

## O desenvolvimento cidadão sustentável e a estigmatização das favelas

Clóvis Gorczewski<sup>1</sup>  
Iumar Junior Baldo<sup>2</sup>

**Resumo:** A proposta deste trabalho foi avaliar os aspectos constitucionais do desenvolvimento cidadão, em especial, sob o viés da compatibilização da questão ambiental com as demandas urbanas em uma abordagem específica sobre as favelas, questionando as representações e os paradigmas constituídos acerca destas, e com isso identificar os limites ao exercício do direito à cidade. Dentro deste contexto uma necessária abordagem ao tratamento constitucional da temática ambiental frente aos paradigmas da função social da propriedade tornou-se imprescindível para a evolução do pensamento.

### Introdução

Em um país em crescimento como o nosso, um dos principais desafios está em conciliar as questões socioambientais com a execução do receituário econômico determinado pela necessidade de progresso e solução dos problemas habitacionais existentes. Nesta problemática não podemos esquecer de incluir a preocupação com a temática ambiental. Com o advento da Constituição Federal de 1988, criaram-se mecanismos para oportunizar ao cidadão uma participação ativa nas questões de interesse público, que incluem as ações socioambientais locais relacionadas ao desenvolvimento urbano<sup>3 4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor pela Universidad de Sevilla, Espanha, Professor na Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo; Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade de Passo Fundo-RS; Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc - área de concentração em Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista CAPES, Professor convidado dos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Advogado. E-mail: junior.baldo@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Na repartição de competências estabelecida na Constituição Federal de 1988, atribuiu-se competência exclusiva aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e também

No entanto, percebe-se que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais através do direito de acesso a uma moradia digna, apesar de amplamente abordado como projeto institucional no contexto político nacional, parece não contemplar a questão da democracia sob o viés da participação política, pois o atual modelo de cidade nada mais é do que a expressão do desequilíbrio em consequência do crescimento desordenado dos conglomerados urbanos desassistidos de qualquer infra-estrutura mínima para exercício de uma vida digna.

Se vive um momento de relacionar o meio ambiente à dignidade do ser humano, levando a crer que o desenvolvimento econômico pode, sim, ser sustentável, acarretando o equilíbrio ambiental e uma melhor qualidade de vida a todos, indistintamente, afinal, a vida é composta por sistemas vivos que interdependem uns dos outros para sobreviverem<sup>5</sup>, da mesma forma que o ser humano, a organização, a tecnologia, o trabalho, a religião, a economia, entre outros sistemas sociais se interligam com as cidades que representam.

A própria Constituição Federal ao almejar, em seu artigo 170, III e IV, um desenvolvimento econômico sustentável e voltado à realização da função social da propriedade e da preservação do meio ambiente, buscou harmonizar valores até então tidos como incompatíveis. Na verdade o constituinte só reconheceu algo que é inevitável hodiernamente, a inter-relação dos valores. Todavia, não basta apenas a tutela formal, imperiosa a material, pois ainda hoje se vislumbra diuturnamente a supremacia do poder econômico sobre as demais questões axiológicas. O direito à moradia digna se contrapõe a proliferação das favelas. O direito a propriedade

---

sobre o uso, ordenação e ocupação do espaço urbano. Nesta senda criaram-se ferramentas de participação social como as audiências públicas, os conselhos municipais, o direito de acesso às informações nos procedimentos de licenciamento ambiental, entre outros. Art. 21 à 24 da CF/88.

<sup>4</sup> “O Estado democrático de ambiente é um Estado aberto, em que os cidadãos têm o direito de obter dos poderes públicos informações sobre o estado do ambiente. Também em questões de ambiente, o segredo revela-se como uma ameaça ao Estado democrático do ambiente”. Do contrário, verifica-se um Poder Público deformado e ilegítimo, pois, ao reverso na atuação unilateral, estariam ausentes, por exemplo, o *due process* ambiental, o que favorece somente os interesses parciais e não os da coletividade, no que tange ao meio ambiente equilibrado. Levanta-se, porém, uma questão: como pode ou de que forma o cidadão deve cumprir o seu dever de participar das decisões em matéria ambiental, em face do sistema normativo do Estado brasileiro? A resposta genérica à questão se viabiliza através de três mecanismos de participação popular na tutela do meio ambiente, ou seja, via *participação de criação de direito ambiental*, via *participação da formulação e execução de políticas ambientais* e, ainda, *por meio da participação via acesso ao Poder Judiciário*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (org) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 164-165.

<sup>5</sup> Alusão a terminologia utilizada por Fritofj Capra em *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

continua longe do alcance dos pobres. É preciso romper com o paradigma histórico e buscar efetividade.

Nessa senda, ao longo da história o discurso dominante sustenta uma idéia de que a favela é um espaço informal que destoava do projeto historicamente planejado e instituído pela burguesia de que a cidade deveria estar reservada à elite, revelando a discriminação e a segregação socioespacial provocadas pelo poder que provocam uma verdadeira *destruição da urbanidade*<sup>6</sup>.

