

MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL

HOUSING IN AREAS OF RISK, CITIZENSHIP PARTICIPATION: A CHALLENGE FOR MUNICIPAL GOVERNANCE

Carmen Beatriz Fabriani¹
Lucas Valério de Castilho²

Resumo: Este artigo tem por objetivo contribuir para a reflexão sobre a ocupação irregular do solo urbano em áreas de risco, o que se constitui um fator de grande preocupação no Estado Social brasileiro. As bases legais para análise se sedimentam na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei de Parcelamento do Solo Urbano e Lei 12.608/12. O Estado e a população detêm o poder para atuar visando promover o desenvolvimento urbano adequado, e fortalecer a justiça social, que é um dos pilares da sustentabilidade. Da junção das ações dos atores na cena urbana pode-se alcançar a implantação de habitações humanas em locais dignos e seguros. Entretanto, na história da urbanização brasileira a participação dos cidadãos na gestão do uso e ocupação do solo tem sido bastante ausente. Tendo por base os conceitos da dignidade humana, da moradia digna e da qualidade de vida desenha-se o cenário dos atores políticos para o exercício da cidadania e da participação popular.

Palavras chave: Participação. Cidadania. Governança municipal. Ciências jurídicas.

Abstract: This article aims to contribute to the reflection on the illegal occupation of urban land in risk areas, which is a major factor of concern in the Brazilian welfare state. The legal basis for analysis is based in the Federal Constitution, the City Statute, Land Installment Urban Law and Law 12,608 / 12. The State and the people have the power to act and promote proper urban development, and strengthen social justice, which is one of the pillars of sustainability. Mixing the actions of the actors in the urban scene can achieve the implementation of human habitation in places worthy and safe. However, in the history of Brazilian urbanization citizen participation in the management of land use and occupation has been quite absent. Based on the concepts of human dignity, decent housing and quality of life draws up the scenario of political actors to exercise citizenship and popular participation.

Keywords: Participation. Citizenship. Municipal governance. Legal sciences.

1 Considerações iniciais

Há um fenômeno atual que atinge diversas cidades brasileiras, o qual consiste nas ocupações irregulares do solo urbano, mormente em áreas de risco. A questão da habitação se constitui num dos graves problemas sociais a serem equacionados no campo das políticas públicas no país e enfrentá-la implica reconhecer, dentre outras circunstâncias, que as soluções devem ser buscadas na conjugação de esforços das três instâncias de governo –

¹ Doutora em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (2005) e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1982). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1970) e em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988). Atualmente é professora do Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE, no mestrado em Desenvolvimento sustentável e qualidade de vida e no curso de psicologia. Email: cbfabriani@yahoo.com.br

² Mestre em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino (FAE - São João da Boa Vista, SP). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Varginha, MG. Especialista em Direito Público pela FADIPA e em Direito e Processo do Trabalho pela Unifenas. Advogado. Professor universitário da FUMESC de Machado, MG, no curso de Direito (graduação e pós-graduação). Email: lucasadvocacia@gmail.com

federal, estadual e municipal³, sem se esquecer da fundamental importância da população no debate e na busca de melhorias na formulação destas políticas públicas. Como a ocupação urbana se insere num contexto de meio ambiente, é de se ver que a adequada gestão de tal aspecto visa a favorecer o desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida, tanto é que o art. 225 da Constituição Federal⁴ dispõe que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.

Neste diapasão, é crucial verificar a possibilidade de participação da comunidade atingida e encontrar a interlocução entre o poder público e a população e, ainda, confrontar o papel do Estado, especialmente no nível municipal, com relação à qualidade de sua ação para o fim de evitar tal ocupação ou tomar medidas para que a mesma cesse.

Existe, ainda, uma forte preocupação com o ser humano, ou seja, na forma como este, muitas vezes, não é respeitado, principalmente em virtude de sua vulnerabilidade, por não saber buscar e defender seus direitos. Em especial com relação ao cenário de moradias irregulares em áreas de risco, pois provocam que pessoas sejam desalojadas, sofrendo com o frio e as chuvas em razão das inundações.

A participação popular é um caminho que pode auxiliar na reversão desse quadro, porquanto encaminha o exercício da democracia e da cidadania, viabilizando o diálogo direto entre os gestores da coisa pública e a população. Neste particular coloca-se a necessidade de expandir a comunicação entre população e Estado principalmente na seara municipal, já que é este ente político que está mais próximo e ciente das carências locais, além de ter a incumbência constitucional de regular a ocupação do solo urbano.

1 Parâmetros legais e antecedentes

Criado por meio da Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 o Banco Nacional da Habitação (BNH), com personalidade de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa, tinha por finalidades, de acordo com o artigo 17, orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues; manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis, objeto de aplicações do sistema; financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais, de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário; e financiar ou

³ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009.

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

refinanciar projetos relativos à instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país. No entanto, o BNH acabou extinto em 1986, fazendo com que a área de habitação passasse por um período de desarticulação e desestruturação⁵ devido à falta de uma maior fiscalização e orientação por parte do Estado. Sendo assim, a situação precária das moradias é corolário, a princípio, da omissão do Estado que se desarticulou no tratamento do problema e que não equaciona o ordenamento do solo de forma adequada. Em razão disso, tão vital função acaba por ser relegada à iniciativa privada e às leis de mercado que não são suficientes para resolução de um problema tão sensível e essencial para construção do tecido urbano e social, bem como da própria cidadania. Some-se a isso a falta de interlocução entre o município e o poder público no que tange ao enfrentamento do problema. Com efeito, a iniciativa privada, ao tratar da questão, não consegue atender ao paradigma da sustentabilidade, da mesma forma que não está aberta a um diálogo com a população, já que, como mencionado, o que regula a atividade privada são as leis de mercado, e não necessariamente a busca por suprir as necessidades locais.

A população inserida na arena de risco não assume posturas preventivas e participativas, eis que, algumas vezes, se apresenta alienada ao seu próprio destino e direitos. Todavia, é necessário que haja um espaço para participação cidadã. E é a partir disso que se viabiliza a solução dialogada entre o poder público e a população, eis que tal interação passa a ser inspirada não pelas leis de mercado, mas sim pela sustentabilidade, orientando valores culturais, ecológicos e sociais.

O conceito de sustentabilidade implica a prática do socialmente justo, do ambientalmente correto e do economicamente viável. Constata-se, assim, que o crescente fenômeno das ocupações irregulares dos solos urbanos mostra o evidente papel contrário ao aludido instituto.⁶ Com efeito, depara-se com uma aparente omissão do Poder Executivo Municipal no que concerne a um planejamento urbano adequado, deixando de implantar e, muito menos viabilizar, instrumentos para um adequado cuidado do ambiente urbano como um bem coletivo e digno. Não se pode olvidar da chamada “cidade irregular”, que se forma com aqueles assentamentos nascidos e desenvolvidos quase como oposição à cidade legal. Urge salientar que a proporção de municípios com legislação e plano e/ou programa específico de regularização fundiária é de apenas 10,4% no total de Brasil.⁷ Sendo assim, tendo como foco o ponto de vista ambiental, a crescente ocupação desordenada do solo urbano tem se mostrado como um elemento incompatível e excessivo. Destaca-se ainda que a implantação de uma política urbana hoje, não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual; lixo; ausência de áreas verdes. Apesar disso, o problema também se faz presente em cidades de menor porte.⁸

O que se tem é que, não obstante a ocupação irregular que, na maioria das vezes, já se encontra instalada, não há a elaboração de políticas públicas com o escopo, ao menos, de se

⁵ FINEP. Programa de tecnologia de habitação. HABITARE. 2012.

