, assim, a perspectiva do planejamento, frente à predominância do entendimento das cidades como produto da lógica de curtoprazismo imprimida pelo mercado financeiro.

Márcio Pochmann (BALBIN, 2016) ainda afirma que: “Com o passar do tempo, este modelo de cidade se mostrou ingovernável. Os custos para universalização do acesso à cidade se mostraram extremamente elevados por conta do espriamento da população.”

Por outro lado, os poucos recursos que o Estado dispõe, decorrente de políticas públicas, como refere Ricardo Jordan (BALBIN, 2016, 111-112), não são distribuídos de forma equitativa, ou mesmo em decorrência das necessidades, mas sim, por meio de um critério político partidário. Baseado em estatísticas empíricas, ele revela que: Os prefeitos que pertencem à coalizão governamental receberam

⁶ Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 03 mar. 2022.

12% a mais de investimentos públicos em infraestrutura que prefeitos que não faziam parte da coalizão governamental. E os prefeitos pertencentes à coalizão governamental receberam 15% a mais de investimento privada em habitação aos que não faziam parte da coalização governamental.

Não obstante, a divisão dos impostos entre os entes federados, é totalmente desequilibrada, principalmente após a CF/88 que reconheceu, de fato e de direito, os Municípios como entes da Federação com autonomia. Além do que, os Municípios são a célula real da Federação. Antes de vivermos no Brasil, ou em algum Estado da Federação, vivemos em um Município. Entretanto, os Municípios ficam a menor parte da arrecadação, com 18%, enquanto os Estado recebem 24% e a União 58%⁷.

Essa distribuição ainda é resquício de uma antiga e anacrônica política de concentração de recursos e de poder. Os Municípios só recebem recursos da União, além dos obrigatórios, por meio de emendas parlamentares, que nada mais são do que promoção política partidária eleitoral individual, que objetivam demandas específicas, sem qualquer planejamento local, ou quando ocorre um desastre que determina a decretação de estado de emergência ou calamidade pública. Ou seja, os interesses políticos individuais se sobrepõem ao interesse público, ao arrepio dos princípios que informam a administração pública. Mas quais as consequências dessa realidade dos Municípios brasileiros?

4. CONSEQUÊNCIAS DA INEFICÁCIA DO DIREITO À CIDADE

Quais os motivos das pessoas viverem em favelas, mocambos ou aglomeramentos subnormais? Quais os motivos das pessoas viverem em áreas desse tipo, e, ainda, de risco? Já que em um Estado Liberal somente os direitos individuais são garantidos a partir do mercado, um Estado Social poderia ou deveria dar moradias a quem não tem, considerando que se comprometeu a garantir esse direito, como um direito fundamental?

A desigualdade econômica se traduz na desigualdade e segregação urbana. Conforme preceitua Amartya Sen (SEN, 2000), o sistema econômico deveria ser uma forma de trazer liberdade para as pessoas. Liberdade de opções. Entretanto, como deixou bastante claro, Thomas Piketty (PIKETTY, 2014, 128) revela que houve apenas crescimento econômico, mas não desenvolvimento, considerando que o crescimento do PIB (produto interno bruto) se traduziu em concentração de renda.

Avaliado pelo PIB, o Brasil está dentre das 10 (dez) maiores economias do mundo. Avaliado pelo IDH (índice de desenvolvimento humano) está na 189ª posição, perdendo para Argentina, Uruguai, Chile

⁷ Disponível em: <https://www.cabeconegro.com.br/geral/novo-pacto-equil%C3%ADbrio-entre-munic%C3%ADpios-estados-e-uni%C3%A3o-1.1871079>. Acesso em: 03 mar. 2022.

e Colômbia. Ou seja, os cidadãos da Colômbia, na média geral, vivem em condições melhores que a dos brasileiros.

Conforme esclarece Renato Balbin (BALBIN, 2016, 128): “Os contínuos crescimentos populacional e das taxas de urbanização devem acrescentar 2,5 bilhões de pessoas à população urbana mundial até 2050, com aumento de quase 90% concentrado na Ásia e na África.”

De acordo com relatório ONU-Habitat⁸: “Até 2030, aproximadamente três bilhões de pessoas, ou por volta de 40% da população mundial, vão precisar de moradia decente e acesso a serviços e infraestrutura básica, como água e saneamento.”

No Brasil, um país da periferia do sistema capitalista, conforme esclarece Manuel Castells (CASTELLS, 2020, 81), houve uma hiper urbanização, considerando o nível de industrialização e o consequente processo de urbanização. Além disso, conforme lembra, Ermínia Maricato (MARICATO, 2013, 120-121): “A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades, o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado.”