O modelo de cidade idealizado pela elite sempre procurou delimitar os espaços destinados a cada parcela da população, reservando aos pobres os locais suburbanos e sem valor no mercado imobiliário, geralmente localizados em áreas íngremes, verdes, alagadiças, ou seja, ambientalmente incorretas. Esta limitação à utilização de determinadas parcelas do espaço urbano pelos pobres rompe com aquele projeto conservador de cidade, pois dificulta o exercício pleno da cidadania e o respeito à alteridade.

Por tudo isso que determinados estereótipos atribuídos às favelas - e aos seus moradores - contribuem para um distanciamento da vida na cidade, no sentido em que frustram as possibilidades de encontros e desencontros. Até que ponto o Poder Público, ao promover determinadas ações institucionais, colabora para a integração destes espaços com o contexto das cidades? Ou ditas políticas apenas acabam empurrando os moradores das favelas cada vez mais para fora dos limites da cidade, destituindo-os de qualquer sentido de urbanidade? Estes moradores enxergam a cidade distante com os mesmos olhos que jamais viram o Estado presente para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência digna.

Utilizou-se, neste trabalho, o método de abordagem dedutivo, a partir dos aspectos constitucionais de desenvolvimento urbano, meio ambiente e cidadania, fatores que devem ser percebidos como interdependentes, optando-se pelo método do procedimento monográfico para demonstrar a necessária inter-relação entre tais institutos, através da técnica de pesquisa indireta.

### **A função social da propriedade**

---

<sup>6</sup> LEFEBRVE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

A frase atribuída a Pierre-Joseph Proudhon que “A propriedade é um roubo”, pelo próprio impacto das palavras, por si só, nos remete a pensar sobre realmente quais são as bases que fazem com que o homem tenha estabelecido um comportamento com relação às coisas, como hoje conhecemos. Segundo Proudhon, deve-se apelar para as estruturas antropológicas do imaginário coletivo para buscarmos de forma natural a relação existente entre o homem e as coisas.<sup>7</sup>

Entre os instintos do homem como também de outros primatas, encontra-se sinais claros de proprietarismo, certa hierarquia social, de territorialidade, de agressividade moderada, solidariedade de grupo, entre outras formas de exteriorização da vontade individual convergente para a coletiva. A idéia de propriedade, portanto, faz de certa forma parte dos elementos acima descritos, ou seja, territorialidade e hierarquia. Diante desse direcionamento, a própria natureza nos leva a considerarmos a existência da propriedade. Porém, segundo o próprio autor o importante é avaliarmos em que medida e em que base deve-se prezar a propriedade.

Para Santo Tomás de Aquino<sup>8</sup>, a propriedade privada é uma criação humana e social e, portanto passível de contestações, de toda ordem, mas não deixa de ser uma instituição humana. O direito natural não estabelece a propriedade privada, mas possibilita as sociedades que estabeleçam pactos, e nesse sentido, a decisão de existência da propriedade, parece ser bastante alicerçada e útil às pessoas.

Segundo Jean-Jacques-Rousseau, uma sociedade não deve nivelar seus indivíduos por baixo, mas também não deve permitir que uns sejam tão pobres a ponto de ter que se vender, nem outros tão ricos a ponto de poder comprar aos outros. Tal questão nos parece que vai ao cerne da questão social da propriedade, na medida em que o autor radicaliza na necessidade da pessoa tornar inegociável seu direito básico de dignidade humana, não podendo os bens ter mais importância que a pessoa, devendo sim, as coisas estarem a serviço do homem.<sup>9</sup>

O Brasil, a exemplo de outros grandes Estados, tem adotado o modelo que prestigia o patrimônio privado como forma de respeito às liberdades individuais, mas

---

<sup>7</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *O que é a propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 154.

<sup>8</sup> AQUINO, Tomás de. *Suma teológica*. Volume I a IX. São Paulo: Loyola, 2006.

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Ática: São Paulo, 1989.

limita o exercício deste direito a conceitos coletivos, restringindo parcialmente o direito individual ao interesse público.<sup>10</sup>

Sob este prisma nosso ordenamento jurídico tem, em sua bagagem histórica, uma potencialização na proteção/legitimação do direito de propriedade, que privilegiava a noção de propriedade, em detrimento dos demais direitos, independentemente da natureza. Talvez tal concepção tenha fomentado, no decorrer da história, uma perigosa supervalorização do papel da propriedade preterindo a valores supremos como a dignidade e a cidadania.

Tudo remonta a turbulenta história do nosso país, que sequer chegou a ser povoado, mas inicialmente dividido em grandes faixas de terra denominadas capitanias hereditárias. Desde então, construiu-se a tradição do latifúndio monocultor e improdutivo, voltado a atender aos interesses políticos – ou dos políticos. Assim, quem era proprietário de terras detinha poder econômico e político. Os anos passaram, mas o ideário da propriedade continuou vivo, sustentado, principalmente, pelo aparato jurídico.