⁶ SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

⁷ IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009.

⁸ MEDAUAR, O. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2001: comentários**. São Paulo. RT, p. 16, 2001.

estudar a viabilidade e a forma de remoção ou adequação das famílias com relação ao ambiente de risco.

Do ponto de vista legal, há pelo menos quatro fortes instrumentos jurídicos que podem servir como suporte para a população exigir a plena e ativa intervenção estatal, destacando-se, a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), a Lei 6.766/79 que regula o parcelamento do solo urbano e a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85), que tem, dentre seus objetivos, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao interesse coletivo e à ordem urbanística (art. 1º), legitimando ativamente tanto o Ministério Público quanto as associações civis formadas por cidadãos.

Merece especial atenção que um dos escopos do Plano Diretor, inserido no Estatuto das Cidades, é assegurar aos cidadãos a qualidade de vida, conforme se extrai do texto normatizado no seu artigo 39. Para tanto o inciso VI do artigo 2º elenca uma série de fatores que devem ser evitados para se garantir a ordenação e o controle do solo urbano e, via de consequência, assegurar cidades sustentáveis (Art. 2º, I). Dentre os fatores insculpidos no inciso VI do artigo 2º destacam-se: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; f) a deterioração das áreas urbanizadas; e h) a exposição da população a riscos de desastres naturais. Assim, tais dispositivos legais, por via reflexa, asseguram moradias socialmente justas, pois alertam a população e o poder público em relação a um mínimo necessário para se viabilizar um parcelamento adequado do solo.

Ademais, do ponto de vista econômico, não se pode olvidar que as moradias em área de risco, quando sofrem as respectivas inundações, acarretam prejuízos financeiros para seus moradores, que perdem a maioria de seus bens, e ao poder público, em razão da necessidade de realizar aluguéis sociais, remoções de moradores e limpeza da área.

2 Os atores envolvidos no cenário de risco

Na arena risco, identifica-se a partir das lições de O. Renn pelo menos cinco grupos que tentam lançar mão de diversas estratégias e mobilizam diferentes recursos para influenciar as decisões coletivas ou políticas: os *stakeholders*, o público diretamente afetado, o público observador, o público geral e as autoridades e agências reguladoras.⁹

Sob o ponto de vista da legislação, Fabriani, analisando os desastres naturais que acometeram a cidade de Petrópolis, RJ, em fevereiro de 1988, já asseverou que a existência de leis urbanas de proteção ambiental não foram suficientes para impedir que a cidade enfrentasse problemas quanto aos serviços públicos, estrangulamento do sistema viário, precariedade do serviço de transportes e falta de alternativas para a expansão residencial. A questão é que, não obstante havendo uma legislação, falta a assimilação pelos poderes públicos estadual e municipal, no sentido de promover os investimentos necessários para se ajustar ao crescimento populacional enfrentado pela cidade, mormente a partir da década de 1950. O fato é que, mesmo havendo legislação municipal tratando do tema, muitas vezes o legislador não enfrenta a questão de forma adequada, ignorando a realidade vivida por grande

⁹ RENN, O. **Risk governance: coping with uncertainty in a complex world**. London: Earthscan, 2008.

parte da população local. Tal situação reflete, portanto, a baixa representatividade das lideranças comunitárias no processo de produção legislativa.¹⁰

Ocorre que, muitas vezes, a própria região ou o local já apresentam um quadro geofísico de risco o qual é potencializado pelas ocupações de encostas, através de desmatamentos, seja para fins agrícolas ou urbanos, o que, inclusive, agrava as consequências do fenômeno. Trata-se de um fenômeno que se caracteriza pela socialização da natureza quando o homem, através, por exemplo, da agricultura, deixa suas marcas no mundo físico, limpando o meio ambiente natural e, conseqüentemente, transfigurando suas características originais, podendo, com isso, provocar danos às gerações futuras.¹¹

As áreas ambientalmente frágeis – beiras de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vales – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que sobram para a moradia de grande parte da população.

Ao se analisarem as várias ocorrências de habitações em situação de risco, depara-se com a espantosa e absoluta inação do poder público e das comunidades envolvidas no que diz respeito ao equacionamento do problema. Eis que são diversas as notícias de enchentes e desabamentos ao longo dos anos, inclusive com vítimas fatais. No entanto, poucas são as propostas de solução e, em existindo, acabam por cair no vazio, já que não se desdobraram em projetos de atuação governamental, nem passavam a fazer parte da pauta de reivindicações da comunidade.

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe grande parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandante de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.¹²

A tolerância pelo Estado em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por parte das camadas populares, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. Com efeito, a segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes e promotora da desigualdade social. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

¹⁰ FABRIANI, C. B. Por uma Política de Conservação da Natureza: O desafio de Petrópolis. **Revista de Administração Pública** Vol. 25. Rio de Janeiro, abr./jun. 1991, Fundação Getúlio Vargas.

¹¹ GIDDENS, A; ULRICH, B; SCOTT, L. **Modernização Reflexiva**. Fundação editora da UNESP, 1997.

¹² MARICATO, E. **Metrópole, Legislação e Desigualdade**. *Estud. av.* [online], 17(48), 151-166, 2003.

3 A ocupação urbana, seus reflexos no desenvolvimento sustentável e a agenda 21

A partir do ano de 1987, quando a então presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, apresentou para a Assembleia Geral da ONU, o documento "Nosso Futuro Comum", que ficou conhecido como Relatório Brundtland, registrou-se um marco quanto à conceituação de desenvolvimento sustentável. Nesse relatório o desenvolvimento sustentável foi conceituado como sendo "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades"¹³. Observa-se que a noção de desenvolvimento sustentável representou uma evolução de conceitos anteriormente elaborados, tais como o "ecodesenvolvimento", o qual vinha sendo defendido desde 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo.

O desenvolvimento sustentável desejado pelas sociedades atuais deve promover a inclusão social, o bem estar econômico e a preservação dos recursos naturais. Esse desenvolvimento é denominado como includente, sustentável e sustentado. Para tanto, um importante elemento capaz de garantir o desenvolvimento sustentável das cidades é o zoneamento ambiental, parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente e regulamentado pelo artigo 9º, II, da Lei 6.938/81, o que se trata de um disciplinamento de ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação geoeconômica e ecológica.¹⁴ Nesse sentido o Zoneamento Ecológico-Econômico traduz-se num instrumento apto a promover o desenvolvimento sustentável, na medida em que busca proporcionar a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, uma gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e a participação das populações. A vantagem da promoção de um zoneamento ecológico é justamente mapear os espaços urbanos e, com isso, localizar formações irregulares, como aquelas inseridas em áreas de preservação permanente e que, além da ofensa ao equilíbrio ecológico, são expostas a risco.

Nesse sentido, merece trazer à colação os dispositivos da Lei 12.651¹⁵ que preveem exatamente o que vem a ser as áreas de preservação permanente, isto é, nos termos do artigo 4º, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros. Desta forma, a cidade irregular se forma justamente nestas áreas onde não se deveria

¹³ BRUNDTLAND, G.H. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2. ed., 1991.

