

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**DEISE MARCELINO DA SILVA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silvine Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA



# O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

## THE RIGHT TO THE CITY AND THE PARADIGM OF SOCIO-SPATIAL SEGREGATION

Warley França Santa Bárbara <sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo busca debater o cenário de segregação social e espacial existente dentro das cidades brasileiras e como o contexto que se apresenta relaciona-se com a não observância do direito à cidade e o desrespeito às suas funções sociais. Como resultado, se percebeu uma nítida relação entre o paradigma da segregação socioespacial, a construção do espaço urbano e a não garantia do direito à cidade, de modo em que segmentos da sociedade mais vulneráveis passam a ser marginalizados em zonas inadequadas do ponto de vista habitacional, interferindo, assim, na acessibilidade de tais indivíduos em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas, bem como corroborando a insegurança em regiões específicas da cidade. O planejamento urbano, junto à efetivação do direito à moradia e de uma gestão urbana democrática, surge como uma saída para a redução da exclusão e conseguinte concretização de um direito à cidade verdadeiramente democrático e que resguarde a pluralidade existente nas grandes metrópoles. Evidencia-se, portanto, a relevância da temática, a qual foi desenvolvida por meio de uma pesquisa explicativa e de cunho teórico-bibliográfico.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Segregação socioespacial, Planejamento, Moradia, Participação popular

### Abstract/Resumen/Résumé

The present article aims to debate the scenery of social and spatial segregation that exists in brazilian cities and how the presented context relates with the non-observance of the right to the city and with the disrespect to its social's functions. As a result, was noticed a clear relationship between the paradigm of the socio-spatial segregation and the construction of the urban space, in a way that the most vulnerable segments of society are marginalized in unappropriated zones from the housing point of view, interfering, thus, in the accessibility of this individuals in urban mobility, commercials and labor contexts, as well as corroborating the insecure in specific regions of the city. The urban planning appears as an exit to the exclusion reduction and, therefore the realization of the right to the city, truly democratic and in resguard of the plurality that exists in big metropolis. Therefore, it's evident the theme relevance, that was developed through an explanatory and theoretical-bibliographical research.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Bacharel em Direito. Especialista em Políticas e Gestão de Saúde na SES/MG.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to the city, Socio-spatial segregation, Planning, Housing, Popular participation

## 1 - INTRODUÇÃO

As cidades se apresentam como ambientes dotados de grande riqueza e diversidade política, cultural e social, o que representa a pluralidade de modos de vida e de relações que coexistem num mesmo meio e que, dessa forma, devem ser harmonizadas, sem que o direito de um indivíduo ou comunidade represente a violação ou o sacrifício de outras garantias. Percebe-se que tais modos de vida são determinantes também na construção do ambiente urbano, refletindo no modo com que as comunidades lidam com seus semelhantes e com o território, de tal modo em que, compreender os problemas sociais representa o auxílio na compreensão das problemáticas urbanísticas.

Nesse sentido, a questão do uso do solo e da segregação espacial dentro das cidades já é um problema há muito debatido no meio acadêmico e que se apresenta com uma grande complexidade, em decorrência das diversas particularidades existentes em cada meio social e da necessária abordagem interdisciplinar que se impõe. Nessa perspectiva, a pobreza e a desigualdade socioeconômica são traços praticamente intrínsecos da humanidade, da qual não escapa a sociedade brasileira, especialmente aquela que habita os espaços urbanos. As condições econômicas e sociais marcam, por conseguinte, a morfologia urbana de modo positivo ou negativo, impactando em como ocorrem as construções e transformações dentro das metrópoles e, em especial, influenciando um contexto de significativa segregação nas urbes, tanto do ponto de vista social quanto espacial.

Evidencia-se que as cidades, seus espaços construídos ou não, guardam uma estreita relação com o cenário de desigualdade brasileiro, de modo em que a forma de organização espacial dos diversos grupos e segmentos populacionais, o lugar em que vivem e em que condições é marcada por uma realidade socioeconômica que segrega de acordo com o poder econômico, favorece as pessoas com alta renda e prejudica aqueles já vulneráveis do ponto de vista social e financeiro. As regiões urbanas com melhores condições estruturais e mais bem localizadas passam, assim, a pertencerem a um estrato social privilegiado, em um cenário próximo à exclusividade e que é de difícil superação, em virtude da ausência de uma adequada reforma urbana e de políticas públicas inclusivas e democráticas.

Por outro lado, as classes sociais com baixo poder aquisitivo passam a ocupar regiões específicas e, em geral, mais afastadas dos centros urbanos, localidades essas que muitas vezes

não possuem uma adequada infraestrutura urbana, serviços públicos básicos e essenciais à garantia da dignidade humana e que, nesse sentido, são conectados com o restante da cidade de maneira extremamente precária. Em tal perspectiva, na qual as classes desfavorecidas são “empurradas” para regiões periféricas das cidades, enquanto o centro é onde, geralmente, se encontram as maiores oportunidades de emprego e de comércio, outros problemas acabam sendo agravados como o desemprego, a falta de moradia, a ocupação desordenada do solo e os danos ao meio ambiente.

O mercado imobiliário e o poder público interferem nessa dinâmica muitas vezes contribuindo para a exclusão socioespacial da população, amplificando a dificuldade de acesso das pessoas às regiões centrais da cidade, bem como a impossibilidade de se residir nestes locais que passam a ser ocupados essencialmente pelas classes mais elitizadas. Nesse ínterim, cumpre no presente artigo, inicialmente, debater o cenário de pobreza e desigualdade brasileiro, especialmente dentro do meio ambiente urbano, discorrendo sobre como tais mazelas interferem no contexto de segregação socioespacial que aflige grande parte da sociedade que vive nas cidades. Assim, será demonstrado em que circunstâncias o desenvolvimento urbano se dá na realidade brasileira e sob quais influências os agentes sociais moldam cidades excludentes e ao arrepio da justiça social.