Contudo, não há mais espaço para esta forma individualizada de utilização e exploração da propriedade, já que é inadmissível a promoção individual às custas dos interesses coletivos. As propriedades elitizadas nunca cumpriram, e nunca cumprirão, com sua função social, pois sempre terão os interesses particulares à frente dos sociais, culturais ou ambientais.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> BRASIL. *Constituição da República* (1988). Nesse sentido:

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:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

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. [...]

<sup>11</sup> Excerto da Carta Mundial do Direito à Cidade: “2.2 Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas se deve promover o uso socialmente justo, com equidade entre os gêneros, do uso ambientalmente equilibrado do solo urbano, em condições seguras.” Disponível em: [http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf). Acesso em 03 de agosto de 2011.

## A ecologização da Constituição<sup>12</sup>

Antes mesmos avançar na complexa temática do desenvolvimento urbano sustentável, faz-se imprescindível tecer uma abordagem, ainda que superficial, do tratamento constitucional dado ao meio ambiente.

As Constituições originalmente tinham um objetivo básico: resguardar o cidadão das arbitrariedades do estado, especialmente na apropriação da propriedade privada sem prévia e justa indenização em dinheiro.<sup>13</sup> Uma evolução significativa pode ser notada, pelo menos na Constituição de nosso País, quando preocupou-se em garantir também, outros objetivos: *“consagrar direitos sociais e econômicos e apontar caminhos, metas e objetivos, a serem perseguidos pelos Poderes Públicos no afã de transformar a sociedade”*<sup>14</sup>.

Pontual e esclarecedora a lição de Canotilho:

Nesse complexo quadro de aspirações individuais e sociais, ganham relevo categorias novas de expectativas (e a partir daí, de direitos), cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, ou até da sua versão welfarista mais moderna, do nós-contra-o-Estado. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista - temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) - do nós-todos-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto dos cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Canotilho também usa a terminologia “Constitucionalização do meio ambiente” em sua obra, e procura demonstrar que tal fenômeno traz consigo diversos benefícios de todo gênero, concretos e importantes para uma (re)organização do relacionamento do ser humano com a natureza. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (org) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 69.

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (org) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 58.

<sup>14</sup> SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 71.

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. (org) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 58.

A proteção ambiental ganha meteórica importância humana, alçada rapidamente à *status* de direito fundamental, justamente fundamentada pela crise<sup>16</sup> política que determinou à nação a assunção de nova postura em relação à proteção ambiental. A proteção ambiental também impele ao Estado, enquanto ente administrativo, de levar em conta o ambiente quando da tomada de decisões em relação às políticas públicas coletivas. Ainda, a relevância da questão ambiental atinge tal magnitude que a coletividade é chamada à esfera decisória<sup>17</sup>, na forma de participação pública, na promoção de ações judiciais protetivas ao ambiente. Neste exercício participativo fica pedagogicamente assentado junto à coletividade que a questão ambiental é vital para a vida.

A constitucionalização do ambiente garante a primazia das normas ambientais como valor essencial e supremo dentro do sistema legal. A elevação do ambiente como norma constitucional fundamental lhe dá a garantia de durabilidade pela posição constitucional que se encontra. Com a constitucionalização do ambiente, o tema jurídico de discussão toma importância capital. Deixa de ser norma infraconstitucional, há uma mudança de paradigma exegético no trato da questão jurídica da tutela ambiental.

A constitucionalização do ambiente, a partir de 1988, impõe a todos um dever geral, um protocolo comum de obrigações (primárias e secundárias) a serem seguidas, no sentido de não degradar o ambiente. Parece que a teoria sistêmica cientificamente prova que é encontrada na natureza e, em geral, passa também a compor o direito ambiental na medida em que este contamina e perpassa todos os demais ramos do direito, pois assume a cada dia mais relevância e importância social. Assim, pela magnanimidade assumida pelo ambiente enquanto direito à vida, nasce um princípio que dá ao Estado uma ferramenta jurídica preventiva para evitar o dano ambiental, ferramenta essa, no fundo, ética.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido Henrique Leff leciona que: "A problemática ambiental - a poluição e degradação do meio, a crise de recursos naturais, energéticos e de alimentos - surgiu nas últimas décadas do século XX como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes. (...) A problemática ambiental gerou mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetam as condições de sustentabilidade do planeta, propondo a necessidade de internalizar as bases ecológicas e os princípios jurídicos e sociais para a gestão democrática dos recursos naturais." LEFF, Henrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica Paulo Freira Vieira. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 59.

<sup>17</sup> Esta temática da participação social já foi largamente abordada pelo autor em: BALDO, Iumar Junior; ARAÚJO, Neiva Cristina de. A importância da participação social à efetivação de um meio ambiente equilibrado. In: REIS, Jorge Renato; WEBER, Eliana; BITTENCOURT, Caroline Müller (org) *Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira*. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009.

Como a humanidade tardou em valorizar a temática ambiental por conta de uma sonolência histórica natural, fez com que não houvesse quase nada do ponto de vista epistemológico de tal temática. Um novo estilo de desenvolvimento baseado na obrigação de prudência absoluta no trato ambiental<sup>18</sup> seja do ponto de vista técnico-científico, ou do ponto de vista jurídico e social.