Essa situação, interrompida com o golpe de 1964, justamente pelo vínculo patrimonialista da elite brasileira com o Estado, fez com que, quem mais necessitasse de políticas públicas que garantissem o acesso à moradia e à terra urbana, ficassem fora do programa. Isto também pelo motivo do sistema financeiro e o programa habitacional, não formatar uma estrutura que observasse o mutuário como cidadão, mas sim como um consumidor que deveria preencher determinados requisitos básicos ao financiamento, como possibilidade de pagamento. A segregação e a marginalização (não no sentido pejorativo) dos cidadãos pobres, não os deixou outra alternativa, senão buscarem locais irregulares, ilegais, clandestinos ou impróprios, como áreas de risco.

Por mais que essas pessoas sejam trabalhadores, que contribuem para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – que é utilizado como fonte de financiamento da construção civil, em muitos casos, eles próprios não conseguem ter acesso ao financiamento, pelos critérios financeiros que são exigidos, ou seja, não têm condições de pagar, mesmo que seja subsidiado.

Além disso, essa segregação que atinge os mais pobres é também racista, considerando o contexto da sociedade brasileira. Nesse sentido, Ermínia Maricato (MARICATO, 2013, 22) cita Joaquim Nabuco: “Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles

⁸ BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In: BALBIM, Renato (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.

regularmente empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para se prover a moradia na cidade.”

Jessé Souza (SOUZA, 2017) evidencia que a elite brasileira, jamais construiu ou permitiu que se construísse um projeto de país para o Brasil. Com uma relação patrimonialista com o Estado, essa elite mantém seus interesses no Brasil, apenas para explorar as riquezas naturais e a mão de obra barata, que com a concorrência com os chineses, deve se manter bem baixa, por motivos de mercado.

O próprio sistema tributário nacional tem efeitos regressivos, uma vez que concentra sua carga tributária sobre o consumo e não sobre os impostos diretos. Isso faz com que, mesmo aqueles que tenham uma renda não tributável, sofram uma grande tributação no consumo, dificultando, ainda mais as condições de preencher os requisitos de qualquer financiamento por sua casa própria ou mesmo para uma reforma. Isto pelo fato de que também está impedido por ocuparem terrenos irregulares e sem qualquer segurança jurídica, inviável de ser dado em garantia.

Trata-se, claramente, de uma injustiça ambiental e social. Vulnerabilizar pessoas, significa deixar, aceitar, banalizar a injustiça daqueles que mais têm necessidade. Fenômenos naturais só são desastres se atingem pessoas. Enchentes, furacões, tornados, deslizamentos de terras e terremotos sempre houve. Entretanto, se eles ocorrem no deserto, em áreas inabitadas, não são desastres. Desastres só ocorrem quando um fenômeno natural atinge pessoas, que por algum motivo, não deveriam estar naquele local, naquele momento.

E, as pessoas ocupam lugares de risco, porque são os mais baratos, porque não tiveram outra alternativa e, dessa forma, um desastre natural as atinge de forma muito mais intensa do que as pessoas que podem escolher lugares mais seguros ou com maior infraestrutura.

Nesse sentido, esclarecem os pesquisadores do CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais⁹.

A segregação e a exclusão se prolongaram pela realidade brasileira nos séculos XX e XXI, motivando não apenas a injustiça ambiental, mas também, como um importante desdobramento desta última, os desastres socioambientais, que se expressam na superposição espacial de problemas sociais e ambientais e explicitam a coexistência dos piores indicadores socioeconômicos com os riscos de inundações e deslizamentos de terra. Nas periferias e hiperperiferias, convive-se com situações de pauperização, péssimas condições sociais e exposição cumulativa a diversos tipos de risco (ALVES, TORRES, 2006). Essas condições de vulnerabilidade e de exposição aos riscos não decorrem de fenômenos naturais, mas sim de processos de vulnerabilização (ACSELRAD, 2006a), ou seja, de processos sociais, históricos e territorialmente circunscritos, cujas práticas econômicas e político-institucionais concorrem para tornar vulneráveis determinados grupos sociais, para vulnerabilizá-los.

⁹ Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/DTQNNhVFSktBzmzjYkkcWd/?lang=pt>. Acesso em: 06 mar. 2022.