Posteriormente, a partir de uma perspectiva humanista, se debate o direito à cidade e sua função social como institutos jurídicos de extrema importância dentro do direito urbanístico e cuja efetivação implica na redução de mazelas socioeconômicas das mais variadas particularidades. Busca-se confirmar, ao fim, a hipótese de que o combate à segregação espacial é necessário para uma verdadeira implementação do direito à cidade no contexto urbanístico brasileiro e que tal mudança deve ocorrer, dentre outros caminhos, através da efetivação do direito à moradia e de uma gestão urbana democrática.

## **2 - DESIGUALDADE, POBREZA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS**

A realidade brasileira marcada pela pobreza e pela desigualdade se relaciona diretamente com o cenário de segregação socioespacial vislumbrado nas cidades. Em verdade, o que se percebe nos centros urbanos é a face espacial de tais mazelas, de modo em que estas influenciam diretamente na formação da estrutura urbana. Apesar do progresso civilizatório existente, a desigualdade e as más condições de vida de parte da população se mantém

crecentes e passam a criar empecilhos não apenas à manutenção da paz, como ao próprio desenvolvimento em suas diversas vertentes, dentre elas a perspectiva urbana.

O acesso à bens e serviços, dentro da lógica da desigualdade, faz com que o paradigma existente dentro das cidades seja extremamente inconciliável com a justiça social e com o dever republicano de redução da pobreza e da desigualdade. O reflexo dessas no espaço urbano retrata também o processo de dominação social que se percebe nas cidades brasileiras (PALMEIRA, 2020).

Na concepção de Secchi (2013), a riqueza e a pobreza não se traduzem em conceitos meramente econômicos, mas sim na ideia de que se relacionam com outras grandezas como a posição no mercado de trabalho e o próprio lugar de habitação. Nessa senda, rica também seria a pessoa ou grupo que tem acesso à um bom capital espacial, sendo incluso na cidade e no território, bem como tendo acesso aos aspectos políticos, sociais e culturais do meio. Pelo outro lado, os pobres seriam também aqueles que não dispõem de tais prerrogativas e que, assim, tem a sua cidadania cerceada muitas vezes por uma condição espacial.

Assim sendo, a cidade marcada pela exclusão e desigualdade não tem meios de garantir uma adequada inclusão social e espacial das pessoas, tampouco de possibilitar a manutenção do desenvolvimento ou a garantia das cidades sustentáveis. A segregação socioespacial, dessa maneira se trata de um reflexo da conjuntura social apontada, o que é apontado por Villaça (2011, p. 56) ao concluir que a “obscena desigualdade que existe na sociedade brasileira se manifesta na enorme segregação que se observa em nossas cidades”

A segregação pode ocorrer através de diversas perspectivas, razão pela qual dentro do conceito se percebem diferentes significações, podendo a segregação ser social, racial, residencial, espacial, urbana, dentre outras. Deve-se relevar, nesse contexto, como sendo uma característica marcante na história civilizatória, a vontade dos indivíduos de buscarem se diferenciar daqueles que se consideram inferiores por alguma razão, seja de classe, cor ou credo.

Não obstante, se propõe no presente texto a análise conjunta da segregação social e espacial não apenas em virtude da correlação existente entre essas, mas também pela impossibilidade de compreensão de uma sem a outra, eis que a segregação social interfere diretamente na espacial e vice-versa, em especial quando se trata do meio ambiente urbano, embora não exclusiva à este. Nesse sentido Roma (2008, p. 33) explica que “somente

analisando o social e o espacial em conjunto é que se pode começar a compreender a complexa “natureza” da diferenciação social e espacial, e, por meio dela, a segregação socioespacial”.

Segundo a referida autora, a segregação espacial seria, em termos, um produto de relações sociais que já implicam na segregação entre os indivíduos, o que reflete nitidamente na formação das cidades contemporâneas. (ROMA, 2008). Sobre a produção desses espaços urbanos, se evidencia que este se dá através das vontades de diversos agentes sociais ao ocuparem o território, podendo estes serem promotores imobiliários, proprietários fundiários ou dos meios de produção, grupos sociais mais vulneráveis e excluídos socialmente, bem como o próprio Estado (PALMEIRA, 2020).

Assim, percebe-se uma concepção do espaço como algo produzido pela sociedade, o que, nas palavras do geógrafo Milton Santos ocorre por meio de um processo de subordinação, ou seja, o espaço ao mesmo tempo em que subordina a sociedade é a ela subordinado. Observe-se:

“Ora, o espaço, como as outras instâncias sociais, tende a reproduzir-se, uma reprodução ampliada, que acentua os seus traços já dominantes. A estrutura espacial, isto é, o espaço organizado pelo homem é, como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante” (SANTOS, 2008, p. 181)

Assim sendo, tendo em mente a desigualdade existente nas relações humanas e sociais, bem como se considerando o espaço urbano um produto de tais relações e à elas subordinado, não há como se falar em um espaço construído de maneira equânime e justa dentro do paradigma da desigualdade. Com razão, é por meio dos contrastes existentes nos centros urbanos que se torna visível também a desigualdade social e o processo de exclusão que marca a formação das cidades, de modo em que, conforme dito, a desigualdade encontra na segregação urbana entre classes a sua mais importante manifestação espacial (ZECHIN; HOLANDA, 2018).

É evidente que diversos outros fatores influenciam a formação do espaço e em sua condição de exclusão, razão pela qual dentro de uma mesma cidade há uma grande fragmentação de meios sociais totalmente diversos, com realidades e problemas diferentes. Os fatores econômicos e políticos da sociedade historicamente foram atraídos para as cidades e, logicamente, influenciam e condicionam o crescimento dessas.