Na verdade a função social da propriedade, que, para alguns, denomina-se função socioambiental da propriedade<sup>19</sup>, explicitada em dois momentos na Constituição, rompeu com o modelo privatista de direito absoluto e individual à propriedade, revelando um novo paradigma.

É um conceito que *“revoluciona a exegese jurídica de valores como liberdade e propriedade”*, afastando a concepção individualista de que a *“liberdade é entendida como o direito de fazer tudo o que não prejudicar a outrem e, portanto, também o direito de não fazer nada”*<sup>20</sup>.

Assim, prossegue o ilustre autor, *“as normas de caráter ambiental que interferem na conformação do direito de propriedade constituem, em seu conjunto, a consubstanciação do princípio da função social da propriedade, mas não é este princípio um conjunto de regras relativas à limitação do direito de propriedade: ele é o próprio contorno jurídico do instituto da propriedade privada”*<sup>21</sup>.

### **O poder econômico como forma de segregação: o (não) declarado pré-conceito ambiental**

Vivemos em um mundo complexo em constante transformação em que as bases fundamentais não mais suportam o modo de viver e fazer dos seres humanos. Somos provocados diariamente a consumir e para tanto nos obriga a produzir

---

<sup>18</sup> “A implementação de uma estratégia ambiental de desenvolvimento implica na necessidade de transformar e enriquecer uma série de conceitos teóricos provenientes de diferentes campos científicos, assim como de produzir os conceitos práticos interdisciplinares e indicadores processuais, importantes para luzir, normatizar e avaliar um processo de planejamento e gestão ambiental [...]” LEFF, Henrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica Paulo Freira Vieira. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 90.

<sup>19</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.

<sup>20</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2008. p. 83.

<sup>21</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2008. p. 33.



riqueza, a trabalhar mais, a esgotar-se mental e fisicamente, deixando para trás todas estas bases fundamentais (família, bem estar, interação com o ambiente, etc) em troca de uma falsa sensação de poder.

Ademais, essa ânsia crescente de aumento de produção para poder consumir, implementada pelo atual modelo organizacional de sociedade, não traz consigo uma ideia de igualdade distributiva. Percebe-se claramente que aquele que tem um maior esgotamento físico e psicológico é o que menos usufrui dos benefícios gerados por seu labor, seja porque seu poder aquisitivo não permite seja porque os frutos são colhidos distantes de sua realidade. Ou, em resumo, a riqueza produzida na periferia somente é aproveitada por quem mora no centro da cidade.

Felix Guatari aponta as contradições entre um mundo hiper-desenvolvido técnico-científico e rico que vive e convive com um mundo marginal, pobre e miserável, onde a fortuna e o excesso se polarizam com a pobreza e a fome. Existe uma enorme dificuldade na democratização das riquezas. Há um paradoxo para estabelecer equilíbrio entre as forças sociais hegemônicas e as que tentam alcançar e se apropriar dos bens econômicos e facilidades que os avanços técnico-científicos proporcionam.<sup>22</sup>

Nesta seara justificamos que a globalização potencializa o problema porque carrega consigo a pseudocapacidade de homogeneizar o planeta, deixando as diferenças pontuais cada vez mais profundas. A busca da uniformidade e o culto ao consumo são estimulados ao extremo. A adesão desenfreada aos comportamentos competitivos é uma perversidade sistêmica que, ao invés de unir, afasta o homem de seu semelhante.

Milton Santos mostra a batalha travada entre a “nação passiva e a nação ativa”, em uma transição política que envolve todos os espaços do viver, desde o espaço da vida cotidiana. A nação ativa, vinculada à globalização perversa, nada cria, nada contribui para a formação do mundo da felicidade, ao contrário da outra nação dita passiva que, a cada momento, cria e recria, em condições adversas, o novo jeito de produzir o espaço social, mostrando que a atual forma de globalização não é irreversível e a utopia é pertinente.<sup>23</sup>

Uma boa parcela da humanidade, por desinteresse ou incapacidade, não é

---

<sup>22</sup> GUATTARI, Felix. *As três ecologias*. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. 11. ed. São Paulo: Papirus, 1990.

<sup>23</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

mais capaz de obedecer a leis, normas, regras, mandamentos, costumes derivados dessa racionalidade hegemônica. Daí a proliferação de "ilegais", "irregulares", "informais".<sup>24</sup>

A miséria acaba por ser a privação total, com o aniquilamento, ou quase, da pessoa. A pobreza é uma situação de carência, mas também de luta, um estado vivo, de vida ativa, em que a tomada de consciência é possível. Miseráveis são os que se confessam derrotados. Mas os pobres não se entregam. Eles descobrem cada dia formas inéditas de trabalho e de luta.<sup>25</sup>

O Estado precisa proporcionar substrato operacional aos pobres, dar-lhes condições de acompanhar o crescimento econômico. Créditos desassistidos de garantias extremadas, com taxas de juros subsidiadas poderiam fomentar a economia local e alavancar a circularização de riqueza nas camadas de baixa renda.<sup>26</sup>

Daí a importância do planejamento territorial nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, de forma a reagrupar vários distritos unidos pela identidade cultural e por interesses comuns. Para este fim, deve-se criar espaços para o exercício da democracia direta, na forma de foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro.<sup>27</sup>

Por tudo que foi dito, torna-se imperativa uma postura ao Poder Público e a sociedade que se criam ferramentas capazes de permitir o crescimento econômico, com o fortalecimento dos vínculos entre as comunidades, no sentido de permitir-lhes geração de renda com sustentabilidade e não apartá-los do processo de crescimento humano social, visando com isso sempre, a redução da desigualdade e o melhoramento da qualidade de vida<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2009. p.120.

<sup>25</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2009. p.138.

<sup>26</sup> "Os créditos subsidiados para pequenos agricultores, pequenos produtores urbanos e para a autoconstrução de moradias são instrumentos importantes para a promoção do desenvolvimento incluyente. (...) Como qualquer outro instrumento de política, os subsídios podem ser bem ou mal aplicados". SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio Janeiro: Garamond, 2004. p. 60.

<sup>27</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio Janeiro: Garamond, 2004. p. 61.

<sup>28</sup> Nesse sentido: O conceito de qualidade de vida deve prever a obtenção de fatores necessários que conduzam ao atendimento das necessidades básicas - alimentação, habitação, saúde e educação.

Na Carta Mundial do Direito à Cidade encontramos importante manifestação sobre o assunto:

A cidade tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito à cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.<sup>29</sup>

Assim, deve fazer a cidade um lugar de inclusão e não de exclusão. Rever o moderno papel a ela atribuído e buscar nas lembranças históricas, como nos povos mesopotâmicos e egípcios, a visão de um espírito coletivo de sobrevivência para unir esforços no desenvolvimento social de construção de um espaço comum, local onde o homem possa encontrar sua felicidade.

### **O estereótipo<sup>30</sup> das favelas e os limites do direito à cidade**

A cidade foi pensada como o local onde os seres humanos juntos, em comum esforço, pudessem superar as adversidades naturais e viverem mais felizes. Este ideário com a complexibilização dos arranjos sociais foi deixado de lado e transformou a cidade num local de desigualdades e de exclusão. Aquela que nasceu para unir acabou separando.

A elite apoderou-se dos locais mais nobres do espaço geográfico neles edificando um mundo paralelo, isolado dos problemas sociais e fechado a qualquer integração. Aos pobres restaram as demais porções de terras, as quais trazem como traços marcantes, em sua maior parte, a característica de serem áreas com geografia acidentada ou imprópria para a edificação, como, por exemplo, encostas, terrenos marginais ou alagadiços, áreas verdes ou ambientalmente incorretas, etc.

---

As políticas que fornecem o instrumental necessário à aquisição desses bens não se opõem à política ambiental. Ao contrário, elas se complementam. DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 61-62.

<sup>29</sup> Carta Mundial do Direito à Cidade: Ítem 2.1. Disponível em: [http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf). Acesso em 03 de agosto de 2011.

<sup>30</sup> Conceito infundado sobre um determinado grupo social, atribuindo a todos os seres desse grupo uma característica, frequentemente depreciativa; modelo irrefletido, imagem preconcebida e sem fundamento. Definição livre.

Ocorre que esta antagônica realidade citadina além de ir de encontro a concepção originária de cidade, também acabou promovendo aquilo que Lefebvre denomina de “destruição da urbanidade”. A elite constrói condomínios fechados por cercas e muros, os pobres ocupam os locais desprestigiados, formando um ambiente de total desarmonia e isolamento ambivalente.

[...] os espaços urbanos onde os ocupantes de diversas áreas residenciais podiam se encontrar face a face, travar batalhas ocasionais, conversar, discutir, debater ou concordar, levando seu problemas particulares ao nível de questões públicas e tornando as questões públicas assuntos de interesse privado – essas ágoras ‘públicas/privadas’ que fala Castoriadis – estão rapidamente diminuindo em número e tamanho.<sup>31</sup>

Um dos fatores mais dramáticos do crescimento dos condomínios urbanos é a limitação ao nascimento de cidades plurais e democráticas, em que inevitavelmente a comunicação entre os cidadãos aconteça naturalmente, sem entraves ou impedimentos de ordem física. Nestes condomínios vemos nascer uma geração que não poderá compreender os problemas (e as vantagens) de conhecer realidades diferentes das suas, provocada pela falta de uma formação ética e sensível à realidade social. Uma pseudoliberalidade, fantasiada em um mundo perfeito, argumentada a partir de uma falsa noção de segurança. Esse processo Marcelo Lopes de Souza chama de “auto-segregação” dos ricos:

Enquanto ambientes de socialização primária, os condomínios auto-segregados são, ademais, estímulos à geração de anticidadãos, estreitando horizontes convencionais de adolescentes e jovens e contribuindo para incutir em seu imaginário uma idéia de cidade que, de certo modo, significa a dissolução da cidade enquanto espaço de encontro, ainda que esse encontro seja tenso e conflituoso.<sup>32</sup>

Este processo de auto-segregação da elite na procura por construções arquitetônicas reclusas importam em um rompimento com o resto da cidade, tem raízes na “cultura do medo”, no sentimento de fuga da violência urbana, que naturalmente acaba atribuída aos pobres, ou seja, aos favelados.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 28

<sup>32</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

<sup>33</sup> FERNANDES, Fernando Lannes. Os discursos sobre as favelas e os limites do direito à cidade. In: *Cidades*. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2(3), jan.-jun. 2005, p. 37-62. Disponível

O rompimento social entre as classes dentro do ambiente urbano já está acentuado de tal maneira que a elite vê-se incomodada com o crescimento e expansão das favelas sobre seus territórios, na qual entende como importuno e prejudicial o contato divisório das favelas com suas propriedades. Isto é, o fato de haver a formação de uma favela em área antes ocupada apenas por imóveis nobres, significaria a desvalorização do local.

Tamanha discriminação pode ser notada em demandas judiciais dos Tribunais de nosso País. A décima oitava câmara cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ao julgar um processo<sup>34</sup> de natureza indenizatória negou a pretensão da autora em ser indenizada pelo fato de que após adquirir um imóvel, uma favela foi criada nas proximidades do Loteamento. Alegava a autora que a formação de favela causou a desvalorização do imóvel por diversos motivos, tais como esgoto sem tratamento, insegurança e outros.

Vale registrar um pequeno trecho da sentença de primeiro grau proferida pela MM. Juíza Alessandra Abrão Bertolucci, brilhantemente confirmada pelo Tribunal:

Sabe-se que o desemprego, o alto custo de vida e baixos salários, a ausência de implantação efetiva de políticas públicas de habitação popular, a cultura do descaso público de anos passados, a falta de cultura do brasileiro em honrar seus compromissos financeiros e valorizar os projetos existentes e a inadimplência reiterada são fatores que ocasionam o surgimento de favelas e aglomerações de pessoas em todos os bairros de uma cidade.

As capitais do Rio de Janeiro, e de Porto Alegre são apenas alguns exemplos e a realidade atual é a de prédios sofisticados e inalcançáveis para a maioria da população convivendo, no mesmo espaço público, com moradias simples, avenidas esplendorosamente urbanizadas são paralelas a ruas com esgoto ainda a “céu aberto”.

Tal contexto ensejaria a análise da responsabilização de entes públicos e do próprio cidadão que adere ao sistema e à política de habitações mais populares e que, com seu inadimplemento, encarece e onera ainda mais os contratos.

Ainda, neste mesmo Tribunal, em processo de natureza cível<sup>35</sup> pretendia o município de Bento Gonçalves obter chancela do Judiciário para realizar a demolição de moradias porque haviam sido edificadas em áreas públicas, sem

---

em:[http://www.observatoriodefavelas.org.br/noticias\\_antigas/arquivos\\_noticias/File/Os%20discursos%20sobre%20as%20favelas%20e%20os%20limites%20ao%20direito%20%20cidade.pdf](http://www.observatoriodefavelas.org.br/noticias_antigas/arquivos_noticias/File/Os%20discursos%20sobre%20as%20favelas%20e%20os%20limites%20ao%20direito%20%20cidade.pdf). Acesso em 03 de agosto de 2011.

<sup>34</sup> Nº 70026051334. Julgamento em 18 de setembro de 2008. Relator Des. Pedro Celso Dal Prá. Disponível em [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br). Acesso em 03 de agosto de 2011.

<sup>35</sup> Nº 70011294998. Julgamento em 07 de dezembro de 2005. Relator Des. Adão Sergio do Nascimento Cassiano. Disponível em [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br). Acesso em 03 de agosto de 2011.

aprovação de projetos, e sem integração com o planejamento arquitetônico da cidade e violando preceitos constitucionais ambientais. Cumpre registrar também as palavras do Des. Adão Sérgio do Nascimento Cassiano:

A questão posta em juízo não se resume, pura e simplesmente, na irregularidade do imóvel. Imprescindível a análise das condições que levaram a parte ré àquela construção, precária e em local inadequado. As moradias lá existentes foram crescendo juntamente com o Município de Bento Gonçalves, o qual angaria não só indústrias e um PIB invejável, mas também pessoas sem trabalho e moradia, tendo somente um pouco de esperança de que, quem sabe, nesta cidade maravilhosa e promissora, exista um trabalho para desqualificados tecnicamente.

Continua o magistrado:

A solução rápida e indolor para a sociedade de Bento Gonçalves não pode ser o fechar de olhos e a demolição de uma casa, onde vivem homens, mulheres, crianças, idosos e doentes, expurgando os pobres, oprimidos e sem qualquer auxílio desta cidade (novamente) maravilhosa e promissora. Cabe ao Poder Público impedir a construção irregular e em local inadequado, muitas vezes perigoso, mas, após concluída a obra, em uma clara integração da parte ré ao aglomerado de pessoas já existentes, este deverá regularizar a situação e, em não sendo possível, viabilizar a concessão de moradia a esta família, implementando e incrementando as políticas habitacionais reconhecidamente exitosas no Município de Bento Gonçalves.

Neste excerto do julgado fica claro que uma “questão social” não poderia ser resolvida por intermédio de uma simples ação demolitória acolhida pelo Poder Judiciário – ou, como no caso, de inúmeras delas –, mas sim pelo esforço da Administração Pública na implementação de políticas públicas que garantam à população carente e de baixa renda o direito, assegurado formalmente a todos os cidadãos brasileiros, à moradia digna, tudo nos termos da política de desenvolvimento urbano preconizada nos arts. 182 e 183 da CF/88 e regulamentada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que, nos termos de seu art. 2º, XIV, dispõe que a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, constitui-se em uma das

diretrizes gerais da política urbana, voltada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.<sup>36</sup>

É importante esclarecer que a pobreza (leia-se as favelas) crescem no mesmo ritmo que as cidades. Junto com o crescimento desordenado potencializam-se a proliferação dos despejos massivos, de políticas contrárias às dinâmicas da população urbana popular e a crescente segregação e exploração social que violentam a vida e a cidade e desconhecem as contribuições dos setores populares na construção da cidade e da cidadania.

Assim, como já dito acima, a propriedade privada em seu caráter individual não pode ser pensada somente no foco pessoal do proprietário, mas indispensavelmente deve atender aos anseios coletivos promovendo o desenvolvimento social do local. As favelas, desta forma, não devem ser simplesmente demolidas, mas devem ser reintegradas ao contexto das cidades. Isso se dará unicamente por meio de investimentos maciços em políticas habitacionais.

Vale a lição esclarecedora e provocante da autora Cristiane Derani:

A propriedade é um conceito variável, circunscrito na relação entre o conteúdo do direito do proprietário e a organização da sociedade. A essência da propriedade é seu serviço à sociedade. Inclusive enquanto fruição privada, é justificada como meio de alcance da felicidade social, pois o bem-estar individual deve levar também à felicidade coletiva. Isolamento como finalidade é incompatível com a vida social, implicando um total desconhecimento do "homem-político". Não se pode ter no indivíduo o sanguessuga de uma estrutura social. É ele agente constituidor e o destinatário dos resultados da sociedade. A realização do princípio da função social da propriedade reformula uma prática distorcida de ação social traduzida na privatização dos lucros e socialização das perdas.<sup>37</sup>

Existe um vínculo indissociável, estigmatizado pela sociedade da marginalidade dos seres humanos que residem nas favelas. Todavia, nas cidades brasileiras, em sua maioria, principalmente nas grandes, expõem-se com dramaticidade as desigualdades extremas sobre a propriedade. Aos favelados não resta sentimento algum, afinal, o direito de propriedade passa longe da realidade de todos. Como se a existisse opção para edificar sua morada em outro lugar.

O Estado foi incompetente para planejar e executar políticas públicas para impedir a proliferação das condições subumanas em que são forçadas a inserir-se

---

<sup>36</sup> Nº 70011294998. Julgamento em 07 de dezembro de 2005. Relador Des. Adão Sergio do Nascimento Cassiano. Disponível em [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br). Acesso em 03 de agosto de 2011.

<sup>37</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 239.

parte significativa da população (sub) urbana. Somam-se a isso os interesses que direcionam o exercício social da propriedade à vontade soberana de seu titular.

Ao Estado compete a função primordial de equilíbrio urbanístico, qual seja, criar medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhor condição de vida à comunidade. Por outro lado, obrigatoriamente, deverá existir um conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis, sedimentando o escopo de consolidar, por parte do Estado, instrumentos eficazes na realização da justiça social por meio do planejamento urbano.<sup>38</sup>

## **Conclusão**

A formação do Estado, desde sua gênese, também compreende uma má formação das cidades provocada pelo crescimento populacional, a necessidade de execução de um receituário econômico e conseqüentemente o crescimento desordenado dos agrupamentos urbanos.

A incorporação no texto constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental impôs uma nova ordem jurídica, reconhecidamente permeada pela necessidade de promoção de políticas públicas para reordenação do espaço urbano, com vistas à função socioambiental da propriedade.

Porém a organização das cidades acaba transparecendo a intenção do poder, que se origina no mando das chamadas “elites”, tendo sempre em vista a condição econômica como critério de inclusão ou exclusão dos sistemas satisfatórios de habitação digna, consagrada dentro do contexto do direito à cidade.

O resultado indireto desse processo de precarização social, enquanto contribuição cultural da consciência dos indivíduos e principalmente da estrutura pseudodemocrática do Estado, é a formação de agrupamentos urbanos desordenados que geram, do ponto de vista negativo, uma deformação infra-

---

<sup>38</sup> VIANA, André Custódio. BALDO, Iumar Junior. O ser humano e o Estado: uma síntese socioambiental na panorâmica das políticas públicas do desenvolvimento cidadão sustentável. In: BRAVO, Álvaro Sanchez Bravo. GORCZEWSKI, Clóvis (org.). *Medio ambiente, energía y cambio climático*. Sevilla (ES): Arcibel Editores, 2011.



estrutural, sonhando aos indivíduos as condições necessárias para o exercício da própria dignidade, enquanto relação “à própria condição de ser homem”.<sup>39</sup>

A estigmatização e a manutenção da imagem negativa das favelas e de seus moradores, acabaram por fomentar um instrumento cerceador da vida urbana para os sujeitos da cidade.

A criação desses espaços “elitizados” como shopping centers, condomínios residenciais, limitação de utilização de espaços públicos, e esse processo de auto-segregação de setores dominantes são exemplos da tendência que o planejamento conservador vem tomando nos últimos anos na médias e grandes cidades brasileiras. Observa-se, com isso, que o direito à cidade tem se tornado algo cada vez mais distante, já que a possibilidade do encontro e confronto torna-se a cada dia menos provável.

Esta destruição da urbanidade imposta pelos setores dominantes não se estabelece apenas a partir de intervenções de cunho urbanístico, mas também com políticas públicas mal planejadas ou executadas somente para privilegiar a organização de determinadas estruturas sociais em que o poder acaba avaliando resultados mais objetivos de seus investimentos.

Rotular o morador de favela a partir de estereótipos aqui apresentados constitui um grande obstáculo na superação das disparidades de ordem sócio-espacial existentes na cidade. A emancipação destes sujeitos sociais é elemento indispensáveis para a construção de um novo espaço urbano (um contra projeto de cidade) que tenha nos setores populares uns de seus agentes privilegiados. Desvalorizar o espaço público, por outro lado, é desvalorizar o próprio sentido da cidade, em sua plenitude e urbanidade.

A superação de estigmas e a valorização dos espaços públicos parecem ser caminhos para o rompimento do paradigma histórico da “destruição da urbanidade” imposta pela elite e apresentada por Lefebvre.

## Referências Bibliográficas

---

<sup>39</sup> VIANA, André Custódio; BALDO, Iumar Junior. Desenvolvimento urbano: um discurso sobre a organização socioambiental e habitacional sob a panorâmica da igualdade e da justiça em John Rawls. In: VIANA, André Custódio; BALDO, Iumar Junior (org.). *Meio ambiente, constituição e políticas públicas*. Curitiba: Multidéia, 2011.

AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. Volume I a IX. São Paulo: Loyola, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BALDO, Iumar Junior. Desafetação de áreas verdes: um estudo sob a perspectiva da função socioambiental da cidade e o registro imobiliário. In: BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer; AMARO, Luciane Drago (org.). *Temas contemporâneos de direito*. Passo Fundo: Méritos, 2009.

BALDO, Iumar Junior; ARAÚJO, Neiva Cristina de. A importância da participação social à efetivação de um meio ambiente equilibrado. In: REIS, Jorge Renato dos; WEBER, Eliane; BITTENCOURT, Caroline Müller (org.). *Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira*. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Disponível em:  
[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf).  
Acesso em 03 de agosto de 2011.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERNANDES, Fernando Lannes. Os discursos sobre as favelas e os limites do direito à cidade. In: *Cidades*. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2(3), jan.-jun. 2005, p. 37-62. Disponível em:  
[http://www.observatoriodefavelas.org.br/noticias\\_antigas/arquivos\\_noticias/File/Os%20discursos%20sobre%20as%20favelas%20e%20os%20limites%20ao%20direito%20%20cidade.pdf](http://www.observatoriodefavelas.org.br/noticias_antigas/arquivos_noticias/File/Os%20discursos%20sobre%20as%20favelas%20e%20os%20limites%20ao%20direito%20%20cidade.pdf). Acesso em 03 de agosto de 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: RT, 2008.

GUATTARI, Felix. *As três ecologias*. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. 11. ed. São Paulo: Papirus, 1990.

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

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *O que é a propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Ática: São Paulo, 1989.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VIANA, André Custódio; BALDO, Iumar Junior. Desenvolvimento urbano: um discurso sobre a organização socioambiental e habitacional sob a panorâmica da igualdade e da justiça em John Rawls. In: VIANA, André Custódio(org.). BALDO, Iumar Junior(org.) *Meio Ambiente, constituição e políticas públicas*. Curitiba: Multidéia, 2011.

VIANA, André Custódio. BALDO, Iumar Junior. O ser humano e o Estado: uma síntese socioambiental na panorâmica das políticas públicas do desenvolvimento cidadão sustentável. In: BRAVO, Álvaro Sanchez Bravo. GORCZEVSKI, Clóvis (org.). *Medio ambiente, energía y cambio climático*. Sevilha (ES): Arcibel Editores, 2011.