E essa vulnerabilidade são vulnerabilidades que se somam e tornam algumas pessoas hiper vulneráveis. As pessoas podem e são idosas e ou sofrem de alguma doença crônica, além de pobres, financeiramente, o que dificulta as opções de saírem de suas residências, ainda que em risco.

Quando assistimos notícias do desastre natural ocorrido em Petrópolis/RJ em 2011, que levou à morte mais de 900 (novecentas) pessoas, são essas pessoas, vulnerabilizadas pela sociedade, que foram atingidas. Os desastres ambientais não atingem a todos de forma igual. Da mesma forma, as enchentes ocorridas em São Paulo, Bahia e Minas Gerais, neste ano, somada a mais eventos naturais que atingiram, novamente, Petrópolis/RJ, são essas pessoas que foram atingidas.

Essas circunstâncias também demonstram o grau de defasagem e ou ineficácia dos mecanismos de participação da população, na gestão democrática da cidade, como exige o Estatuto da Cidade. A preponderância da cidade como valor de troca; as ações utilitaristas; a violação do tratamento equitativo das pessoas; a confirmação do fracasso do modelo do Estado Social, em decorrência das forças neoliberais.

Podemos afirmar, que praticamente todas as cidades brasileiras possuem uma grande parte da zona urbana ocupada com áreas irregulares e ou clandestinas. A cidade informal, ilegal, escura, suja e pobre. Cidades sempre divididas entre uma cidade legal, na qual bairros ou condomínios fechados possuem toda a infraestrutura e serviços públicos servidos, e uma cidade ilegal, irregular, sem saneamento, sem ruas asfaltadas, às vezes sem ruas também. A cidade do Dr. Jekyll e a cidade do Mr. Hyde, na qual Robert Louis Stevenson retratou Edimburgo do século XIX, em O Médico e o Monstro, relativamente ao contraste entre a cidade nova e a velha.

Cidadãos que vivem na mesma cidade, mas têm direitos diferentes, principalmente o de participar da gestão democrática da cidade e do direito fundamental à Cidade. Nesse sentido, revelam os Arquitetos, Beatriz Vanzolini Moretti e Vinicius Andrade¹⁰: “Esta situação precária é recorrente na ocupação informal: sem direito à propriedade da terra ou sem a regularização do imóvel, os moradores sofrem com a insegurança legal, além dos riscos inerentes à autoconstrução tais como os incêndios, desabamentos, alagamentos etc.” Segundo eles, ainda¹¹: “Como resultado, o estudo oferece um importante retrato do cenário atual: das 94,6 milhões de pessoas que vivem em concentrações urbanas no Brasil, 76% estão posicionadas entre as sete piores condições, numa escala de 11 classificações.”

¹⁰ Disponível em: <https://arqfuturo.com.br/post/75--de-informalidade-nas-cidades-brasileiras>. Acesso em: 07 mar. 2022.

¹¹ Idem, *ibidem*.

Antes de ser causa de danos ambientais, considerando a ocupação do solo urbano sem qualquer infraestrutura; de desastres; de falta de planejamento urbano, relativo à mobilidade urbana e serviços públicos de energia elétrica e correspondência; trata-se de falta de garantia de tratamento equitativo; da garantia do legítimo direito de participação direta na gestão da Cidade; da garantia do direito fundamental à Cidade, principalmente o relativo à moradia.

5. AS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO BRASIL

Além dos direitos fundamentais consagrados na Carta Constitucional de 1988, que são cláusulas pétreas e não podem sofrer retrocessos, o Brasil é signatário de todos os tratados internacionais, relativos à direitos humanos.

Viver com dignidade, definitivamente não é algo que deva ser exclusivamente conquistado por meio do mercado, considerando que é um direito fundamental consagrado em nossa Constituição. São direitos que devem ser garantidos pelo Estado brasileiro, a partir de políticas públicas destinadas às pessoas que realmente necessitam.

O Brasil se comprometeu a atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção sustentáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; e, parcerias e meios de implementação.

A sustentabilidade ambiental envolve a viabilidade econômica; a resiliência dos ecossistemas, que possam ser utilizados no presente, sem comprometer suas condições naturais para suprir as necessidades das gerações futuras; e, a justiça social. Isto significa dizer que o crescimento econômico não será sustentável, se houver, como vem ocorrendo nas últimas décadas, uma concentração de renda, uma desigualdade e injustiça sociais.

Esta desigualdade, no entanto, para Robert Nozick¹², crítico de John Rawls, que estruturou uma teoria da justiça, a partir de uma igualdade liberal, parte do pressuposto de que a desigualdade é justa, considerando que as pessoas são diferentes umas das outras e que o Estado, portanto, quando interfere nessa diferença, para buscar uma maior igualdade, aí sim estaria agindo de forma injusta.