¹⁴ MILARÉ, É. **Direito Ambiental: A Gestão Ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁵ BRASIL. Lei n.º. 12.651, de 28 de maio de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**.

construir e são feitos os assentamentos nascidos e desenvolvidos quase como oposição à cidade legal, de modo que muitas edificações irregulares são expressões curiosas do direito de habitar, exercido de forma irregular, por vezes à revelia das normas urbanísticas, visto que faltam a um grande número de cidadãos condições para fazê-lo regularmente.

A questão é que o Brasil demorou muito para formar uma política de desenvolvimento urbano. Somente com a Constituição Federal de 1988 é que se estabelece uma política constitucional para as cidades (arts. 182 e 183), a qual foi feita por meio da Lei 10.257, de 10.07.2001 que positivou a execução da política de desenvolvimento urbano confiada ao Município, a quem cabe, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Ao compulsar o endereço eletrônico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – Zoneamento Ambiental – constata-se que o discurso do Poder Público é no sentido de que o zoneamento ambiental, que corresponde a um processo de planejamento integrado, aparece como uma solução possível para o ordenamento do uso racional dos recursos, garantia da manutenção da biodiversidade, dos processos naturais e serviços ecossistêmicos, os quais se fazem necessários em face, dentre outros fatores, da intensificação dos processos de urbanização e industrialização associados à escassez de recursos orçamentários destinados ao controle dessas atividades. Ocorre que a sociedade quer crescer, prosperar e usufruir de conforto, de modo que a intensificação dos processos de urbanização e industrialização devem ser tratados pelo instrumento do zoneamento ambiental como prioritário, juntamente com a proteção ambiental.¹⁶

A pobreza, por si mesma, não é um problema ambiental, mas o são as consequências que ela gera no meio ambiente, de modo que os problemas sociais podem gerar insustentabilidade por si mesmos, além de afetarem a sustentabilidade ecológica. Observa-se que o desenvolvimento sustentável, explicitado no art. 225 da Constituição e nos princípios inscritos no *caput* do art. 170 (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e nos incisos II (propriedade privada), III (função social da propriedade), VI (defesa do meio ambiente) e VII (redução das desigualdades sociais), enseja claramente a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, ao exigir-lhes proporção adequada e racional, sempre em busca da qualidade de vida, principalmente no ambiente urbano, que o homem moderno escolheu para viver.

Do conceito de cidade sustentável, decorre que a sustentabilidade não é outorgada pelo Poder Público, mas construída pela própria comunidade que deverá encontrar dentro de si a vitalidade e a força expansivas que lhe darão sustentação. Com efeito, o caráter saudável, por sua vez, de uma cidade, não se mede por um único fator, mesmo aquele que possa parecer o mais estrutural. A saudabilidade, assim como a sustentabilidade, é rede complexa de fatores interligados. A qualidade de vida urbana é tecida como malha, com muitos fios, laços e nós. Daí se deduz que o trabalho (do Poder Público e da coletividade) é constante e passível de revisão sistêmica e sistemática.¹⁷

¹⁶ PAULINO, H V. **Zoneamento Ambiental, uma Visão Panorâmica**. São Paulo, 2010.

¹⁷ COIMBRA, J de Á A. **O Outro Lado do Meio Ambiente**. Uma incursão humanista na questão ambiental. 2 ed. Campinas: Millennium, 2002.

Uma comunidade sustentável constrói-se com formas associativas dinâmicas, mobilizadoras, inserindo-se o conceito de empreendedorismo social, cujo traço distintivo é empreender com a comunidade, não apenas empreender para a comunidade. A sustentação de uma comunidade reside na teia bem amarrada das suas relações horizontais, em contraposição às relações verticais, de modo que os cidadãos precisam estar unidos por laços de interesses que eles mesmos despertam e cultivam, e que os congregam em ações e instituições capazes de impulsionar a coletividade toda.

Nesse diapasão, é necessário utilizar mecanismos ou instrumentos por meio dos quais se possa colocar em prática o efetivo exercício do desenvolvimento sustentável, incluindo-se, dentre eles, a Agenda 21, documento que estabeleceu diretrizes para a mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI. Consistiu numa tentativa de se promover, em todo o planeta, um padrão de desenvolvimento que viesse a conciliar os instrumentos de proteção ambiental, a equidade social e a eficiência econômica. Trata-se de um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Sua elaboração foi coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002.¹⁸

A construção da Agenda 21 brasileira partiu do desencadeamento de um processo de planejamento participativo com a finalidade de analisar a situação atual do país para identificar potencialidades e fragilidades e, dessa forma, visualizar o desenvolvimento futuro de forma sustentável.

Merece destacar, ainda, a **Agenda 21 Local** que é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações. A Agenda 21 é hoje um dos instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil e tem provado ser um guia eficiente para processos de união da sociedade, compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação. Entretanto cabe ressaltar que poucos territórios se engajaram no aprimoramento de um instrumento de desenvolvimento sustentável que compatibilize a necessidade de crescimento com a redução da pobreza e conservação ambiental que implica assumir um processo social em que os envolvidos pactuam gradativa e sucessivamente novos consensos em torno de uma agenda possível visando a um futuro sustentável.

Com o objetivo de mapear processos locais, identificar os resultados práticos e ratificar a influência da Agenda 21 no fortalecimento da gestão ambiental e das organizações sociais, o programa Agenda 21/DCRS/SAIC/MMA realizou uma pesquisa em âmbito nacional durante os meses de julho/agosto de 2009. De um total de 5.565 municípios no Brasil em 2009 foram recebidas apenas 177 respostas referentes a processos de agenda 21,

¹⁸ BRASIL. **Agenda 21 brasileira**: ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

que envolveram diretamente 1.111 pessoas sendo: 45% representantes da sociedade civil organizada, 43% do poder público e 11% de pessoas ligadas à área de educação e conselhos. Do total das Agendas 21 Municipais, 59% tem menos de 70.000 habitantes e 35% estão entre 70.000 e 350.000 habitantes, ou seja, 94% das respostas vieram de municípios com menos de 350.000 habitantes. Dos 177 questionários respondidos, a maioria está na Região Sudeste por ser a região mais populosa do país (45%). A Região Sul colaborou com 20% das respostas; a Região Nordeste e Centro-Oeste com 17% e a Região Norte com 9%. Observa-se que processos de Agenda 21 ocorrem com iniciativas conjuntas do governo e da sociedade. Durante a constituição do fórum, 74% dos processos tinham a presença da prefeitura no seu momento inicial, seguido da presença de Organizações Não Governamentais (ONGs). Este dado informa a ancoragem significativa que as prefeituras têm na implementação dos processos municipais.¹⁹

Considerando que o processo de construção social do desenvolvimento sustentável se apoia na dimensão ética, em que se destaca o reconhecimento de que no almejado equilíbrio ecológico está em jogo mais que um padrão duradouro de organização da sociedade, a vida dos seres e da própria espécie humana (gerações futuras); na dimensão temporal, que determina a necessidade de planejar a longo prazo, rompendo com a lógica imediatista, e estabelece o princípio da precaução (adotado em várias convenções internacionais de que o Brasil é signatário e que tem, internamente, força de lei, com a ratificação pelo Congresso); na dimensão social, que expressa o consenso de que só uma sociedade sustentável - menos desigual e com pluralismo político - pode produzir o desenvolvimento sustentável; e na dimensão prática, que reconhece necessária a mudança de hábitos de produção de consumo e de comportamentos,²⁰ ressalta-se que os resultados da pesquisa apresentados no parágrafo anterior evidenciam como este processo está acanhado na implantação de uma democracia participativa no Brasil.