A cultura econômica e política da sociedade, nesse viés, exerce um papel central dentro do desenvolvimento urbano, da mesma forma em que as leis urbanísticas, as escolhas estatais na formulação das políticas públicas e o mercado imobiliário em geral também atuam de modo

direito e indireto na construção dos espaços dentro das cidades (PALMEIRA, 2020). Demais disso, não se pode ignorar que, justamente em decorrência da mencionada fragmentação existente nas metrópoles brasileiras, deve-se considerar na análise desses espaços as diversas variantes históricas e morfológicas existentes e que, de igual forma, condicionam o espaço urbano ou ao menos partes desse.

De mais a mais, a própria distribuição diferenciada de recursos naturais e humanos no espaço geográfico influencia na formação de espaços geograficamente concentrados. Sobre a população, é certo que essa é também, dentro do sistema econômico capitalista, considerada um recurso, sendo a sua concentração muitas vezes algo pensado para favorecer o funcionamento e o lucro dos centros comerciais, através, por exemplo, da diminuição da remuneração pelo trabalho. (MATOS, 1995).

Dessa maneira, as particularidades existentes em cada sociedade, em conjunto às escolhas dos mencionados agentes sociais, econômicos e políticos pode, eventualmente, acarretar espaços urbanos segregados do ponto de vista social ou espacial. Contudo, no que tange à problemática apontada, a desigualdade como característica social e econômica do Brasil é possivelmente o fator de maior influência para a formação de espaços socialmente segregados, de modo em que certas parcelas da sociedade são cada vez mais excluídas por razões socioeconômicas, visando, aliás a formação de uma paisagem adequada do ponto de vista das elites econômicas e políticas.

O que muitas vezes não se percebe é que a busca por tais ambientes “adequados” representa na realidade uma política higienista, a qual, inclusive, foi praxe dentro do Estado brasileiro desde o fim do século XIX até os anos 30, de tal forma que a segregação para com os imigrantes e classes sociais mais pobres era enxergada como uma possível saída para problemas sanitários e urbanos (ANDRADE, 2011). Assim, medidas como a demolição de cortiços, construções irregulares e pensões, bem como a remoção de favelas localizadas nas regiões mais nobres e centrais são historicamente percebidas como algo comum dentro das cidades brasileiras e tratadas como políticas de “embelezamento”.

As mencionadas providências de gentrificação, muitas vezes justificadas pela ideia de revitalização, em verdade, são implementadas pelos órgãos públicos até mesmo nos dias atuais, buscando a valorização imobiliária de tais regiões, o incentivo ao turismo e o estímulo aos investimentos privados locais, o que explica o processo histórico de expulsão sofrido pelas classes sociais desfavorecidas economicamente dos grandes centros urbanos. Relewa-se que o

panorama em questão reflete também como o capital molda os espaços urbanos, criando, demais disso, empecilhos à justiça social e ao direito à cidade.

Até por volta dos anos 80 era mais perceptível uma clara divisão, baseada na desigualdade e na pobreza entre as periferias das cidades, regiões ocupadas pela população mais pobre e os centros urbanos que, em geral se mostravam mais bem equipados, com melhor infraestrutura e acessibilidade para os demais pontos urbanos. Contudo, dos anos 80 em diante se percebe uma mudança de perspectiva, no sentido de que a divisão socioespacial entre centro e periferias, representando em verdade uma divisão de classes sociais deixou de se tornar tão relevante e nítida, muito em virtude de novas formações de favelas também em regiões mais próximas aos centros e da proliferação de condomínios particulares que não necessariamente ocupam as regiões mais centrais (SCHROEDER, 2015).

Ao longo do tempo, parcelas da população mais pobre passaram a migrar para locais mais próximos dos centros comerciais, buscando, ao menos em um primeiro momento, melhores condições e oportunidades de trabalho, o que não era algo viável anteriormente e que, ainda hoje, permanece sendo extremamente dificultoso para muitas camadas da população, em decorrência da supervalorização de tais regiões pela sociedade, pelo mercado imobiliário e pelo próprio processo de segregação socioespacial sofrido.

Não obstante, o efeito migratório que se percebeu no meio urbano tornou-se possível justamente pela desvalorização de tais áreas, eis que a elite burguesa abandonou, em termos, os centros das cidades para viverem em regiões mais afastadas e menos densas, o que explica a rápida proliferação dos condomínios fechados. Sobre o tema, releva-se que tais condomínios particulares e mais afastados dos grandes centros urbanos de fato tiveram um grande estopim no início do século XXI, sendo este um fenômeno que se associa ao crescimento da desigualdade e do aumento de preço da terra. Sob a influência do mercado imobiliário, o espaço que é público passou cada vez mais a ser visto como algo negativo, enquanto a exclusividade e o isolamento se tornam um indicativo do *status* social mais elevado (STEDILE, 2019).

Nas palavras de Camargo, para além da questão espacial deve ser considerado que:

“[...] importa para as classes sociais privilegiadas conviver e frequentar lugares frequentados por pessoas semelhantes que possuem modos de vida e pensamentos convergentes, ou seja, importa conviver com pessoas que possuem um nível socioeconômico próximo e não com indivíduos menos abastados, o que ajuda a caracterizar a cidade como um “mosaico de pequenos mundos que se tocam, mas não se interpenetram” (CAMARGO, 2010, p. 32)



De mais a mais, a migração de classes pobres para os centros urbanos não representa, assim, uma verdadeira inclusão social de tais pessoas, tampouco a efetivação dos seus direitos como de acesso à cidade. Embora a capacidade de locomoção e acessibilidade possa melhorar ao se residir mais próximo aos centros, é certo que os indivíduos que se vêm obrigados à buscar moradias nessas regiões, não raras vezes acabam por ocupar áreas de risco ambiental, locais insalubres, bem como áreas irregulares do ponto de vista jurídico-urbanístico, o que, por sua vez, provoca a judicialização de ações demolitórias por parte de particulares e do Poder Público, bem como implica no risco à saúde e segurança dessas pessoas.

Nesse cenário, a despeito dos condomínios fechados, do processo de “abandono” dos centros urbanos por parte das elites econômicas e da parcial migração da população pobre para as regiões centrais, a segregação socioeconômica em momento algum deixou de existir ou mesmo passou por algum significativo processo de redução, mas sim ganhou novos contornos na contemporaneidade. Conforme Patrícia Andrade (2011), a conjunção dos crescentes problemas urbanísticos que existem hoje nas cidades e as novas faces da segregação fazem com que esta seja cada vez mais rígida e caracterizada por um ambiente urbano de promoção ao isolamento e à privação de direitos.

Assim, analisar a segregação socioespacial no presente se torna possível não apenas pela compreensão de que a exclusão social e a desigualdade atingem a cidadania como um de tais indivíduos, como também pela ideia de que o processo em comento se relaciona com as disjunções do Estado Democrático de Direito e da modernidade (SILVA, 2010). Nessa perspectiva, permanece a ideia da segregação e do isolamento social com base nos atributos sociais de cada grupo (MARQUES, 2007), como também a privação ou auxílio para a efetivação de direitos que o local de residência pode proporcionar.

Sem embargo, não se podem ignorar as novas relações de poder e também de trabalho que se tem na modernidade e como elas influenciam o processo de exclusão espacial no ambiente urbano. Inicialmente, sobre as relações de poder, se observa que essas são fortemente influenciadas e modificadas dentro de locais segregados social e espacialmente, gerando, nesse sentido, um vínculo de poder assimétrico em tais regiões que, por conseguinte, se tornam mais vulneráveis à violência (SILVA, 2010). Com efeito, pelo próprio processo de segregação que as camadas mais pobres da sociedade amargam, as regiões habitadas por esses indivíduos muitas vezes são abandonadas pelo Poder Público, não tendo acesso, portanto, à uma adequada

infraestrutura urbana e à serviços públicos básicos, o que diminui à capacidade de resiliência local para lidar com a criminalidade.

Dessa forma, para além das questões afetas à pobreza e à desigualdade, deve-se ressaltar o papel do Estado no cenário de violência existente, sobretudo nas regiões periféricas e nas comunidades urbanas, de tal forma que o Poder Público assume, em tais localidades a função de contentor das eventuais desordens, o que ocorre por meio de operações policiais e políticas de encarceramento e não por meio de um compromisso verdadeiramente voltado para a redução e prevenção da violência (STEDILE, 2019).

Noutro giro, no que tange às relações de trabalho, estas assumem um papel central não apenas dentro da sociedade e das relações sociais como também na questão da segregação socioespacial. Isso, porque, ter acesso a bons empregos e boas remunerações representa além de uma melhor qualidade de vida, o acesso à bens e serviços, o que ocorre por meio de, dentre outros fatores, uma residência “bem” localizada no centro urbano.

Por outro lado, aqueles que não tem acesso à tais empregos ou mesmo à emprego algum, vivendo, assim, estagnados em uma situação de vulnerabilidade socioeconômica e muitas vezes sem acesso ao mínimo necessário à manutenção de sua dignidade, acabam por serem excluídos também da lógica dos sistemas de crédito imobiliários, eis que sem uma comprovação de renda adequada, dificilmente tais indivíduos conseguem acesso ao crédito e, por conseguinte, deixam de efetivar seu direito à moradia (ROMA, 2008). Sobre as relações de trabalho e a segregação socioespacial, observa-se:

“É fundamental para análise da produção e da reprodução do espaço urbano, da desigualdade socioespacial, que se analise a imbricação do mundo do trabalho e do mundo da reprodução da vida como produto da exploração, dominação e espoliação dos trabalhadores que se concretizam no local de trabalho, no lugar de moradia, no deslocamento da moradia para o trabalho, na vida em geral. (RODRIGUES, 2008, p. 78)

De mais a mais, outro aspecto que importa notar dentro do contexto de exclusão dos centros urbanos e que se relaciona com a questão trabalhista e a dificuldade de acesso ao emprego é o problema de locomoção existente para que a população periférica tenha acesso às zonas centrais. Com efeito, a localização das moradias e a capacidade de acesso aos centros interfere não somente na busca por melhores oportunidades de trabalho, como também se tratam de elementos centrais para que a população seja inserida na econômica urbana.

A ocupação saturada dos centros das cidades por atividades econômicas acarreta um cenário de altos custos e poucas oportunidades para a implementação de novos comércios em tais regiões, nesse sentido é gerado um processo de desconcentração, por meio do qual se formam centros comerciais nos subúrbios das metrópoles. Em outras palavras, diante da impossibilidade de acesso aos centros comerciais elitizados das cidades, as populações excluídas socialmente formam os chamados subcentros à serem utilizados por referidas classes sociais que sofrem esse processo de exclusão espacial até no que se refere à utilização do comércio urbano. (DINIZ, 2015)

Flávio Villaça conceitua o subcentro ao tratar da figura como sendo uma:

“réplica em tamanho menor do centro principal, com a qual concorre em parte sem, entretanto a ele se igualar. Atende aos mesmos requisitos de otimização de acesso apresentados anteriormente para o centro principal. A diferença é que o subcentro apresenta tais requisitos apenas para uma parte da cidade, e o centro principal cumpre-o para toda a cidade (VILLAÇA, 1998, p. 293).

Contatado o panorama de segregação nas cidades brasileiras e algumas de suas implicações sociais, econômicas e espaciais se evidencia como os agentes produtores do espaço urbano atuam com uma perspectiva corporativa, tratando as áreas urbanas como produtos à serem comercializados pelo mercado nos momentos oportunos (VIEIRA, et al, 2019). Isso posto, será mais bem analisado de quais maneiras a segregação socioespacial nos ambientes urbanos implica na violação ao direito à cidade, dificulta o seu efetivo cumprimento, não deixando de impossibilitar, ainda, o respeito à função social da cidade e corroborando um cenário de significativos conflitos territoriais.

### **3 - O DIREITO À CIDADE E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

O direito à cidade nasce no ordenamento jurídico pátrio, assim como demais garantias fundamentais, a partir de um processo de luta e de movimento social, existindo um processo histórico da sociedade pela afirmação do direito de participar na construção da política urbana, de modo a fazer com que esta ocorra de forma justa e sustentável (GOMES, 2018). Em que pese já haviam em legislações anteriores algumas referências axiológicas, apenas com a CF/88 é que o direito à cidade ganha mais força dentro da sistemática constitucional, o que ocorre por meio de diversos dispositivos que se relacionam com a posição jurídica em comento, como a previsão de deveres e direitos a serem respeitados nas relações públicas ou privadas que envolvam questões urbanísticas.

Opera, assim, o direito a cidade como uma garantia de que visa defender interesses coletivos e difusos. Nesse viés, se percebe que o direito em questão vai muito além da

prerrogativa individual de acesso aos espaços e recursos urbanos, se tratando de um direito coletivo que pressupõe uma remodelação do processo de urbanização existente, ou seja, se trata do direito de construir e reconstruir as cidades e seus próprios indivíduos (HARVEY, 2008).

Nesse sentido, o surgimento do direito à cidade dentro do ordenamento jurídico brasileiro se mostra essencial para garantia da dignidade da pessoa humana, implicando no direito dos indivíduos de moldarem seus modos de vida e terem acesso às oportunidades oferecidas nos centros urbanos sem qualquer tipo de segregação ou obstáculo imposto por outras forças econômicas ou políticas. À vista disso, que autores já consideram o direito à cidade como um direito fundamental, em pé de igualdade com outras posições jurídicas tuteladas pela CF/88, observa-se:

“A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano e, na linguagem técnica-jurídica, como um direito fundamental (SAULE JR, 2005, p. 3)

Além de se tratar de um direito fundamental em si mesmo, se observa que o direito à cidade constitui pressuposto para efetivação de diversos outros direitos fundamentais dentro do meio ambiente urbano. É nesse sentido a previsão contida na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a qual estabelece:

“O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos”. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006, p.3)

O documento mencionado vai além e considera os diversos problemas urbanísticos existentes dentro das cidades e que impedem, nesse sentido, a efetivação da garantia fundamental em comento. Estabelece, assim, que o direito à cidade pressupõe a inclusão do direito ao trabalho, o acesso à seguridade e saúde pública, ao transporte, cultura e outros serviços e bens públicos atualmente negligenciados nos centros urbanos, prevendo também que a inclusão deve se dar em respeito às minorias e à pluralidade existente nas cidades.

Em decorrência da própria e já mencionada diversidade de modos de vida e relações existentes nos centros urbanos é que a própria ideia do direito à cidade pressupõe um ambiente inclusivo e plural, que abarca a sociedade de maneira harmônica e possibilita a convivência de seus indivíduos (VIEIRA, *et al*, 2019). Percebe-se que, se tratando de um direito metaindividual,

o direito à cidade deve ser utilizado justamente no sentido de se resguardar as diferentes necessidades dos indivíduos e grupos sociais, necessidades estas que, de maneira pormenorizada, devem ser observadas na formulação de políticas públicas urbanas.

Nessa perspectiva é que, diante dos conflitos existentes no ambiente urbano, o direito à cidade deverá ser considerado na forma de interpretação e solução desses conflitos, os quais, conforme dito, devem necessariamente serem harmonizados. (FITTIPALDI, 2006). Isso, porque, não se admite contradições dentro da própria ideia do direito à cidade, a garantia de um direito individual envolvido no meio urbano, assim, não pode representar o sacrifício de outros direitos, igualmente tutelados juridicamente. Nesse sentido, observa-se a lição de Mariana Fittipaldi:

“Sob a égide do direito à cidade não se admite a existência de inúmeros conflitos, uma vez que a garantia da harmonia e equidade pelo conceito deste direito insurgente possibilita a plena coexistência de direitos.” (FITTIPALDI, 2006, p. 70)

Nessa senda, a concepção da pluralidade e da coexistência é fundamental e intrínseca ao conceito de direito à cidade, sendo esta justamente o local de convivência entre os diversos seres, o que vêm sendo desmantelado pela especulação imobiliária, pelo abandono da esfera pública para os mais pobres, pela incapacidade do Estado de garantir direitos e pelo discurso preconizado essencialmente por setores do mercado imobiliário no sentido de estimular o medo à violência e o desprezo pela coexistência com o outro. Dessa forma, os defensores da cidade segregadora, apoiados na ideia de que a esta é violenta e se valendo do medo das pessoas estimulam a concepção de que as cidades e zonas menos privilegiadas são destinadas a abrigar os despossuídos e sem acesso à moradia, os quais vivem onde for possível (VIEIRA, *et al*, 2019).

Ainda sobre a violência e os padrões de crescimento urbanísticos que contrariam o direito à cidade, observa-se:

Com o crescimento da violência, da insegurança e do medo, os cidadãos adotam novas estratégias de proteção, as quais estão modificando a paisagem urbana, os padrões de residência e circulação, as trajetórias cotidianas, os hábitos e gestos relacionados ao uso das ruas e do transporte público. Na verdade, o medo do crime acaba modificando todos os tipos de interação pública no espaço da cidade” (CALDEIRA, 1997, p. 158).

É nesse sentido, de uma cidade produzida em apreço ao capital financeiro e industrial, na qual os centros urbanos e o espaço em si são tratados como mercadorias a serem utilizadas da forma mais favorável ao mercado econômico que surge o direito à cidade fazendo com tal paradigma seja colocado em cheque, questionando a submissão dos aspectos sociais ao econômico, bem como as atuais regras do crescimento econômico (CARLOS, 2005).

Assim, a posição jurídica em análise é um reflexo da própria luta social em torno da cidade e de sua produção que ocorre por diversos agentes sociais, mas não de forma democrática e inclusiva no que tange às classes sociais mais vulneráveis. Impõe-se, nesse sentido, uma gestão urbana compartilhada, de modo em que o direito de participação e, portanto, inclusão, dos indivíduos, verdadeiros destinatários das políticas públicas, na tomada de decisão se mostra fundamental, inclusive, para a “obtenção da legitimidade normativa no paradigma vigente na constitucionalidade brasileira” (THIBAU, 2012, p. 20).

Destarte, o direito à cidade representa a superação das injustiças nos centros urbanos, injustiças essas que ocorrem em nível pessoal, espacial e econômico e cuja correção não é mais uma simples imposição ética, mas um comando jurídico-constitucional. Em outras palavras, a noção do direito à cidade é a “negação do mundo invertido”, caracterizado pela repressão, redução dos espaços, afastamento das individualidades e pela segregação que se pauta na propriedade privada, de modo em que, apenas através da vitória sobre tais mazelas é que se poderá falar em uma verdadeira cidadania e de um direito à cidade de fato eficaz (CARLOS, 2005).

Nessa sequência é que se fala na função(es) social(ais) da cidade como aspectos a serem respeitados e aprimorados, sob pena de violação à própria garantia fundamental, bem como à outras posições constitucionais. De mais a mais, conforme art. 182 da CF/88, 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.

Não obstante, determinar a abrangência das funções sociais da cidade se mostra uma tarefa complexa, é certo que o mencionado dispositivo constitucional ao prever o necessário desenvolvimento da política urbana busca o aprimoramento de funções como a de transporte, habitação, trabalho e lazer que devem ser garantias dentro das cidades. Contudo, o conteúdo axiológico do conceito apresentado se mostra bem mais amplo do que a busca pela garantia de

direitos e serviços públicos no ambiente urbano e busca, nesse sentido, alcançar um universo maior (JUNIOR, 2007).

Com razão, pela própria ideia do direito à cidade é que o cumprimento da função social desta implica na ideia de que os habitantes devem ser prioridade dentro no âmbito das políticas urbanísticas e não mais os interesses políticos, mercantis ou industriais que, historicamente, pautaram o desenvolvimento do espaço urbano e o uso do solo, provocando a segregação socioespacial nas cidades. É nesse sentido, inclusive, que seguindo a lógica da CF/88, o Estatuto da Cidade, igualmente um produto da luta social pela reforma urbana, ao regulamentar o art. 182 da Lei Maior, busca estimular uma mudança de paradigma, voltado para o bem coletivo e social ao invés do bem apenas individual (FERNANDES, 2007). Sendo assim, as diferentes visões e direitos envolvidos no ambiente urbano devem ser harmonizados e efetivados como forma à garantir o bem-estar da sociedade.

O Estatuto da Cidade inova, dessa maneira, em diversos aspectos, dentre os quais se encontra a necessidade de legitimação de áreas irregulares usadas para moradia, o estabelecimento de novos critérios para o parcelamento e uso do solo, bem como regulamenta de maneira mais incisiva as penalidades pela não cumprimento da função social da propriedade privada. Porém, mesmo após a aprovação da Lei 10.257/01, ainda não há uma adequada distribuição no uso do solo urbano brasileiro, o que se traduz em um cenário de conflito e injustiça social no ambiente urbano:

“Se existe uma questão que trava o avanço da reforma urbana no Brasil, esta questão é a enorme concentração da terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens. [...] os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram realmente resolvidos e estão em franco recrudescimento em nossas cidades (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 25).

A gestão democrática e inclusiva das cidades ganha importância também neste contexto em que os instrumentos urbanísticos estabelecidos ou regulamentados pelo Estatuto da Cidade passam a ser implementados, ao passo em que estes, por si só, não garantem uma cidade plural e sem exclusões. Em verdade, para que tais ferramentas não sejam utilizadas apenas para manutenção de concepções tecnocráticas e excludentes, se faz insubstituível a integração com os setores da sociedade e um planejamento participativo (BUCCI, 2002).

Isso posto, se observa que os instrumentos de políticas públicas devem ser aplicados como surgimento de uma mudança na concepção do Estado, com a finalidade de priorizar o

interesse público e cumprir as funções sociais da cidade que não são respeitadas em decorrência do contexto de exclusão e desigualdade socioespacial. A função social da cidade, assim considerando, ao ser concretizada, necessariamente promoverá a inclusão dos indivíduos nos espaços e na vida urbana, majorando a qualidade de vida da sociedade e caminhando no sentido dos objetivos fundamentais de República (CF/88, art. 3º).

Não obstante, se percebe que a efetivação do direito à moradia, como direito fundamental constitucionalmente garantido, é essencial para o verdadeiro cumprimento da função social da cidade, sem o qual diversas outras garantias individuais são comprometidas e a exclusão social e espacial é amplificada. Não se ignora que, pela amplitude do direito à cidade e suas diversas implicações, este não se reduz ao direito à moradia, entretanto, o acesso à uma residência digna se mostra como uma legítima condição ao exercício do direito à cidade de forma integral pelos indivíduos, especialmente pelos que já sofrem um processo de segregação urbana e são impossibilitados de acessar toda a diversidade de bens e serviços que as cidades podem oferecer.

Importante notar, nesse contexto, a relação entre a moradia e o direito à cidade, eis que este pode ser encarado, aliás, como o direito à um lugar (BERRIEL, 2016), lugar este que se mostra necessário ao exercício da cidadania e garantia da dignidade humana por meio da inclusão. Nesse cenário, cumpre ressaltar que a moradia digna é qualificada como um direito social fundamental que compõe o mínimo existencial do ser humano (CF/88, art. 6º), sendo, dessa forma, dever constitucional atribuível à todos os entes federados a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF/88, art. 23, inciso IX).

Demais disso, a moradia, para fins jurídicos, não se trata simplesmente de um lugar para morar ou de um teto, sendo um direito complexo e rico em atribuições, implicando, nesse sentido, na garantia da intimidade, conforto, lazer, higiene, segurança, dentre outras condições para certificação de uma habitação digna e adequada (RANGEL; SILVA, 2009). A efetivação do direito em questão, entretanto, a despeito deste ser dotado de plena eficácia e autonomia, não dependendo de outras disposições infraconstitucionais, bem como de se tratar de uma condição para o combate à marginalização socioespacial e garantia de cidades sustentáveis, ainda é algo distante na conjuntura atual brasileira.

Conforme pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2021), em 2019, o déficit habitacional no Brasil é de cerca de 5,8 milhões de moradias, sendo que 87,7% destas moradias



em falta, seja pela ausência de um lugar ou pela sua inadequação, se encontram em áreas urbanas, o que deixa claro a magnitude do processo de *apartheid* socioespacial experimentado nas metrópoles brasileiras. Conjetura esta que somente pode ser superada pela priorização de grupos vulneráveis e excluídos, implementação de uma infraestrutura urbana de serviços públicos em zonas periféricas, políticas de confirmam segurança à posse e pela disponibilização de novas moradias em locais adequados e habitáveis.

A ausência de moradias dentro das cidades brasileiras, coloca os habitantes muitas vezes em uma situação de irregularidade e de conflito fundiário, seja com outros particulares ou com o Poder Público. Com efeito, o déficit habitacional impede, assim, o pleno exercício da cidadania por parte da sociedade que não tem um mínimo existencial necessário para a vida com dignidade, bem como implica em um direito à cidade desrespeitado e em dissonância com o que é estabelecido pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade.

É dizer, a moradia funciona como um fator de inclusão social e espacial das pessoas, facilitando o acesso destes à cidade, assim como a efetivação de outros direitos fundamentais, ademais, a utilização adequada de instrumentos urbanísticos pode majorar a qualidade de vida dos indivíduos através do cumprimento das funções sociais da cidade. Se evidencia, assim, a urgência com a qual deve-se implementar um planejamento urbanístico que atenda à função social da cidade, por meio da preservação ambiental, de uma infraestrutura inclusiva e do aprimoramento dos serviços públicos.

Impõe-se, ademais, que o Poder Público não aja de modo à prejudicar a inclusão das pessoas e aumentar a segregação, por meio, por exemplo do direcionamento de recursos e o investimento desigual na infraestrutura urbana, provocando uma maior valorização em certos pontos da cidade e segregando aqueles mais vulneráveis que não tem condições de acesso à tais locais. Com efeito, releva-se que a construção de cidades inclusivas não ocorrerá de maneira aleatória ou pelo acaso (BERRIEL, 2016), sendo dependente da ação concreta de dos agentes sociais envolvidos no processo e da articulação de instrumentos normativos, urbanísticos ou não, que visem a promoção da justiça e da inclusão socioespacial.

#### **4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A desigualdade e a pobreza como marcas inerentes à sociedade brasileira não implicam em uma situação de injustiça e segregação meramente social, como também interferem diretamente na formação dos espaços e na construção das cidades, corroborando, assim, um

cenário de exclusão espacial, especialmente nos grandes centros urbanos. Contexto esse que se traduz em metrópoles insustentáveis, caracterizadas pelo abandono às classes mais vulneráveis e pela constante violação à garantias fundamentais.

Se observa, nessa perspectiva, uma grande incoerência dentro do paradigma do Estado Democrático de Direito, o qual muitas vezes promove um planejamento urbano que prioriza o capital financeiro e imobiliário, em detrimento do interesse público. O mercado imobiliário e o Poder Público, nesse sentido, passam à atuar em favor segregação socioespacial, amplificando a falta de acessibilidade e a insegurança dentro das capitais brasileiras.

Com razão, evidenciam-se as interfaces existentes entre e segregação socioespacial não apenas com as questões relativas à acessibilidade e à segurança, como também os vínculos existentes entre o processo de exclusão nos centros urbanos com as relações trabalhistas e comerciais existentes nas cidades, alterando, assim, todo o processo de construção das zonas de comercio, bem como reduzindo as oportunidades de emprego das classes sociais desfavorecidas.

A construção e reconstrução das cidades nos moldes apontados reproduz uma nítida violação ao direito à cidade, que tem na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade seu amparo normativo e que representa justamente o direito de participação na tomada de decisões das políticas urbanas e de acesso aos bens e serviços localizados no meio ambiente urbano em respeito à pluralidade de modos de vida e mazelas encontradas em cada meio social. Deve-se ter em mente, aliás, toda a gama de direitos que deriva do direito à cidade, de tal forma em que a função ou funções sociais desta, igualmente, se vêm prejudicadas diante do cenário de segregação social e espacial de grande parcela da população urbana

Isso, porque, a população segregada se encontra impedida ou ao menos tem seu acesso dificultado à infraestrutura urbana e aos serviços públicos de maneira geral que devem ser fornecidos pelo Poder Público. A ausência de moradia, da mesma forma, como um dos reflexos do panorama de segregação urbana interfere no acesso da sociedade à tais direitos, integrando, assim, um ciclo vicioso, na medida em que a ausência de moradia corrobora o contexto de segregação socioespacial e vice-versa.

É essencial, dessa forma, a elaboração de um planejamento urbano, bem como a utilização de instrumentos e políticas urbanísticas de maneira democrática e participativa, compreendendo as particularidades de cada parte da população, suas facilidades e carências que dificultam o

pleno exercício do direito à cidade. Combater a segregação socioespacial, nesse viés, é preservar o direito à cidade e garantir essas em um formato justo e sustentável, ao mesmo tempo em que a inclusão social e espacial é o caminho para o combate à violação de direitos e ao desrespeito às funções sociais que devem ser desempenhadas pelos centros urbanos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Patrícia Alonso de. Quando o design exclui o outro: dispositivos espaciais de segregação e suas manifestações em João Pessoa PB. *Arquitextos*. Ano 12. São Paulo. 2011. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/12.134/3973>

BERRIEL, Luiza Helena. Um olhar sobre a evolução do direito urbanístico a partir do direito à cidade. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/18813>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz Sergio (Coord). *Estatuto da Cidade*. São Paulo. Malheiros. 2002

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*. N° 47. pp. 155-176. 1997. Disponível em: [https://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/Enclaves-fortificados\\_segregacao-urbana.pdf](https://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/Enclaves-fortificados_segregacao-urbana.pdf)

CAMARGO, Jean Carlos Gomes. Os medos e os processos de segregação sócio-espacial na cidade de Brasília. Dissertação. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia. Brasília. 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8571>

CARLOS. Ana Fani Alessandri. O direito à cidade e a construção da metageografia. *Revista das Cidades*, v 2, n° 4, p. 221-247. 2005. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12600/8081>

Déficit habitacional no Brasil 2016-2019, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

DINIZ. Lincoln da Silva. Competitividade, espaço e comércio em cidade média no nordeste brasileiro. CASTILHO, Cláudio Jorge de Moura (Coord.) *Movimentos sociais, academia e sociedade: por um espaço do cidadão*. Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU). Recife. Editora UFPE. 2015.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro de Agendas Verde e Marrom, 2007

FITIPALDI, Mariana. Direito à cidade: Diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9334@1>

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. Disponível em: <https://www.suelurbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. Revista Direito GV, v.14, nº 2, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201820>

HARVEY, David. The right to the city. New Left Review, 2008 Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

JUNIOR, João Jampaulo. Qualidade de vida, direito fundamental uma questão urbana: a função social da cidade. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7534>

MARQUES, Eduardo. Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo. Tese de livre docência. Faculdade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes\\_2007\\_Redес\\_sociais.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2007_Redес_sociais.pdf)

MATOS, Ralfo. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população no espaço. Revista Brasileira De Estudos De População, 12(1/2), 35–58. 1995. Disponível em <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/454>

PALMEIRA, Cindy Rebouças. Segregação socioespacial periférica de Fortaleza: a análise da rede de transporte público como instrumento de segregação, Dissertação, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=114754>

RANGEL; Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. Veredas do Direito.

v.6, n.12, p.57-78, Belo Horizonte. 2009. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/77>

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade, p.23-34. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Coord). O Estatuto da Cidade: comentado. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, São Paulo, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/25496698/O\\_Estatuto\\_da\\_Cidade\\_Comentado](https://www.academia.edu/25496698/O_Estatuto_da_Cidade_Comentado)

RODRIGUES, Arlete Moyses. Desigualdades socioespaciais – luta pelo direito à cidade, In: Revista Cidades, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007. Disponível em: <https://docplayer.com.br/20316891-Desigualdades-socioespaciais-a-luta-pelo-direito-a-cidade-1.html>

ROMA, Cláudia Marques. Segregação socioespacial em cidades pequenas. Dissertação. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2008. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96712/roma\\_cm\\_me\\_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96712/roma_cm_me_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008

SAULE, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>

SCHROEDER, Timóteo. Características configuracionais da segregação socioespacial nas cidades médias brasileiras. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/159406>

SECCHI, Bernardo. La città dei ricchi e la città dei poveri. Roma. Laterza & Figli. 2013.

SILVA, Rachel Coutinho Marques da. Violência, vulnerabilidade e exclusão socioespacial: uma revisão conceitual. Revista Interfaces. nº 13. Centro de Letras e Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/interfaces/article/view/30170>

STÉDILE, Janaina Almeida. Arquitetura da segregação: desígnio e desenho das cidades. Tese. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25892>

THIBAU, Vinícius Lott. Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada. RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Coord). Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental. P. 19-33. Del Rey Editora. Belo Horizonte. 2012.

VIEIRA, Bruno Soeiro. et al. A segregação socioespacial e a insustentabilidade em uma metrópole da Amazônia Brasileira: um estudo de caso sobre a “Nova Belém” e seus enclaves fortificados. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 16, n. 34, p. 311-342, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1466>

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, v.71, n.25, p.37-58, 2011.

ZECHIN, Patrick; HOLANDA, Frederico. A dimensão espacial da desigualdade socioeconômica. GOT, n. 13, p. 459-485, Porto, 2018. Disponível em <[http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2182-12672018000100021&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672018000100021&lng=pt&nrm=iso)>