¹² GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

É uma visão a partir da qual o Estado só tem funções negativas de não interferência na vida social, cujas obrigações seriam garantir o cumprimento das liberdades, independentemente do bem-comum.

Porém, como refere Judith Sklar¹³, considerando as pessoas que se encontram em situação de risco, por não ter tido acesso a uma moradia adequada, segura e digna, elas se estão nessa situação por infortúnio ou injustiça? Se elas não tiveram opção, elas se encontram em uma situação de injustiça e somente estarão em situação de infortúnio, se escolheram estar em situações de risco, mesmo consciente delas, que é o caso dos moradores do corredor de tornados, nos EUA.

Mas o que levou elas a se encontrarem nessas condições, decorreu previamente de uma injustiça social. E não por falta de terem um trabalho, mas injustiça do sistema social nacional, que não é injusto somente por falta de ineficácia de direitos fundamentais declarados, mas não cumpridos. Elas iniciam desde uma política de desvalorização do salário-mínimo, que de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos - DIESE¹⁴, para cobrir as necessidades, deveria estar em R\$6.458,86, enquanto o valor nominal é de pouco mais de R\$1.200,00 reais.

Além disso, a tabela do imposto de renda da pessoa física não é reajusta há muitos anos, fazendo com que, mesmo aqueles que recebam dois salários-mínimos já sofram sua incidência, sem se falar na maior carga tributária sobre o consumo, enquanto grandes investidores do mercado de capitais são isentos pelo pagamento do mesmo imposto na distribuição de dividendos.

No entanto, estas injustiças sociais não são responsáveis, somente, pela desigualdade social, mas pelo baixo IDH, pelo índice de doenças transmissíveis, como a dengue e, principalmente, pelos riscos ambientais e climáticos.

Essas pessoas, excluídas da sociedade e do direito à cidade, atualmente não estão só expostas à falta saneamento básico; violência; abastecimento de água potável, e, até mesmo de um endereço no qual possa receber correspondências. Em grande parte, são pessoas trabalhadoras, que dormem pouco porque são obrigadas a acordar cedo, porque tem que pegar dois ou mais transportes para chegar ao trabalho, mas que não têm uma casa própria para deixar seus filhos.

Parte delas não sofre só por essas condições precárias, mas porque estão em lugares impróprios e de risco, à mercê de enxurradas e deslizamentos de terras. A injustiça social, ambiental e climática, não expõe essas pessoas somente à pobreza e uma vida sem a mínima dignidade, mas a risco de vida.

¹³ SHKLAR, Judith N. **As Faces da Injustiça**. Tradução de Alícia Garcia Ruiz. Barcelona: Herder, 2013.

¹⁴ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

A ineficácia do direito à cidade, em nome da proteção absoluta do direito da propriedade, independentemente do cumprimento de sua função social, mesmo após trinta anos da Carta Constitucional, ainda é um ponto fundamental a ser enfrentado pela sociedade brasileira.

Reduzir desigualdade sociais não é só trabalhar em favor da justiça social, mas também da justiça ambiental e climática, às quais, os mais vulneráveis estão mais expostos e dependem do Estado para proteção de suas vidas.

Não se trata de uma discussão político/partidária e ou ideológica, mas sim de simples aplicação da lei nacional, cuja opção pela estrutura sobre direitos humanos e garantias de direitos fundamentais, cujo direito à cidade é um deles, principalmente no que diz respeito ao direito à moradia, já foi consagrada há mais de trinta anos.

O Brasil foi participante e signatário da Conferência Habitat III, ocorrida em Quito no equador, em 2016, que construiu uma “Nova Agenda Urbana”, a partir da Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos, que vai ao encontro dos ODS.

Um desses compromissos, a despeito dos direitos fundamentais já consagrados no Brasil, é o de “não deixar ninguém para trás” buscando erradicar a pobreza e reduzir desigualdades, que conseqüentemente, determinará redução das vulnerabilidades e riscos de vida em eventos naturais extremos.

Não deixar ninguém para trás significa criar condições, por meio de políticas públicas, de para aqueles que mais necessitam ter acesso a direitos fundamentais. Significa dizer que o Estado não pode ser, somente um fiscal e garantidor de direitos de primeira dimensão, principalmente os ligados ao direito de propriedade. Pelo contrário, que o Estado assumiu obrigações de garantir uma vida digna a todos os cidadãos brasileiros, principalmente o de incluir os excluídos do processo de desenvolvimento.