Assim, a utilização de mecanismos, como a Agenda 21, tem importante aplicação, pois os riscos contemporâneos explicitam os limites e as consequências das práticas sociais, de modo que a resolutividade mediante as incertezas das questões de saúde e ambiente não têm sido tangíveis por meio de ações dirigidas a uma causalidade linear, sendo necessário o avanço dentro de modelos explicativos e ações em processos sistêmicos, em que interdisciplinaridade, transversalidade e inclusão dos sujeitos vêm sendo apontadas como obrigatórias ante a complexidade que se institui. Observa-se ainda o espaço institucional para a ação do ministério público que não parece estar desperto para esta atuação cívica.²¹

4 Regime jurídico da moradia

O direito à moradia foi reconhecido como um Direito Humano na Declaração Universal dos Direitos dos Homens e foi aplicado a várias partes do mundo como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. A redação do artigo 182 da Constituição vigente

¹⁹ BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente PESQUISA NACIONAL DAS AGENDAS 21 LOCAIS. DF. 2009.

²⁰ BRASIL, AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004.

²¹ JACOBI, P R; GUNTHER, W M R; GIATTI, L L. *Agenda 21 e Governança. Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012

menciona que, para o desenvolvimento da cidade, o Poder Público deverá observar as “diretrizes gerais fixadas em lei”. No entanto, o direito à moradia somente ingressou de forma expressa na Constituição Federal, na condição de direito social, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000 que deu nova redação ao art. 6º da Carta Magna, sendo sua redação atual (após a EC Nº 64/10) a seguinte: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Embora incorporada ao texto constitucional posteriormente, a proteção ao direito de moradia já se fazia presente através do art. 23, IX, da Constituição Federal ao prever que todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Lenza²² ressalta que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada e é corolário da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, Constituição Federal), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X, Constituição Federal), sendo atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A produção das cidades brasileiras é marcada pela desigualdade: enquanto uma parte da cidade é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, uma (considerável) parte do tecido urbano é produzida à margem da lei e da ordem urbanística – ilegal e irregularmente.²³ Entretanto, observa-se um descompasso entre o Brasil da legalidade e o Brasil real das favelas e demais assentamentos que crescem à margem das cidades e da lei. A produção social do espaço urbano brasileiro, caracterizada pela segregação socioespacial, foi marcada pela história de concentração da riqueza, pelas próprias leis urbanísticas, pelo planejamento elitista, pela omissão ou ação do poder público e de grupos.

Do ponto de vista da legislação federal, merece salientar que o artigo 3º, Parágrafo único, inciso I da Lei 6.766/79 (BRASIL, 1979) estatui que não será permitido o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas. O crescimento demográfico, a dinâmica imobiliária, a falta de acesso à cidade por grandes parcelas da população, a distribuição desigual de renda, a carência habitacional, a falta de intervenções e políticas públicas efetivas pelo Estado e a competição anárquica por parte da iniciativa privada visando apenas ao lucro acarretaram ou contribuíram para o surgimento de ocupações irregulares, formas alternativas de acesso à habitação pelos desprovidos de outros meios. Assim, áreas inadequadas são ocupadas, apropriadas como espaços de habitação, de sociabilidade, de lazer. Com os consequentes impactos e danos ao meio ambiente e à qualidade de vida e o surgimento de vastos e densos espaços de “segunda categoria”, criou-se a necessidade da introdução de legislações mais rigorosas e controladoras.

A Constituição Federal proclama serem direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, dentre outros. Não obstante, ser elevado ao nível de um direito assegurado constitucionalmente é cediço que o crescimento desordenado das cidades, a falta

²² LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

²³ ALFONSIN, B; FERNANDES, E (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

de programas habitacionais e a ausência de vontade política contribuem, em muito, para o aumento da exclusão social, dificultando, portanto, o acesso da população à moradia digna.

Considerando que o direito à moradia foi elevado à condição de um direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal, cabe ao Estado protegê-lo e promovê-lo, através de leis e políticas públicas. À população, por sua vez, no exercício de sua cidadania, cabe reivindicar tal direito, até porque, enquanto direito fundamental, impõe ao Poder Público que garanta sua efetividade dando-lhe aplicabilidade imediata. Uma forma de se exigir isso é acionando o Poder Judiciário, o qual, no caso concreto, tem instrumentos jurídicos capazes de garantir e implantar dito direito, tais como ação civil pública, ação popular, mandado de segurança. Não obstante a possibilidade de se provocar a ação estatal por meio de tais elementos jurídicos, a questão em foco é que cabe ao Poder Público viabilizar meios de acesso da população a uma moradia com um mínimo de condição de habitabilidade, por meio da edição de leis, criação de programas, destinação de recursos, entre outros.²⁴

Por sua vez, sob o enfoque das moradias em locais de risco incumbe ao poder público tomar providências para se assegurar a função social da propriedade. Eis que a mera predominância do interesse público sobre o privado já autoriza a intervenção do Estado. A função social visa a coibir os aleijões da ordem jurídica e, com medidas de grande gravidade jurídica, recoloca a propriedade na sua trilha normal. Sobre a função social da propriedade, destaca Tartuce²⁵ que já estava prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXII e XXIII, e no seu art. 170, III. A busca pela paz social deve nortear a ação do juiz conforme citado no art. 5º da LICC, pelo qual o juiz, ao aplicar a norma, deve ser guiado pelo seu fim social e pelo bem comum.

Realmente, o direito civil constitucional de acesso à propriedade digna ainda está distante de atingir uma boa parte dos cidadãos, o que confirma a assertiva de que ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. O impacto da globalização nas cidades de todo o mundo - em decorrência da "nova pobreza" e, por que não, da nova riqueza - foi responsável por algumas mudanças no caráter da segregação com a ocorrência das *gated communities*, guetos, cidadelas, condomínios fechados. Nesse sentido destaca-se a necessidade de o Estado contribuir ativamente para as práticas sociais, quais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento.²⁶

O regime jurídico da moradia também tem preocupação com a sustentabilidade, tanto é que o inciso I, do Art. 2º da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 prevê que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, sendo uma de suas diretrizes “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”.

²⁴ GALMACCI, T. O Regime Jurídico do Direito à Moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**.

²⁵ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de introdução e parte geral**. São Paulo: Método, 2010.

²⁶ FOUCALT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: PUC RIO, 2001.

A mesma norma, também chamada de Estatuto da Cidade, enuncia em seu artigo 2º, inciso VI, a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres, dentre outros.

O Estatuto da Cidade prevê ainda uma série de instrumentos jurídicos que tem por escopo justamente assegurar uma melhor política urbana, merecendo destaque a gestão orçamentária participativa (artigo 4º, inciso III, f), planos de desenvolvimento econômico e social (artigo 4º, inciso III, h) e assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (artigo 4º, inciso V, r).

5 O Tratamento do risco e a Lei Federal 12.608/12

No que tange à regulamentação do tratamento do risco, especialmente quanto às providências a serem tomadas com relação às moradias, insere-se o Manual de Desastres, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, lançado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC, o qual destaca como causas do fenômeno, além do problema de casas construídas em áreas de riscos intensificados e, em consequência, vulneráveis a desastres como escorregamentos de solo, rolamentos de rochas, enxurradas e inundações, existe o problema das casas mal construídas. Tal Manual, então, prevê medidas de monitorização, alerta e alarme, asseverando que compete ao Sistema de Vigilância das Condições de Segurança das Habitações impedir a construção de edificações inseguras ou em desacordo com as normas estabelecidas no Código de Obras Municipal, em áreas definidas como *non aedificandi*, no Plano de Desenvolvimento Municipal.

Por sua vez, no caso de municípios que não conseguiram evitar a construção de habitações inseguras, em áreas de riscos intensificados de desastres naturais, há que incrementar as atividades de monitorização do tempo e do clima, com o objetivo de detectar situações de pré-impacto e desencadear as ações de redução do impacto dos desastres, com o máximo de antecipação possível. Para tanto, é indispensável que as áreas de riscos intensificados sejam mapeadas e que as construções, consideradas como vulneráveis, sejam objeto de inspeções técnicas frequentes.

O Manual ressalta a necessidade de medidas preventivas, focando a importância do debate e atualização constante do Código de Obras dos Municípios, planejamento urbano, mapeamento de áreas de risco e projetos de relocação de populações que construam suas habitações em áreas de riscos intensificados. Em 11 de abril de 2012, foi publicada a Lei Federal nº 12.608 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Tal norma aborda uma série de diretrizes que garantem um norte para os governos e sociedade civil. Dentre diversos outros, o artigo 5º da aludida lei destaca como objetivos da PNPDEC: reduzir os riscos de desastres, prestar socorro e assistência às populações atingidas, promover a continuidade das ações de defesa civil, estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro e orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção.

Para ser colocada em prática a citada política, implantar-se-á o SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – SINPDEC²⁷, constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil, tendo por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil (art. 10).

Interessante destacar que o SINPDEC abre espaço para a contribuição popular ao prever que poderão participar as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Ao nível municipal, merece destaque seu artigo 8º que estabelece, dentre as competências dos Municípios, identificar e mapear as áreas de risco de desastres, promover a fiscalização dessas áreas e vedar novas ocupações; manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como no que tange a protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres, e estimular a participação de entidades privadas para atuação conjunta com as comunidades apoiadas. Há, ainda, a importância do mapeamento das áreas de risco, competindo à União apoiar Estados e Municípios nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (Art. 6º, IV) e fomentar as pesquisas sobre os eventos deflagradores de desastres (inciso XII).

Ademais, é competência concorrente entre União, Estados e Municípios desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca desses riscos no País; estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres; estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas; estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco; oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil e fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (Art. 9º).

Deve-se salientar que no apoio às comunidades, caracterizada a situação de desastre, é possível que os órgãos de proteção e defesa civil obtenham autorização para transferência de bens apreendidos em operações de combate e repressão a crimes (Art. 17). A norma sob comento também procura definir e delimitar o contexto em que se inserem os agentes de proteção e defesa civil, isto é, os agentes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC; os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil; os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil (Art. 18).

²⁷BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Diário Oficial Eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2012. p. 1.

Tais agentes poderão atuar com auxílio de mecanismos de informática, haja vista que será criado o sistema de informações de monitoramento de desastres, em ambiente informatizado, que atuará por meio de base de dados compartilhados entre os integrantes do SINPDEC visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional (Art. 13).

5 Exercício da cidadania e a participação popular

A temática dos direitos humanos fundamentais é uma das mais ricas no campo do direito constitucional e se entrelaça, inclusive, com a da formação do Estado, ou pelo menos do Estado de Direito. Isso porque a finalidade última de tais direitos é delimitar o poder, de modo a privilegiar o ser humano, seja pela fixação de barreiras ao exercício do poder estatal, seja pela atribuição de deveres específicos ao Estado em prol do bem-estar dos indivíduos.²⁸

Das diversas facetas do exercício da cidadania, merece destaque aquela existente nas Cidades-Estados na antiguidade clássica grega onde indivíduo e comunidade não se negavam reciprocamente, mas se integravam numa relação dialética. O indivíduo, proprietário autônomo de seus meios de subsistência e de riqueza, só existia e era possível no quadro de sua comunidade concreta.

O exercício da cidadania requer participação popular efetiva. A população, inserida num contexto participativo, nada mais faz do que cumprir seu papel no contrato social celebrado frente ao Estado. Da lição de Thomas Hobbes, em sua obra *Leviatã*, publicada em 1651, extrai-se que o Estado absoluto passa a ser visualizado como o resultado do estabelecimento de um “contrato social” entre indivíduos que viviam até então em “estado de natureza” e que, por determinadas razões, decidiram abandoná-lo em prol da entrada em um corpo social e político.²⁹ Porém a leitura interpretativa do contrato social firmada por Hobbes o alinha com a ideia de submissão, ao passo que o filósofo inglês John Locke rompe com o aludido pacto de submissão em nome de um pacto de consentimento, de onde o objetivo grande e principal da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob um governo, é a preservação da propriedade, definida por Locke como vida, liberdade e bens. Ocorre que não se pode olvidar que a relação política – entre governantes e governados – é uma relação de poder, onde um dos dois sujeitos está no alto enquanto o outro está embaixo.³⁰

Com efeito, a democracia moderna repousa na soberania não do povo, mas dos cidadãos. A democracia moderna não mais se baseia na noção de “poder do povo”, mas poder dos indivíduos tomados um a um, de todos os indivíduos que compõem uma sociedade regida por algumas regras essenciais, entre as quais uma fundamental, a que atribui a cada um, do mesmo modo como a todos os outros, “o direito de participar livremente na tomada de decisões coletivas, ou seja, das decisões que obrigam toda a coletividade”. A maioria, segundo Bobbio, é o resultado da soma aritmética, onde o que se somam são os votos dos indivíduos singulares.

²⁸ MELO, A Z. Direitos humanos fundamentais e o Estado de Direito Social. *Revista Mestrado em Direito*. Osasco, 7(2), 71-86, 2007.

²⁹ PINSKY, J; PINSKY, C B. *História da Cidadania*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

³⁰ BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Um problema atual é que o exercício da participação ou do contato entre indivíduos se torna inviável na medida em que eles se enclausuram sob muros e cercas, que lembram as cidades medievais e que indicam uma territorialização peculiar da cidadania, a qual sob enclaves fechados é submetida a três limitações, quais sejam, a lei contratual como autoridade suprema, a ética da propriedade como fundamento da vida comunitária e a exclusão como fundamento da organização social. Deve-se destacar ainda que o enclave é uma importante tecnologia de dominação, uma forma de dominação que opera por meio da dupla hélice da liberdade e soberania, liberdade e proteção. Por outro lado, se superados os entraves, é necessário pensar em formas de articulação que envolvam aliança entre os diferentes grupos que constituem a massa das sociedades urbanas, o que de forma alguma deve ser interpretado como uma revolta contra o Estado.³¹ Porém, para se firmar essa aliança é necessário que a população seja preparada não apenas para o exercício da cidadania, mas como a viver e praticar a cidadania. E essa prática da cidadania tem um papel fundamental para promoção do desenvolvimento local com a expressão da vontade dominante entre os atores sociais³², de modo que é preciso diminuir o monopólio do Estado na produção do direito e da jurisdição, desenvolvendo, por meio dos espaços locais, formas em que o indivíduo tenha o sentimento de pertencimento e inclusão. É necessário, portanto, que se desperte no sentimento comunitário a possibilidade dos indivíduos se fazerem ver e reconhecer como sujeitos que podem (e devem) contribuir ativamente para a produção de conhecimento e para as decisões tomadas.³³ Sendo assim, destaca-se a importância da descentralização, assegurando capacidade de decisão e autonomia de gestão para unidades territoriais de menor amplitude e escala. O que representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

A viabilização dos espaços de participação dos atores sociais e de negociação de interesses diferenciados da sociedade entre si e de influências sobre o Estado e as instituições públicas, é a instância de participação por excelência, constituindo-se num dos campos de disputa política e jogo de interesses dos atores. Para a realização dos fóruns, em especial envolvendo-se a questão do risco, é importante compreender quem são os atores presentes no nível da governança para caracterizar o risco, avaliá-lo, julgar a aceitabilidade e tolerância, comunicá-lo e tomar as decisões sobre como gerenciá-lo. Com efeito, faz-se necessária essa maior preocupação do habitante, exercendo seu papel de cidadão frente às condições urbanas da cidade onde habita. De forma geral, as populações que residem nas áreas de risco se encontram em condição de exclusão social, porém, destaca Rabinovich (1997 apud TAVARES, 2005, p. 300) que “por um lado encontram-se excluídos, desfavorecidos e marginalizados com relação à forma dominante de ocupação e de organização do espaço social, mas, por outro, são incluídos ao habitarem ‘espaços de transição entre outros dois’”. A

³¹ ALSAYYAD, N; ROY, A. **Modernidade Medieval: cidadania e urbanismo na era global**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 85, 2009.

³² BUARQUE, S C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Brasília: PCT – INCRA/IICA, 1999.

³³ DI GIULIO, G; FIGUEIREDO, B R; FERREIRA, L C; ANJOS, J A S A. Comunicação e Governança do Risco: A Experiência brasileira em áreas contaminadas por chumbo. **Revista Ambiente e Sociedade**. Campinas, 2010.

questão é fazerem valer os ideais de cidadania e concederem a adequada valorização ao espaço que ocupam.

É necessário verificar a situação da população inserida nos ambientes degradados quanto a percepção de seu poder de mudança. A ambientalização busca a democratização e a autonomia da territorialização, grupos sociais pensando seu lugar, como um todo, construindo seu caminho para sua perspectiva de qualidade ambiental e de vida. Um processo ambientalizado de territorialização não impõe limites temáticos ou recortes geográficos à reflexão das pessoas. É um convite à totalidade, à integralidade e à transversalidade nas ações e reflexões. Assim, esta participação política cidadã, quer espontânea ou induzida, pode ser analisada como uma manifestação do teor democrático da vida social, em função de sua natureza e de como se inscreve nessa mesma vida, demonstrando que, ao sujeito da participação ou ao sujeito indutor da participação, cabem expressões que refletem que os mesmos se consideram, e consideram aos outros, como fazendo parte, legitimamente, da vida social, envolvendo-se, ou aspirando a se envolver, nos caminhos e destinos da mesma.³⁴ Essa preocupação da população ao exigir a atuação do Estado trata-se de um elemento extremamente importante, até porque nenhum agrupamento político, sindical, técnico ou intelectual coloca em xeque a necessidade da atuação governamental: os debates e embates residem no que e como o Estado precisa atuar.³⁵

A participação comunitária nos processos de criação do Direito do Ambiente é elemento essencial e a mesma pode se fazer presente em diversos momentos, tais como, no processo legislativo, em órgãos colegiados dotados de poderes normativos, na formulação e execução de políticas ambientais e através do Poder Judiciário. Nenhum processo político-administrativo pode ser desencadeado sem a participação comunitária, se quiser obter legitimidade e eficácia.

Os movimentos comunitários, através das associações de moradores, conforme observado em outras experiências, como a ocorrida na cidade de Petrópolis, no Rio de Janeiro por ocasião de um desastre ambiental de proporções catastróficas ocorrido em 1986, destacam-se como um importante espaço de articulação das demandas populares, promovendo o debate das questões locais e organizando campanhas de defesa dos interesses daquela comunidade junto a setores do governo, bem como junto a grupos privados.

Por outro lado, o cenário que tem se destacado nas cidades brasileiras é marcado por vastos processos de vulnerabilidade socioeconômica e civil que conduzem ao que pode ser designado de processo de descidadanização. Com efeito, esse possível descompromisso da população com os valores da cidadania desobriga não só quem está no comando da relação social dos que estão em posição de subalternidade, mas também a própria dinâmica que produz a marginalização ganha a nebulosidade do descompromisso, pois, segundo esse raciocínio, ela é também tida e havida como inelutavelmente natural.

Se a política ambiental pode ser pensada, em uma configuração democrática, como a construção compartilhada do futuro social, a questão nodal que se coloca, para os governos

³⁴ TASSARA, E T de O; FERRARO JUNIOR, L A F; ARDANS, O. **Mapeamentos, Diagnósticos e Intervenções Participativos no Socioambiente.**

³⁵ KOWARICK, L. **Sobre a Vulnerabilidade Socioeconômica e Civil: Estados Unidos, França e Brasil.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

democráticos em regime representativo, é que eles devem se pautar pelo envolvimento participativo máximo da sociedade na definição de suas ações de governo o que, mais uma vez, traz à tona a questão da participação representativa e a participação popular. E, nesse sentido, sendo a política a arte do bem comum, o empenho individual de cada qual na busca e na realização dos ideais e objetivos comunitários configura-se, implicitamente, como fator necessário e obrigatório da cidadania, por tratar-se do interesse coletivo, da coisa pública. O próprio legislador infraconstitucional, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, já deixou margem para a atuação popular quando previu os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, insculpidos no artigo 43 da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, sendo eles: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Quando se fala em atuação popular não se pode deixar de abordar expressão usualmente aplicada consistente na “soberania popular”. Ocorre que as concepções acríticas da democracia falam levemente em soberania popular no sentido de que o povo está acima de qualquer autoridade e também de que detém um poder ilimitado. A democracia crítica, ao contrário, nega a soberania popular nesse segundo sentido e sustenta que o povo detém, sim, o poder supremo de orientar o governo sobre a coisa pública, mas que esse poder, mesmo sendo supremo, não é ilimitado. A democracia crítica tem uma visão realista do povo, nega-lhe a infalibilidade, mas lhe reconhece a capacidade de agir para o melhor.³⁶

Ocorre que a construção de uma relação de confiança no processo de governança do risco requer a existência de um espaço compartilhado no qual os indivíduos podem se engajar em um diálogo recíproco a fim de negociar e chegar a um consenso, de modo que o ponto de partida para (re)significar a cidadania não é a concepção do indivíduo com direitos e deveres, mas considerando seus vínculos com o modo dominante de produção da vida social, ou seja, pelo pertencimento e participação e no interesse em ser parte da história de seu bairro, no estabelecimento de relações de confiança, reciprocidade e solidariedade.

Neste sentido, recupera-se a ideia da democracia crítica para tirar o povo da passividade e também da mera reatividade para que seja uma força ativa, capaz de iniciativa e, portanto, de projetos políticos elaborados por si mesmo, um povo que seja o sujeito da política, não objeto ou instrumento.

6 Dignidade humana, moradia digna e qualidade de vida

É difícil negar a importância teórica e prática do conceito de “dignidade humana”. Além disso, trata-se de uma noção que pode ser abordada a partir de uma grande variedade de perspectivas e disciplinas, pois é uma ideia que tem aplicações em diversas esferas da vida humana. Do ponto de vista normativo internacional a Dignidade Humana, já recebeu diversos

³⁶ ZAGREBELSKY, G. *A Crucificação e a Democracia*. Trad. Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

tratamentos, como, por exemplo, na Declaração Americana, onde há alusões explícitas ao conceito de “dignidade humana”. Na Declaração Universal, há cinco referências explícitas, merecendo destaque o preâmbulo quando dispõe que a dignidade humana é “inerente” a todo ser humano; mesma expressão utilizada pela Convenção Americana em seu artigo 5º.

A vida humana, qualquer que seja a sua origem, traduz-se como um fluxo de projeção coletiva, contínuo, transmissível, comum a toda espécie humana e presente em cada ser humano, de modo que todos têm a mesma dignidade vital e são insupríveis e infungíveis entre si, quaisquer que sejam a raça, o sexo, a ascendência, a situação econômica, a condição social, o grau de crescimento, as deformações e as insuficiências (SOUSA, 2011).

A qualidade de vida da população passa tanto pelo engajamento privado de cada um, quanto pela existência de políticas públicas. A vida pode ser melhorada com medidas muito simples e baratas, ao alcance até de pequenas prefeituras, como proibição de venda de bebidas alcoólicas a partir de certo horário, controle de ruídos, funcionamento de escolas como centros comunitários no final de semana, opções de lazer em bairros da periferia, estímulo às manifestações culturais das diferentes comunidades. Uma forma de contribuição para o aumento do sentimento de comunidade e identidade de um local passa pela mobilização e envolvimento populacional em torno dos problemas enfrentados por uma localidade específica. O sentimento de comunidade requer a ação interdependente entre as pessoas que se consideram elas próprias como similares para satisfação de suas necessidades. Entretanto, não há direitos humanos sem democracia e esta se efetiva por meio do pleno exercício dos direitos políticos que viabilizam o empoderamento das populações mais vulneráveis, o aumento de sua capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas. Merece frisar que a dignidade humana é uma ficção moral, política e jurídica conferida a todos os membros da espécie humana, de modo que são os Estados que têm o condão de criar o princípio jurídico-político da dignidade humana.³⁷

Assim como a qualidade de vida possui critérios de definição que ensejam despender um empenho considerável nos níveis conceitual, metodológico, psicométrico e estatístico a dignidade humana se relaciona com a ideia de um “bem viver”, sendo pouco verossímil afirmar que isso possa ocorrer de forma absolutamente universal. Ao contrário, parece ter maior aceitação a noção de que cada cultura desenvolveu, em diferentes tempos e lugares, uma ideia do “viver bem” e, assim, uma ideia da dignidade, havendo, portanto, multiplicidade de ideias de várias dignidades, cada uma predicada concretamente de grupos sociais cultural e historicamente determinados.

Sob o enfoque da moradia, é preciso frisar, ainda, que o caráter saudável de uma cidade não se mede por um único fator, mas prende-se a uma rede complexa de fatores interligados, de modo que a qualidade de vida urbana é tecida como malha, com muitos fios, laços e nós, cabendo ao cotidiano demonstrar esse caráter desejável de um assentamento urbano, que pode incluir, dentre outros fatores, segurança contra riscos urbanos, segurança contra riscos policiais, pontos de lazer e de encontro, integração de programas de educação e mobilização e participação da comunidade.

³⁷ BOHORQUEZ MONSALVE, V; AGUIRRE ROMAN, J. As Tensões da Dignidade Humana: conceitualização e aplicação no direito internacional dos direitos humanos. *Rev. int. direitos humana*. São Paulo, v. 6, n. 11, Dec. 2009.

Considerações finais

Observa-se que há espaço para a participação cidadã que demonstra ser um fundamental caminho para se viabilizar uma melhor gestão dos espaços urbanos e para viabilizar sua ocupação sustentável e que mitigue o volume de moradias em área de risco, assegurando qualidade de vida à população, a qual pode influenciar, de fato, nos desígnios do Estado mediante uma gestão comunitária, eis que pela governança é possível oportunizar e incentivar práticas locais, especialmente para aqueles que enfrentam diuturnamente as dificuldades de morar nas condições expostas aos riscos naturais, auxiliando, com suas experiências, na gestão do espaço pelo Município.

No campo do risco, esta referida articulação é indispensável, pois tem por escopo garantir à população a segurança jurídica, mediante o exercício do dever estatal no equacionamento do problema, adotando medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, conforme preceitua a Lei Federal 12.608/12. Porém, percebe-se a omissão do Estado, que, por vezes, não apresenta à população uma defesa civil organizada, estruturada ou preparada para lidar com o cenário de risco e que não fomenta espaços públicos para discussão dos interesses locais, até porque permitir aos moradores a possibilidade de discutirem assuntos de seu interesse seria uma forma de se distribuir a Justiça Social. Além do mais, é seu dever constitucional promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

É preciso frisar que a participação cidadã, em que todos os membros da sociedade têm espaço para participar e decidir na gestão do espaço público, requer um efetivo envolvimento de todos os atores relacionados aos diferentes grupos sociais ligados ao problema, de modo a permitir a discussão e a descentralização das decisões. Para que a população se prepare para este exercício de cidadania é necessário que ela esteja devidamente emancipada para ter condições de dialogar e interagir nos assuntos de seu interesse. E esta preparação pode ser alcançada por meio de reuniões prévias entre os sujeitos inseridos no cenário local, ou dentro dos conselhos comunitários, para que apontem e resgatem suas reivindicações, fortalecendo-se e articulando-se para se perceberem compromissados na participação política local.

Para se atingir tal cenário, onde a população exija um papel proativo das instituições públicas, faz-se necessário um novo arranjo institucional em que torne o processo decisório um exercício coletivo, no qual cada integrante apresente-se com um discurso qualificado, reconhecendo-se como membro ativo da sociedade, tornando-se, portanto, sujeito da política. Tornar esse exercício algo integrante do cotidiano indica ser um caminho para se afastar certas práticas imediatistas das Instituições Públicas, quando tomam decisões de forma unilateral, sem considerar as experiências e as culturas locais, e que, dessa forma, acabam por afetar os ideais do desenvolvimento sustentável, porquanto, comprometem as próximas gerações, outros governos, a vida da comunidade e o meio ambiente. Deste modo, pode-se alcançar a verdadeira isonomia prevista no texto constitucional, que deve considerar as

especificidades do ser humano, suas características particulares e o respeito às singularidades que o definem como tal.³⁸

É necessário, portanto, que haja abertura para um processo decisório em que todos os atores sociais possam ter as mesmas oportunidades de expressarem suas opiniões e preferências, uma vez que de outra forma estará se repetindo o fenômeno da humilhação social, em que parcela da população se vê excluída dos negócios do Estado. Trata-se de uma postura socialmente injusta, pois não respeita os anseios e valores sociais e fulmina a participação popular ao lhe impor decisões canhestras e prejudiciais aos seus interesses.

Quando não se dialoga com os interessados, o governo pode tomar decisões economicamente inviáveis, na medida em que destina considerável parcela de verbas públicas para obras que não atendem aos anseios da população, pois esta não tem a oportunidade de exercer uma participação para a autonomia, acarretando, assim, o desperdício do erário. A ocupação urbana por sua densidade e multiplicidade de usos sempre acarreta uma enorme sobrecarga sobre o meio ambiente, se constituindo, quase que por definição, em uma área de risco de desastres socioambientais e, por consequência, de muita exigência na gestão do espaço urbano, de modo que este deve se revestir de um cuidado técnico e político de forma a garantir o comprometimento das várias instituições – políticas, civis e do judiciário – atuantes e interagindo neste espaço. Acredita-se que a gestão participativa é uma importante forma de se garantir a conciliação dos interesses competidores pelos escassos recursos disponíveis de solo, infraestrutura e serviços na situação urbana. O desenvolvimento sustentável nas áreas urbanas é um desafio ainda a ser superado.

Assim, promove-se o exercício do direito à liberdade, pois a população envolvida se desconecta da postura passiva, para ocupar a condição ativa, de atores na implantação da sustentabilidade e da qualidade de vida. Exercem-se, também, os direitos políticos, pois o cidadão passa a ser um protagonista nos negócios do Estado, viabilizando, assim, que possa participar de Conselhos Municipais ou de outros espaços para sua participação, de modo que possa ingerir ativamente nas questões que são de seu real interesse, e, ainda, viabiliza-se o alcance dos direitos sociais, tanto no uso do espaço público, quanto do espaço privado, através do correto equacionamento do ambiente urbano e da moradia digna que assegure a isonomia.

Com efeito, a sustentabilidade e a qualidade de vida nos ambientes urbanos dependem de um processo de mudança na relação população *versus* poder público. No formato atual ainda predominam a ausência de diálogo e a falta de postura do cidadão como detentor do poder de vigilância dos negócios do Estado. Ocorre que o espaço municipal é a corporificação real do espaço de interlocução, porquanto os municípios estão mais próximos do povo, mormente considerando-se que a Constituição Federal de 1988 reconhece a autonomia dos Municípios em seu artigo 18. É imprescindível o estabelecimento de prioridades e planejamento, em especial para resolução dos aspectos envolvidos com o cenário de risco e, para se enfrentar o risco, é imprescindível a abertura para o diálogo, pois o discurso do risco é científico e objetivo, mas é também cultural, social e político.

³⁸ TASSARA, Eda Terezinha de Oliveira; FERRARO JUNIOR, Luiz Antônio; ARDANS, Omar. *Mapeamentos, Diagnósticos e Intervenções Participativos no Socioambiente*.

A população não está alienada às questões do risco, da moradia ou da sustentabilidade. O que a inibe é que ainda se apresenta reprimida, amedrontada e até mesmo amordaçada. Os cidadãos são sensíveis para a discussão destas questões e correspondem quando provocados e quando lhes é concedida voz, oportunizando-se espaços para participação popular, sendo isto indispensável para se alcançar a autonomia, a justiça social e a qualidade de vida.

Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOHORQUEZ MONSALVE, Viviana; AGUIRRE ROMAN, Javier. As Tensões da Dignidade Humana: conceituação e aplicação no direito internacional dos direitos humanos. *Sur, Rev. int. direitos humana*. São Paulo, v. 6, n. 11, Dec. 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente *PESQUISA NACIONAL DAS AGENDAS 21 LOCAIS*. DF.2009. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental Programa Agenda 21 Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/sumario_executivo_18.pdf. Consulta em 02 set. 2014.
- BRASIL Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, D.O. Eletrônico*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2012. p. 1.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- BUARQUE, S Sérgio C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Brasília: PCT – INCRA/IICA, 1999.
- COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O Outro Lado do Meio Ambiente*. Uma incursão humanista na questão ambiental. 2. ed. Campinas: Millennium, 2002.
- DI GIULIO, Gabriela Marques; FIGUEIREDO, Bernardino R.; FERREIRA, Lúcia da Costa; ANJOS, Jose Angelo S. Araujo. Comunicação e Governança do Risco: A Experiência brasileira em áreas contaminadas por chumbo. *Revista Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. XIII, p. 283-297, 2010.
- ELVAS, Susana; MONIZ, Maria João Vargas. Sentimento de Comunidade, Qualidade e Satisfação de Vida. *Aná. Psicológica*. [online]. set. 2010, vol.28, no.3, p.451-464.
- FABRIANI, Carmem Beatriz. Por uma Política de Conservação da Natureza: O desafio de Petrópolis. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 25., abr./jun. 1991, Fundação Getúlio Vargas.
- FINEP. Programa de tecnologia de habitação. HABITARE. 2012 Disponível em: http://www.habitare.org.br/programa_historico.aspx. Acesso em 23 junho 2012.
- FOUCALT, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: PUC RIO, 2001

- GALMACCI, Thanyelle. O Regime Jurídico do Direito à Moradia. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*.v. 36 (jun./jul. 2011) – Porto Alegre: Magister.
- GIDDENS, Anthony; ULRICH, Beck; SCOTT, Lash. *Modernização Reflexiva*. Fundação editora da UNESP, 1997.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009.
- JACOBI, Pedro R; GUNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. *Agenda 21 e Governança. Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012 .
- KOWARICK, Lúcio. *Sobre a Vulnerabilidade Socioeconômica e Civil: Estados Unidos, França e Brasil*.Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 18, n. 51, Feb. 2003.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LOURES, Marta Carvalho; PORTO, Celmo Celso. A Avaliação da Qualidade de Vida: guia para profissionais da saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, Dec. 2009.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole, Legislação e Desigualdade*. Estud. av. [online], 17(48), 151-166, 2003.
- MEDAUAR, Odete. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2001: comentários*. São Paulo. RT, p. 16, 2001.
- MELO, Adriana Zawada. Direitos humanos fundamentais e o Estado de Direito Social. *Revista Mestrado em Direito*. Osasco, 7(2), 71-86, 2007
- MILARÉ. Édis. *Direito Ambiental: A Gestão Ambiental em foco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PAULINO, Heloísa Verri. *Zoneamento Ambiental, uma Visão Panorâmica*. São Paulo, 2010.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. *História da Cidadania*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.
- TASSARA, Eda Terezinha de Oliveira; FERRARO JUNIOR, Luiz Antônio; ARDANS, Omar. *Mapeamentos, Diagnósticos e Intervenções Participativos no Socioambiente*. Série publicada pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. Brasília, 2007.
- RENN, Ortwin. *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan, 2008.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Lei de introdução e parte geral*. São Paulo. Método, 2010.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *A Crucificação e a Democracia*. Tradução Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

Recebido em: 19 de setembro de 2014.

Aceito em: 2 de fevereiro de 2015.