6. CONCLUSÕES

Parece não haver dúvidas de que o Direito à Cidade é um Direito Fundamental, que está ligado à garantia da Dignidade da Pessoa Humana. De que esse direito garante o direito à moradia, ao solo urbano, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana. Esses direitos, se em confronto com outros direitos não fundamentais, eles são prevalentes. Se em confronto com outros direitos fundamentais, nenhum deles pode sofrer uma limitação que determine sua eliminação.

Não obstante, o direito de propriedade é um direito fundamental, mas desde a Constituição Federal de 1988 ele está condicionado à sua função social. No caso da propriedade urbana, a função social deve estar designada na Lei do Plano Diretor, específica para cada zona urbana.



Por outro lado, não existe nenhum direito absoluto. Dessa forma vazios urbanos e lotes ou glebas urbanas, não utilizados ou subutilizados, podem sofrer um processo de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sob pena da incidência de um imposto progressivo no tempo, ou até mesmo, sua desapropriação. Instrumento este previsto no Estatuto da Cidade.

As políticas públicas de habitação dependem do poder central da União, muito embora seja uma demanda Municipal. Os Municípios não têm como realizar políticas nesse sentido, não só por falta de competência, como também por falta de recursos. No entanto, são o órgão competente para gerir o solo urbano e aplicar a lei, independentemente da vontade política, considerando que seu condicionante do princípio da legalidade.

A legislação e as normas constitucionais não podem ser, exclusivamente, simbólicas, como um discurso retórico de programas e ideais a serem alcançados em um futuro sempre por vir.

O direito à cidade é um direito fundamental, que deve ser garantido por meio de políticas públicas que acolham demandas dos que dela necessitam, independentemente dos critérios financeiros das instituições bancárias. O direito à cidade deve corresponder também, ao valor de uso e não só ao valor de troca, que diz respeito à função social da cidade.

Não pode haver nenhum outro direito fundamental em choque com o direito à cidade, considerando que os mecanismos da função social da propriedade, devem condicioná-la ao interesse coletivo e não ao contrário.

A falta da garantia ao direito à cidade é responsável pela vulnerabilização dos cidadãos que mais necessitam do Estado para viverem com o mínimo de dignidade. Mas também e principalmente, porque está colocando toda essa população em situação de risco e risco de morte.

Essa situação não diz respeito, em uma análise apertada dos fatos, somente à necessidade de uma reforma urbana, em virtude de injustiças sociais e ambientais, mas em função do risco de morte que uma parte significativa que está exposta a riscos climáticos.

O Brasil se comprometeu, na conferência das cidades, a Habitat III, perante às Nações Unidas, na forma do Objetivo 11, dos ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Os instrumentos estão postos e os compromissos assumidos.

Por fim, não podemos esquecer que uma cidade sustentável, não envolve só aspectos ambientais, mas também sociais e financeiros. Ela deve ser: “ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente diverso”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 71-90
Tibério Bassi de Melo e Delton Winter de Carvalho
DOI: 10.12957/rdc.2024.71482 | ISSN 2317-7721

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é injustiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In: BALBIM, Renato (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO, Delton W. de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Delton W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Tradução de Arlete Caetano. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário**. Tradução de Letícia Mei. São Paulo: Ubu, 2020.

GUNTHER, Teubner. **Direito, Sistema e Policontextualidade**. Piracicaba: UNIMEP, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. A cidade desencantada: entre a fundamentação geográfica e a imaginação artística. In: MENDONÇA, Francisco (Org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



Sobre os autores:**Tibério Bassi de Melo**

Advogado, Especialista em Direito Ambiental, Mestre e Doutorando em Direito Público pelo PPGD da UNISINOS, Professor da URCAMP/Bagé. Membro do grupo de pesquisa: Direito, risco e ecocomplexidade.

Universidade da Região da Campanha

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0388-8044>

URL: <http://lattes.cnpq.br/7559156002521705>

E-mail: tibamelo@hotmail.com

Delton Winter de Carvalho

Pós-Doutor em Direito Ambiental e dos Desastres pela University of California, Berkley/USA (2013). Doutor (2006) e Mestre (2001) em Direito pela UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, nível mestrado e doutorado. Líder do Grupo de Pesquisa "Direito, Risco e Ecocomplexidade (CNPq).

PPGD da UNISINOS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9469-5779>

URL: <http://lattes.cnpq.br/5960837644664705>

E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo

