

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti; Gabrielle Scola Dutra; Zélia Luiza Pierdoná. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-146-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalhos “DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III”, coordenado pelos professores Fábio Fernandes Neves Benfatti, Gabrielle Scola Dutra e Zélia Luiza Pierdoná, no âmbito do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: Direito, Governança e Políticas de Inclusão, realizado entre os dias 24, 25, 26 e 27 de junho de 2025.

As pesquisas desenvolvidas no âmbito das políticas públicas e dos direitos sociais desempenham papel fundamental na formulação, implementação e avaliação de ações governamentais voltadas à promoção da justiça social e à redução das desigualdades.

As apresentações do GT foram organizadas em três blocos temáticos, nos quais os autores tiveram a oportunidade de expor suas pesquisas. Cada bloco foi encerrado com um espaço destinado ao debate, permitindo a troca de ideias, questionamentos e contribuições por parte dos participantes. Essa dinâmica favoreceu a ampliação do diálogo acadêmico, o aprofundamento das reflexões e o enriquecimento coletivo das discussões propostas.

A seguir, apresenta-se a descrição dos artigos apresentados em cada um dos blocos:

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E OMISSÃO ESTRUTURADA: O ESTADO E A (IN) VISIBILIDADE DE MULHERES EM TERRITÓRIOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS” (Autoria: Luana Cristina da Silva Lima Dantas) propõe uma análise

O artigo “POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO - JUDICIALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS” (Autoria: Adriana Silva Tanisue) analisa os desafios institucionais enfrentados pelas comunidades quilombolas no processo de certificação e titulação de seus territórios, com foco na judicialização e na governança das políticas públicas relacionadas.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS AUTISTAS NO BRASIL” (Autoria: Suellen Gardenia Santos Bastos) aborda a inclusão escolar de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a partir de uma análise dos desafios complexos, envolvendo aspectos legais, pedagógicos, estruturais e atitudinais.

O artigo “DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO: NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO” (Autoria: Bruno Luiz Sapia Maximo e Marlene Kempfer) parte de uma leitura sistemática da Constituição de 1988 para defender que é possível a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição, por meio da celebração de negócios jurídicos sustentáveis, com empresas que possuam responsabilidade social. Dessa forma, Estado e empresas atuarão em busca da concretização de direitos sociais, imprescindíveis para a realização do direito humano ao desenvolvimento.

O artigo “INTERVENÇÃO NORMATIVA E DE INCENTIVO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, DIREITO SOCIAL À MORADIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO” (Autoria: Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer) defende que é imprescindível garantir às pessoas a titulação com registro imobiliário, nos termos previstos na Lei nº 13.465/2017, o que representa uma intervenção normativa e de incentivo (art. 174 da Constituição Federal de 1988), fundamental para a inclusão no sistema econômico, com real possibilidade de realizar justiça social.

O artigo “CONCENTRAÇÃO URBANA - AMÉRICA LATINA, CARIBE E BRASIL: O CONFRONTO MORADIA X HABITAÇÃO - CONTORNOS DA PERIFERIA SOCIAL” (Autoria: Rogerio Luiz Nery Da Silva e Pedro Rogerio Gomes Nery da Silva) tem como objetivo provocar uma reflexão entre a situação urbana latino-americana/caribenha e o contexto do Brasil atual, com vistas a equacionar soluções às fragilidades do espaço urbano para atendimento das necessidades diretas e indiretas de habitação, mediante a adoção de políticas públicas específicas ou conexas de médio prazo.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DIGITAL: A CONSTITUIÇÃO COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA” (Autoria: Beatriz Soares Ferreira Braga) analisa os desafios jurídicos e institucionais associados à incorporação da inteligência artificial (IA) no setor público brasileiro, destacando a necessidade de um marco regulatório compatível com os princípios constitucionais. A crescente utilização de algoritmos em políticas públicas, aliada à coleta massiva de dados, apresenta riscos à privacidade, à equidade e à transparência, exigindo uma resposta normativa que vá além da regulação técnica.

O artigo “A POLÍTICA PÚBLICA DE GRATUIDADE DOS REGISTROS DE NASCIMENTO E ÓBITO COMO GARANTIDORA DE CIDADANIA NO BRASIL” (Autoria: Monica Olivo , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) verifica o papel da política pública de gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito como garantidora de cidadania.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES A PARTIR DA TEORIA DE CAPACIDADES E LIBERDADE DE AMARTYA SEN” (Autoria: Emanoele Cristina da Silva Carraro , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) parte da premissa de que integrar imigrantes em um novo país é um desafio que abrange fatores sociais, econômicos e culturais. Este artigo adota como fundamento teórico o papel da teoria das capacidades e liberdade de Amartya Sen, como um elemento essencial

O artigo “ALÉM DO TETO: DIREITO À MORADIA COMO DIREITO DA PERSONALIDADE E SUA EFETIVAÇÃO DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO” (Autoria: Dirceu Pereira Siqueira e Isabela Teixeira de Menezes Reino) examina o direito à moradia como direito da personalidade e sua efetivação frente ao déficit habitacional brasileiro. Através da análise secundária dos dados do relatório "Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019" da Fundação João Pinheiro, investiga-se como os componentes do déficit habitacional revelam violações aos direitos da personalidade dos indivíduos afetados.

O artigo “FILHOS DA MORTE: PROTAGONISTAS DO CICLO DA VIOLÊNCIA E A (IN) EFICÁCIA DA LEI COMO PROTEÇÃO AOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO” (Autoria: Elaine Cristina Vieira Brandão e Ilton Garcia Da Costa) analisa o crime de feminicídio, com vistas a apontar os impactos desse crime no Brasil, com relação às suas vítimas indiretas: os órfãos do feminicídio – filhos da morte, vulnerabilizadas e invisibilizadas pela atenção do Estado e de parte da sociedade, o que as colocam como protagonistas do ciclo de violência ao qual estão inseridos, perpetuando de maneira progressiva esse grave problema social em nosso país.

O artigo “CADEIA PRODUTIVA DO AÇAÍ: DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO PECONHEIRO ÀS MUDANÇAS NA RELAÇÃO DE TRABALHO E FAMILIAR OCACIONADOS PELA GLOBALIZAÇÃO DO FRUTO” (Autoria: Arielle Bianka dos Santos Calumby, Francisco Sérgio Silva Rocha e Valena Jacob Chaves) analisa os impactos da globalização na cadeia produtiva do açaí, destacando a precarização do trabalho dos peconheiros e as transformações nas dinâmicas familiares das comunidades ribeirinhas do Pará. Tradicionalmente consumido de forma local, o açaí tornou-se um produto de interesse global, o que intensificou a exploração dos trabalhadores e gerou mudanças sociais significativas.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO

Gabriel Antinolfi Divan) aborda a problemática da fundamentalidade dos chamados “direitos sociais” em termos constitucional, em confronto com a lógica neoliberal, que lhe serve de entrave. O texto focaliza uma duplicidade de efeitos e visualização dessa lógica neoliberal, que se apresenta de forma biunívoca, tanto como ideologia governamental minimalista e precarizante como quanto discurso de subjetividade, forjando novas formas de cidadania.

O artigo “DESENVOLVIMENTO HUMANO, SOCIEDADES DESIGUAIS E DIREITOS HUMANOS” (Autoria: Anna Paula Bagetti Zeifert, Vitória Agnoletto e Eduardo Franco da Rosa) analisa as vulnerabilidades que afligem parcela significativa da população brasileira, o que requer uma avaliação que possa conduzir a uma compreensão dos motivos, dimensões e consequências, de maneira a orientar a formulação de políticas sociais que possam colaborar na sua mitigação.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DAS NORMAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR” (Autoria: Thiago Phileto Pugliese) discute o papel do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, na democratização do acesso aos direitos sociais, e em que medida essa atuação pode ser considerada legítima, sob a ótica do conceito de constitucionalismo transformador. Busca, ainda, compreender o papel dos Poderes Estatais e apresentar condições, para que se possa falar em convergência no desempenho de suas funções típicas, que concretizem os comandos constitucionais em larga escala.

O artigo “A PRECARIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: POLÍTICAS PÚBLICAS, PROTEÇÃO DE DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO” (Autoria: Daniel David Guimarães Freire) analisa criticamente a interseção entre capitalismo da precariedade, inteligência artificial (IA), proteção de dados e Direito. A partir das contribuições teóricas de Albena Azmanova e Slavoj Žižek, discute como a precariedade socioeconômica, antes restrita a grupos marginalizados, tornou-se um traço estrutural das

considerado um governo de muitos. A participação efetiva ou inclusão real no processo decisório é constatada quando a população tem suas necessidades atendidas. Para traçar o cenário de evolução desses direitos, é apresentado um resumo histórico das previsões nas sete constituições brasileiras.

O artigo “ENTRE O PASSADO E O PRESENTE: A EXCLUSÃO HISTÓRICA DOS CIGANOS E O DIREITO À MORADIA” (Autoria: Jéssica Andrade Santiago e Thais Novaes Cavalcanti) apresenta a história cigana, juntamente com a origem do racismo por eles enfrentados, desde o início do nomadismo. Além disso, pretende mostrar qual é a situação atual desta etnia e se a Constituição Federal de 1988, com os direitos fundamentais, especialmente o de moradia, está tendo plena eficácia, alcançando essa etnia, historicamente marginalizada pela sociedade não-cigana.

O artigo “A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA PROCURADORIA PÚBLICA PARA ALÉM DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL OU DA FASE DE CONTROLE” (Autoria: Emerson Affonso da Costa Moura) problematiza a atuação da procuradoria municipal, no que se refere às políticas públicas, defendendo o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público, para, no exercício de suas funções de consultoria e assessoria, contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural, no Estado Democrático de Direito.

O artigo “DESIGUALDADES SOCIAIS E IDENTIDADE: COMPREENDENDO O PAPEL DOS INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA” (Autoria: Kenza Borges Sengik , Marcus Geandré Nakano Ramiro) apresenta uma análise da identidade, num contexto de um país com desigualdades multidimensionais. Os índices sociais comprovam as desigualdades sociais no Brasil, de modo que é imperioso observá-los ao estudar a temática “identidade”.

Zélia Luiza Pierdona

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

CONCENTRAÇÃO URBANA - AMÉRICA LATINA, CARIBE E BRASIL: O CONFRONTO MORADIA X HABITAÇÃO - CONTORNOS DA PERIFERIA SOCIAL

URBAN CONCENTRATION - LATIN AMERICA, THE CARIBBEAN AND BRAZIL: THE CONFLICT HOUSING VS. ADEQUATE HABITAT - OUTLINES OF THE SOCIAL PERIPHERY

Rogério Luiz Nery Da Silva ¹
Pedro Rogério Gomes Nery da Silva ²

Resumo

Trabalho com tema no direito social à moradia, constitui pesquisa em andamento, continuamente passível de expansão. Adota por recorte amplo, o panorama habitacional urbano na América Latina-Caribe, e estrito: as condicionantes de moradia nas periferias do Brasil. O problema de pesquisa é buscar equacionar soluções às fragilidades do espaço urbano para atendimento das necessidades diretas e indiretas de habitação, mediante a adoção de políticas públicas específicas ou conexas de médio prazo. O objetivo geral do trabalho é provocar uma reflexão entre a situação urbana latino-americana/caribenha e o contexto do Brasil atual. São objetivos específicos: a) discutir os conceitos elementares de moradia e habitação, para além do locus habitandi em busca do locus vivendi – como um conceito mais amplo; b) relatar a situação estrutural na América Latina e Caribe, e Brasil, expondo os principais óbices sócio-políticos; c) conhecer e analisar os problemas estruturais de moradia nas periferias do Brasil – notadamente, o caso Rio de Janeiro. A estrutura do trabalho: Introdução, 1. Moradia e o direito à habitação: razões de fundamentação; 2. Concentração Urbana e periferia: América Latina, Caribe e Brasil e 3. Periferia Social – migrações, (des) serviços e insegurança; Considerações Finais, a partir dos resultados do estudo, com perfil propositivo para a realidade dos cinturões periféricos das grandes cidades e, finalmente, as Referências. A matriz teórico fundacional se centrou no tripé Canuto-Sarlet-Pisarelo. O trabalho se desenvolveu pelo método dedutivo, com função analítica e propósito crítico, a partir de pesquisa bibliográfica, documental e de fontes oficiais, de abordagem analítica

Abstract/Resumen/Résumé

This work focuses on the social right to housing and is an ongoing research project fully open to ongoing expansion. It adopts a broad perspective: the urban housing panorama in Latin America and the Caribbean, and a narrow one: bad housing in Rio de Janeiro outlines. The research question surch a solution to the weaknesses of urban space to addressing housing needs, through medium-term public policies. The main goal is to provoke some reflection on the urban situation in Latin America and the Caribbean, and the context of Brazil. The specific goals are likely to: a) discuss the basic concepts of housing and habitation – as a broader concept; b) to report on the structural situation in Latin America and the Caribbean, and Brazil, exposing the main socio-political obstacles; c) to understand and analyze the structural problems of housing in the outskirts of Brazil – notably, the case of Rio de Janeiro. The structure is: Introduction, 1. Housing and the right to housing: reasons for the foundation; 2. Urban concentration and periphery: Latin America, the Caribbean and Brazil and 3. Social periphery – migrations, (dis)services and insecurity; Final Considerations, based on the study results, with a propositional profile for the reality of the peripheral belts of large cities and, finally, the References. The foundational theoretical matrix was centred on the Canuto-Sarlet-Pisarelo tripod. The work was developed using the deductive method, with an analytical function and critical purpose based on bibliographic, documentary, and official source research, a quantitative-qualitative approach.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban concentration, Housing vs. habitat confrontation, Insecurity, Socioeconomic migrations, Social peripheries

Introdução

O presente trabalho tem por tema o direito social à moradia e constitui uma pesquisa permanente, em andamento, que continuamente, admite ter agregadas novas ações investigativas, o que o faz permanentemente passível de expansão. Adota-se por recorte geográfico: a situação geral da habitação urbana na América Latina e Caribe e por temático, os condicionantes de habitação nas áreas de periferia do Brasil, notadamente no Rio de Janeiro. O problema de pesquisa consiste em como buscar equacionar a solução às fragilidades do espaço urbano para o atendimento das necessidades diretas e indiretas de moradia, mediante a adoção de políticas públicas específicas de médio prazo.

O objetivo geral do trabalho é provocar uma reflexão sobre a realidade urbana latino-americana e caribenha, para conjuga-la à experiência brasileira. São objetivos específicos: apresentar um conceito intermediário de moradia para além do *locus habitandi* em busca do *locus vivendi*, como um conceito mais amplo, relatar a situação atual na América Latina e Caribe, mais especificamente no Brasil, e expor os principais óbices estruturais/conjunturais.

O trabalho se estruturou em: 1. Moradia e o direito à habitação: razões de fundamentação; 2. Concentração Urbana e periferia: América Latina, Caribe e Brasil e 3. Periferia Social – migrações, (des)serviços e insegurança; e as Considerações Finais, a partir dos resultados do estudo, com perfil propositivo para a realidade dos cinturões periféricos das grandes cidades.

Metodologicamente, o trabalho se adota o modal dedutivo, com função analítica e propósito crítico, a partir de pesquisa bibliográfica, documental e de fontes oficiais, com tratamento quantitativo-qualitativo. São avaliados para o conceito do direito à moradia e habitação a conjugação com diversas leituras sobre a dignidade humana e a seguir é realizada uma análise panorâmica da situação de ocupação de desenvolvimento econômico e social, focada na realidade urbana da América Latina, Caribe e Brasil.

São estudados os aspectos relativos ao Brasil e sua realidade em termos de moradia e habitação em área mais pobres, considerando em destaque as áreas de periferia urbana, de modo a embasar a crítica às suas insuficiências e a instrumentalizar o debate voltado à busca de soluções passíveis de importação para utilização no caso concreto brasileiro.

O papel de centralidade da moradia na vida de todas as pessoas se confirma pela ação da ONU, em 2024, com iniciativas como: a) o Dia Mundial do Habitat (7 de outubro); b) o Dia Mundial das Cidades (31 de outubro); c) no Brasil, o Rio Inclusivo e Sustentável e d) o Fórum Urbano Mundial (4 a 8 de novembro), este ocorrido no Egito (Cairo) cujo tema foi: “Tudo começa em Casa: ações locais para cidades e comunidades sustentáveis”, com foco no desenvolvimento sustentável e anotado destaque para a participação da juventude.

Como uma pesquisa em andamento e completamente aberta às considerações pertinentes solicita-se aos leitores que desejarem fazer chegar aos autores suas considerações e críticas, que certamente serão úteis ao processo de amadurecimento do debate sobre o tema.

1. Moradia e o direito à habitação: razões de fundamentação

O trabalho promove uma visão conceitual de direito à moradia, bastante discutida no Brasil e em outros países, mas, ao mesmo tempo deixada a *latere* em outros. Propõe-se a reflexão teórica sobre o direito social à moradia “adequada e digna”, muito especialmente se tomada a dignidade da pessoa humana como ponto de apoio e de sustentação do reconhecimento dos direitos fundamentais sociais como posições jurídicas justas às pessoas pela sua própria essência e existência.

A ideia de dignidade passa pelo estabelecimento de patamares mínimos como condições exigíveis de aceitabilidade da vida em sociedade. Pode-se construir uma lista exemplificativa de direitos sociais inarredáveis, cujo atendimento é determinante para se considerar que alguém viva dignamente; com base nesse esforço classificatório, entre necessidades, possibilidades e prioridades, busca-se compreender o que vem a ser viver uma vida que valha à pena – vida digna.

Não se trata de pregar excessos voluptuários ou de ostentação, mas, em viés contrário, de enfrentar a intensa realidade de forte limitação orçamentária da vida de relação, para buscar definir os itens de mínima qualidade de vida necessários a cada indivíduo, já que não é possível atender todos em tudo.

Nesse contexto, o ideal de moradia deve ocupar importante espaço no rol de direitos fundamentais sociais, imprescindíveis ao desfrute de uma vida digna. A casa enquanto moradia ultrapassa a mera noção de servir de abrigo do vento e da chuva, como morada, tão somente. É nela que se encontra a proteção da privacidade e da intimidade, e nela que se constroem os sonhos de vida futura e será dela que se guardarão as melhores recordações da infância e da juventude, do convívio com os pais, das brincadeiras com os irmãos, do cantinho de “ficar de castigo”, do sofá de assistir ao desenho animado ou à novela com a avó, da mesa de fazer os deveres escolares, do quintal de se sujar com terra e de correr atrás dos cães ou das galinhas.

Assim, parte-se de Pagani (2009, p. 118), que adota por conceito de moradia aquele mais amplo e complexo do que da simples posse da “casa própria”, pois, para ele, todos têm direito de habitar em local que sirva de proteção das intempéries do tempo e de isolamento do meio social como forma de preservar a intimidade.

A dignidade humana é conceito aberto – sob o ponto de vista interpretativo, e amplo – sob a noção de abrangência. É baliza ao bem estar social coletivo e, principalmente, individual, devendo ser considerada para a adoção de toda e qualquer política pública social. Maurer (2009, p. 127) a compreende como realidade pura e não uma mera ilusão ou figura da projeção.

Por essas razões, deve a dignidade humana inspirar o ordenamento jurídico, como condicionante da validade das demais normas de direitos fundamentais, e ferramenta para a interpretação de seus conteúdos; ela é condição essencial e sustentáculo dos demais direitos fundamentais, uma vez que figura como qualidade inerente ao ser humano pura e simplesmente pelo fato de ser uma pessoa.

A dignidade, para Delgado (2004, p. 43-44) não se circunscreve à dimensão estritamente particular, jungida a valores sem projeção sobre a esfera social; ao contrário, a dignidade humana

compreende a afirmação social do ser humano. Uma pessoa que se encontre privada de instrumentos de afirmação social tem a sua dignidade lesada. Todos os membros de uma comunidade devem ter assegurados não somente a intangibilidade de valores individuais básicos, mas também um patamar mínimo de possibilidade de afirmação social.

Dentre as matrizes de materialização da dignidade, pode-se identificar o esforço de concretização dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais. Esses direitos, abstratamente considerados pelo texto constitucional, demandam uma efetiva transposição do mundo das ideias para a realidade fática de cada cidadão, e podem ser exemplificados pelo acesso às condições adequadas de saúde, às oportunidades de educação, às políticas públicas e privadas de proteção do trabalho, assim como, às opções de moradia.

A vinculação do conceito de moradia à ideia de vida com dignidade, considera que sua obtenção pode se dar progressivamente, o que não exclui sua natureza de realidade premente e inadiável, como algo inerente à compreensão mais elementar do ser humano. Perseguir a meta de vida com dignidade embala todos os demais direitos fundamentais, pois da estrutura habitacional, tem-se o porto seguro para a construção da família, para a orientação para a criação e educação dos filhos, tudo a integrar a estória de vida de cada componente de um grupo social.

A noção de “abrigo” representada pela edificação não tem o poder de representar o “direito à moradia” em seu todo. A ideia de habitação pressupõe dispor de um local habitável, que atenda aos padrões construtivos e ofereça os serviços essenciais, tais como saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo etc., como necessidades básicas. É certo que a ideia de “casa própria” tende a poder constituir um meio eficaz de realizar o direito à moradia, cujo conteúdo abrange um local para habitar, de dimensões adequadas, com conforto e boas condições de higiene (CANUTO, 2008, p. 263). Mas, ser proprietário ou possuidor de um imóvel em si pode não ser o suficiente, a depender das condições de habitação oferecidas.

A moradia é direito fundamental autônomo e pode assumir posição preferencial em relação ao direito de propriedade, ao ponto de justificar eventuais restrições a esse direito, pois a propriedade é condicionada e limitada ao cumprimento de sua função social, de acordo com previsão constitucional expressa.

Ainda que a pessoa não tenha propriedade sobre bens imóveis, não estará necessariamente privada de uma vida digna, mas inevitavelmente isso ocorrerá em não dispondo de uma moradia com padrões compatíveis com uma vida saudável (SARLET, 2009/2010, p. 17-18). A vida saudável compreende o acesso a serviços essenciais como saneamento básico, coleta de lixo, água encanada e luz elétrica e segurança.

Por isso é que ter a propriedade formal de um imóvel em área urbana ou rural, completamente desassistida dos serviços mínimos, em área de risco, sujeita a desmoronamentos, inundações, descontrolada criminalidade e outras ameaças ou ainda em áreas normais – sem graves riscos, mas sem acesso às facilidades mínimas necessárias a uma vida saudável, tais como saneamento, água potável, luz

elétrica, acessibilidade, entre outras, pode não ser suficiente a garantir o atendimento ao direito a uma moradia digna.

O debate central sobre a questão habitacional incide, com maior ênfase, nas faixas mais baixas de renda da sociedade, em que se observa a falta de casas para morar e a precariedade quanto ao padrão de edificação, a situação fundiária e o acesso aos serviços urbanos básicos (CANUTO, 2008, p. 263). É possível observar, com certa frequência, construções irregulares em áreas de preservação permanentes ou em locais de difícil acesso, situações que dificultam o fornecimento dos serviços básicos.

A problemática em si não abrange apenas casos de indivíduos que não têm um local para morar, mas, especialmente, casos de pessoas que residem em condições precárias, que podem acarretar, inclusive, problemas à saúde ou à segurança. O direito à habitação sobrepõe-se ao direito à moradia. Morar é concreto, habitar é complexo!

Para Sarlet (2015, p. 344), o direito à moradia tem conteúdo autônomo e sua definição não pode prescindir de parâmetros mínimos de qualidade que proporcionem uma vida saudável. Ainda que o constituinte não defina com clareza tais parâmetros, o legislador e o aplicador do direito devem buscar sua concretização, valendo-se também de padrões definidos internacionalmente por meio do direito comparado.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹ (PIDESC), de 1966, em seu artigo 11², reconhece que toda pessoa tem direito ao desfrute de um nível de vida adequado para si próprio e sua família, o que inclui a moradia adequada.

Se, originalmente, a compreensão de moradia era a de proporcionar proteção e segurança física para o descanso. Hoje, esse conceito evoluiu para abranger também a privacidade, tornando-se mais complexo, passando a compor o próprio projeto de vida da pessoa, pois será na moradia adequada que encontrará o caminho para desenvolver suas expectativas de vida feliz.

Canuto (2008, p. 167), alerta que para que seja efetivado o direito à moradia, a habitação deve ser construída também com qualidade ambiental, em local adequado e com potencial de investimento. Para o autor, quanto mais se respeitar a diversidade cultural e os padrões habitacionais próprios das comunidades, mais adequada será.

Abramovich e Courtis (2011, p. 111-118) consideram que há uma obrigação mínima dos Estados de assegurar a satisfação ao menos dos níveis essenciais de cada direito social. O PIDESC estabelece que os Estados devem lograr progressivamente garantir a plena efetividade dos direitos reconhecidos. A noção de progressividade abarca o reconhecimento e a satisfação plena dos direitos, mas pressupõe certa gradualidade.

¹ Tratado incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

² Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, de 19 de Dezembro de 1966: Artigo 11: 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Essa compreensão se estende ao estabelecimento de obrigações claras a respeito da plena realização desses direitos. A mínima obrigação que deve ser assumida pelo Estado é a de não regressividade³, ou seja, a proibição de adotar políticas, medidas e normas que piores as situações dos direitos previstos no PIDESC, assumindo, também, o dever jurídico de buscar adotar todas as previsões aceitas com a assinatura do tratado, ficando admitida a implantação progressiva.

No ordenamento jurídico interno, o principal destaque normativo sobre o tema é a Constituição Federal de 1988, a qual, em diversos dispositivos, ocupa-se da proteção ao direito fundamental à moradia. Destaquem-se o artigo 6^o⁴, o qual apresenta a moradia como um direito social e o artigo 23, IX⁵, que trata da competência comum (poder-dever) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para criar programas de construção de moradias e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico.

A moradia se relaciona, ao mesmo tempo, com ambos os perfis da complexidade inerente aos direitos fundamentais tanto individuais como sociais, pois abrange um conjunto de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de feição defensiva e prestacional. Como direito de defesa, está protegida contra a violação por parte do Estado e dos particulares, já que toda pessoa tem direito de não ser privada de uma moradia como bem de família. Como direito à prestações, abrange as proteções fáticas e normativas, que se traduzem em medidas de caráter procedimental e organizatório da moradia digna (SARLET, 2015, p. 344-346). Também a proteção sob forma de inviolabilidade do domicílio⁶ se aplica sobre o local de morada, salvo em caso de desastre, prestação de socorro ou diante da prática delituosa – em estado de flagrância.

Pensado como direito de acesso à habitação, a moradia apresenta um leque de possibilidades, como a criação de linhas de financiamento específicas que facilitem a aquisição ou a construção de residências, o estabelecimento de mutirões ou a criação de rubrica específica na esfera da assistência social com o intuito de cobrir despesas com habitação em caráter temporário e em montante variável, conforme o caso concreto (SARLET, 2009/2010, p. 37-38).

Mais do que o acesso a uma morada, o direito à moradia digna vai além. Não se trata de exigir do estado que ofereça gratuitamente residências às pessoas, mas que se empenhe em criar programas de acesso à moradia que sejam eficazes em relação às populações de baixa renda e que, sobretudo, zele pelas cidades, garantindo condições de habitabilidade com segurança, seja contra agentes climáticos, doenças decorrentes da falta de saneamento, acidentes decorrentes da ocupação desassistida em áreas de risco,

³ Princípio implícito de Vedação do Retrocesso Social

⁴Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – “Art. 6º 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”.

⁵Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – “Art. 5º, Inc. XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

riscos de acidentes em logradouros sem a aceitável acessibilidade, por falta de calçamento ou por acentuados declives.

Portanto, a título de conclusão parcial, tem-se que para além da adoção de políticas habitacionais que viabilizem a aquisição da casa própria ou o acesso à posse ou direito real de uso em determinadas áreas, é necessário que a administração pública se comprometa a manter a habitabilidade das áreas residenciais, garanta a prestação dos serviços essenciais, notadamente, luz, água e esgoto, transporte e segurança e atue preventivamente em relação às ocupações em áreas de risco, cujo advento de graves acidentes é mera questão de tempo, evitando as futuras e planejando a remoção e reassentamento digno das existentes.

2. Concentração urbana e periferia: América Latina, Caribe e Brasil

O acompanhamento dos indicadores econômicos e sociais úteis ao tema da moradia pela Organização das Nações Unidas (ONU), quanto à América Latina e Caribe abrange, dentre outros aspectos, o desenvolvimento econômico, a habitação, os serviços básicos urbanos, o meio ambiente, a gestão de riscos e a governança urbana, e constitui a missão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), apoiada pela Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), também pelos Ministros e Autoridades Máximas de Habitação e Desenvolvimento Urbano da América Latina e o Caribe (MINURVI) e pela Aliança para as Cidades e o Banco de Desenvolvimento na América Latina (CAF).

O CAF recentemente, em 2025, lançou o Atlas de Governos Locais e Nacionais, por meio do qual visa ao acompanhamento de 35 diferentes indicadores de natureza social e econômica, abrangente de cada estado, província ou municipalidade, de 29 dos 33 países membros da CELAC (Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos). O conteúdo reúne os dados decorrentes de censos oficiais de 262 governos regionais (estados, departamentos, províncias ou regiões) e 18.236 governos locais, (municípios, distritos, conselhos, comunas, seções e assembleias)⁷, postos à disposição dos estudos avaliativos e comparativos, dos padrões de desenvolvimento e de desigualdade de cada região, micro região etc.

Outra iniciativa anual do CAF é o Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED), documento focado na função dos governos locais e regionais face ao enfrentamento da desigualdade e ao atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030. O relatório se concentra em cinco áreas de ação prioritárias: 1) fortalecimento da institucionalidade fiscal (aumentar a arrecadação e reduzir a dependência dos governos centrais); 2) melhoria da gestão urbana (planejamento da sustentabilidade); 3) capacitação do funcionalismo local (aumento de representatividade dos governos regionais e locais); 4)

⁷ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-05/caf-lanca-atlas-com-indicadores-sociais-subnacionais-na-america-latina>. Acesso em: 10 de abril de 2025.

reforço das instituições de cooperação (formação de autoridades metropolitanas, setoriais e locais) e 5) Digitalização dos governos regionais e locais (infraestrutura, padronização de sistemas e inclusão digital).

Historicamente, esses estudos ganharam corpo por meio de um documento único – denominado “Estado das Cidades da América Latina e Caribe – rumo à nova transição urbana” –, que oportunizou informações atualizadas e tabuladas segundo os principais centros urbanos de cada região, o que torna seu resultado extremamente útil para o planejamento e aplicação das políticas públicas urbanas sociais, como as de moradia.

A discussão sobre o acesso e a qualidade de moradia deve passar necessariamente pelo grau de urbanização de cada região. Via de regra a maior qualidade de vida nas cidades corresponde a maior longevidade da população, criando uma referência de que quão mais urbana uma região, melhor para seus habitantes.

Segundo o relatório da ONU-Habitat⁸, a América Latina e o Caribe constituem as regiões de maior configuração urbana de todo o mundo, já que quase oitenta por cento das pessoas vivem em cidades – proporção muito superior a dos países ditos desenvolvidos –, mas, paradoxalmente, somente vinte por cento da população tem esgoto tratado; além disso, essas regiões têm também a menor relação demográfica por território ocupado, isso porque o crescimento demográfico e o processo de urbanização se mostraram muito intensos em tempos idos, mas, hoje, perderam o impulso e suas cidades seguem uma linha de expansão próxima da natural.

Segundo o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a população urbana da América Latina chegará à casa dos noventa por cento (90%) até o ano de 2050. Já se tomado por recorte sobre o Cone Sul (Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile), essa mesma taxa de ocupação será batida muito mais cedo, ainda nos anos 2020.

O Relatório da ONU-Habitat, de 2012, por exemplo, dava conta de que o número de cidades se expandiu em seis vezes, desde os anos 1960. Já ali, cerca de metade da população urbana residia em cidades com população inferior a quinhentos mil habitantes (duzentos e vinte milhões de pessoas) e apenas quinze por cento (15%) concentradas nas megacidades (sessenta e cinco milhões de pessoas).

As cidades intermediárias, por via de regra, oferecem melhores condições de prestação de serviços públicos, tais como o fornecimento da água potável, o saneamento básico, o que reforça a *vis* atrativa, pela promessa de um sistema mais equilibrado de cidades em seus países.

Embora o fluxo migratório no sentido do campo para a cidade tenha perdido força na maioria dos países, as migrações continuam a ocorrer de forma intensa, mas, agora, com um perfil bem mais complexo, não apenas entre regiões ou cidades mais atrativas, mas variando para baixo e para cima, vale dizer: há fluxos de países pobres para os mais desenvolvidos e há fluxos dentro dos países, no interior das próprias cidades, entre bairros mal servidos de serviços públicos e bairros mais bem servidos, originados da periferia para os bairros ricos, onde se formam guetos e favelas.

⁸<http://unicrio.org.br/onu-lanca-relatorio-sobre-cidades-latino-americanas/>

A expansão das áreas urbanas causa o transbordamento dos limites administrativos de cidades e municípios, levando à absorção física de núcleos urbanos circunvizinhos, gerando um processo denominado “conurbação”, que faz surgir extensas áreas urbanas antes contíguas, ora contínuas, que, por vezes, se veem reconhecidas mediante a formalização de regiões metropolitanas, compostas de múltiplos municípios.

Sob o ponto de vista da capacidade aquisitiva, a renda per capita na América Latina e no Caribe quase triplicou nos últimos 50 anos (desde os anos 1970). O ponto negativo, entretanto é a concentração da renda, que provoca grandes disparidades, e muitas das cidades apresentam renda per pessoa bem superior à média do respectivo país, o que, a um turno, alavanca a média geral, mas, de outro, opera como fonte de tensões sociais pelas disparidades que exteriorizam e potencializam.

Se de um lado, o incremento das taxas de urbanização tem se apresentado de certa forma constante em quase todos os países da região, de outro, a evolução da renda per capita tem se registrado variações sensíveis, demarcando verdadeiros ciclos de avanços e retrocessos. Um aspecto adicional a ser considerado é que as migrações intensificaram também o ciclo de remessas para o exterior, cujo fluxo chega a representar em certos países cifras que se aproximam dos dez pontos percentuais (10%) do PIB.

Como tem se dado em outros indexadores, embora os países da América Latina e do Caribe – que reunidos registram 600 milhões de habitantes – tenham alcançado bons progressos na redução da pobreza ao longo das últimas décadas e a proporção da população urbana exposta à situação de miséria tenha sido reduzida, não se pode descurar que, sob a ótica dos valores absolutos, ainda é bem elevado o contingente de pessoas nessa situação, ultrapassando 28% da população em situação de pobreza⁹, o que corresponde, tristemente, a mais de um quarto da população da região. No Brasil, o número um pouco menor – é 27,8% abaixo da linha da pobreza¹⁰.

O problema da desigualdade elevada de renda agrava a tensão que já seria típica da situação de pobreza. O déficit de oportunidades de trabalho e emprego gera grande informalidade laboral, principalmente entre os mais jovens e as mulheres. A manifestação social da desigualdade também se faz espacial, mesmo com as alternativas de desenvolvimento econômico e social advindas da maior urbanização.

Outro fenômeno interessante é o da expansão fronteiriça às cidades grandes com elevados investimentos econômicos, que passam a emprestar peso relativo em favor das cidades menores, localizadas em suas circunvizinhanças e que apresentam boas vantagens competitivas, mas curiosamente, beneficiadas pela desnecessidade de realizar certos investimentos de infraestrutura, já que podem se valer dos realizados pelas super cidades de seu arredor, tais como fontes de energia industrial e estabelecimento de corredores para o escoamento da produção industrial ou para o acesso a suprimentos e insumos em geral, geralmente verificado nos arredores das grandes aglomerações urbanas, chamadas “conurbações”.

⁹ Disponível em: <https://exame.com/economia/celac-zona-economica-com-quase-600-milhoes-de-habitantes/>. Acesso em: 12 março de 2025.

¹⁰ Relatório Anual 2024 ONU Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-04/RelatorioAnualONUBrasil2024.pdf>. Acesso em 22.04.2025

Essas cidades, sejam as maiores, sejam as medianas, exercem forte atração nas pessoas em situação de desemprego, que nelas vislumbram a possibilidade de reconstrução de suas vidas, passando a planejar para elas migrar, em busca de emprego, aumentando a pressão por moradia. Esse processo agrava a desigualdade pela chegada de contingentes de pessoas sem renda e sem possibilidades de habitar as residências tradicionais, dado o elevado custo da especulação imobiliária em centros desenvolvidos, o que as conduz a ocupações e comunidades em condições pouco adequadas, em áreas em geral de alto risco, em que lhes forem acessíveis em termos de custo.

Novos polos econômicos tendem a consolidar novos desenhos urbanos, com a interligação entre cidades, e a expansão das oportunidades de desenvolvimento econômico; por outro lado podem também expandir ainda mais as desigualdades sociais no mesmo espaço territorial, daí a necessidade de desenvolver políticas inclusivas para estimular a competitividade sem conflito.

As altas políticas tarifárias e de preços públicos em geral além de não agradarem aos usuários em geral, se mostram muito distantes da realidade da classe pobre, levando certos grupos a adotar práticas indesejáveis de derivação dos circuitos de abastecimento, de natureza criminosa, tipificadora do furto de água pelas populações carentes, o que exerce maior pressão sobre os custos de tratamento, operação e fornecimento do sistema.

O saneamento básico também não registra os melhores resultados, com mais de quinze pontos percentuais da população total da região vivendo sem saneamento adequado. Esse quadro apresenta melhora relativa nas grandes cidades comparadas às pequenas. Outra fragilidade é a falta de cultura de retratamento das águas residuais, com níveis inferiores a vinte pontos percentuais, o que contribui para os riscos sanitários e ambientais.

O direito a água e ao saneamento fazem parte do direito à moradia e não se limitam ao mero fornecimento da infraestrutura. Registra-se progresso na descentralização e regulação desses serviços, mas ainda há um longo caminho a percorrer na obtenção de índices de eficiência, disponibilidade, qualidade, acessibilidade e continuidade.

A eficiência na gestão de serviços básicos urbanos requer um monitoramento técnico constante. Como não há um registro confiável da qualidade da água, das redes de esgoto, do tratamento de águas residuais e nem de resíduos sólidos, isso gera certa desconfiança pelo usuário. No Brasil, nas grandes cidades isso está contornado, mas nas periferias, recém expandidas, muitas vezes, o progresso não acompanha. É indispensável definir indicadores precisos, completos e comparáveis.

A distribuição geográfica de eventos meteorológicos passa a mudar os padrões de chuva, a dificultar sobremaneira o já deficiente escoamento de chuvas, com tempestades que representam inundações e mais riscos às populações, notadamente, aos mais pobres. As projeções demonstram que esses fenômenos podem ampliar os riscos de desastres naturais na região, como se deu recentemente, em 2024, enquanto o Sul do Brasil, inundava Porto Alegre-RS e região; no NE, a seca espalhava fome.

Paradoxalmente, no SE, 2 milhões de alienados saltitavam – indiferentes à dor – no show de Madonna¹¹, em Copacabana.

A vulnerabilidade em razão das ameaças do clima, endemias, epidemias e à atividade geológica relaciona-se em grande parte aos fatores externos. Na habitação, assentamentos precários levam a tragédias como a do Morro do Bumba, em Niterói-RJ. Essas práticas representam séria ameaça à vida das pessoas devido à sua localização, deficiência de infraestrutura e serviços, geralmente pelo desconhecimento socioeconômico e cultural de seus habitantes ou pela falta de opções diante da situação de miséria por tantos conhecida.

O aumento desenfreado de população também exerce forte pressão sobre o fornecimento de energia elétrica, aumentando a demanda sobre as unidades geradoras a fim de atender um consumo crescente e indisciplinado. Nas cidades grandes, explode a prática delitiva de consumir energia furtada mediante o emprego de derivações, tolerantemente apelidadas pela população de “gato”, uma derivação substantiva do verbo “gatunar” que corresponde em português coloquial a “furtar, roubar”. A prática é abominável, pois expõe a rede de transmissão de baixa tensão e as instalações em geral a riscos severos de incêndios por sobrecarga e procedimentos precários sem observância dos protocolos de segurança. Sua incidência maior se dá nos bairros de baixa renda, nas chamadas favelas (comunidades), mas também pode ser verificada em casas de classe média e até em estabelecimentos comerciais, visando a reduzir custos operacionais.

No campo dos transportes, registra-se grande dependência dos meios rodoviários, tanto público como particular; no passado, registrou-se intenso conflito entre os proprietários de empresas concessionárias do serviço de transporte urbano e prestadores informais de transporte por meio de vans, espécie de veículo utilitário, utilizado como micro-ônibus nas áreas mais pobres; o tema mais atual de tensionamento social, na área de transportes, tem sido a resistência por parte dos motoristas de taxi aos motoristas ligados ao aplicativo Uber, que passam a lhes configurar intensa concorrência.

Foram implantados corredores de ônibus elétricos em algumas cidades e corredores viários exclusivos em outras, mas a solução ainda é muito restrita a certas áreas. Os sistemas de transporte metropolitano do tipo metrô são insuficientes em todas as cidades que os exploram no Brasil, com excessivas lotações nos horários de pico e verdadeiras batalhas corporais para embarque e desembarque.

A caminhada e o ciclismo não representam uma solução efetiva ao problema e, embora cheguem a vinte e oito pontos percentuais nas metrópoles mais adiantadas, representam alto risco aos ciclistas pela incipiente consciência dos usuários de automóveis, que persistem a respeitar o espaço compartilhado.

O uso indiscriminado de veículos automotores tem contribuído para degradar a qualidade do ar nas cidades grandes, havendo, inclusive, em São Paulo, uma política pública de restrição à circulação para redução do volume de veículos e, conseqüentemente das emissões, que consiste no rodízio segundo

¹¹ Cantora pop, sucesso dos anos 1980, com carreira de sucesso entre 1982 e 1995, mas depois estabilizada, mas que ainda força se manter em evidência, embora os números da *Bilboard* – revista norte-americana, fundada em 1894, especializada em música e maior formadora de opinião na área, apontem o contrário, já desde os anos 2000.

o número final das placas de licenciamento, correspondendo à vedação de circular em um dos cinco dias úteis da semana, mas o sistema não encontrou adesão em nenhuma outra cidade do Brasil.

Há também políticas de incentivos e desincentivos em outras áreas, tais como a utilização de combustíveis não poluentes ou a adoção de consórcios públicos entre municípios, a fim de propor soluções conjuntas para problemas contíguos.

O crescimento urbano desenfreado tende a degradar ecossistemas e provocar sérios danos estruturais. A interdependência dos fatores sociais, econômicos, culturais e ambientais exige planejamento abrangente e a adoção de políticas integrais. As intervenções do poder público devem seguir uma linha territorial e espacial é a chave para desenvolver um modelo de crescimento urbano mais sustentável e poder viabilizar algum acesso a moradia adequada por parte da população mais carente.

3. Periferia Social – migrações, (des)serviços e insegurança

Em que pese o elevado índice de urbanização da vida na América Latina e no Caribe, com a concentração das habitações em cidades em detrimento da melhor ocupação do campo, a baixa qualidade na habitação urbana registra considerável desigualdade. A pobreza marca pela quantidade de construções precárias na grossa maioria das áreas de suas cidades. Embora a proporção de pessoas que vivem em más condições venha sendo reduzida, a população nessas áreas é ainda significativamente alta, e já ultrapassa a casa dos cento e vinte milhões de pessoas.

Na América Latina e Caribe, o aluguel e o mercado fundiário carecem de melhor desenvolvimento e regulamentação, o que não se pode dizer em termos de Brasil, onde há extensa e até – pode-se dizer – sofisticada regulamentação para locações. No Brasil, o maior problema reside no excesso de especulação imobiliária que de certa forma artificializa as relações nesse mercado, o que exerce papel negativo decisivo sobre a problemática habitacional.

Embora haja aumentado a segurança jurídica sobre a posse em bairros informais, isso não garante um processo de integração efetivo, nem mesmo a segurança física de seus habitantes contra riscos da natureza decorrentes da incipiente implantação de estrutura urbana nesses locais. Não basta decretar que a posse deva ser respeitada e que ninguém será importunado por não deter a propriedade do imóvel que ocupa. O mero reconhecimento da posse não assegura que as pessoas viverão com dignidade em uma área completamente degradada.

Nas periferias, à ausência de serviços em geral – já amplamente discutida - soma-se a carência de opções de lazer, o que contribui para a desocupação e o ócio entre os jovens, estimulando a aproximação a grupos de comportamento marginal, a prática delitiva e à opção pela violência como forma de expressão, tendo como resultado elevados níveis de insegurança, problema com sérias consequências sobre a organização e disposição das cidades, a segurança das famílias e a paz social.

A insegurança nas cidades é um problema permanente a exigir ação coordenada das instituições, desde o governo central às autoridades locais. Devem ser estimuladas as atividades de pequena escala, no

âmbito das comunidades, que viabilizem a convivência, a coesão social e a valorização dos saberes e viveres familiares.

As políticas habitacionais devem contemplar a dimensão urbana, com medidas específicas para acesso a serviços básicos, mobilidade e espaços públicos, mas não podem descurar das necessidades da população rural, sempre castigada pela ausência ou carência de serviços mínimos.

Como de todos é sabido, os poderes públicos não podem ser obrigados a cumprir o impossível, mas os órgãos político-administrativos devem demonstrar que estão empenhados no máximo de seus potenciais a desferir esforços e recursos (materiais e pessoais) para satisfazer os direitos fundamentais. Ainda, que coletam e difundem informações suficientes acerca das necessidades existentes, que estão supervisionam o cumprimento dos planos existentes e formulam planos futuros e, finalmente, que estão preveem soluções de curto, médio e longo prazo para os grupos mais necessitados (PISARELLO, 2007, p. 102).

Constata-se que cada um dos poderes se relaciona de forma diferente com as demandas sociais: o Executivo se relaciona pela via dos serviços e políticas públicas, com investimentos que compensam, previnem e curam os problemas; o Legislativo se relaciona especialmente com regulação e comportamentos de controle e aferição política do Executivo; o Judiciário, por sua vez, se relaciona avançando na direção de garantidor de prerrogativas constitucionais e infraconstitucionais de toda comunidade, assim como no desenvolvimento de ações de concretização de direitos que não receberam a devida atenção pelos demais poderes. Por tudo isso é que se tem sustentado que os direitos sociais, em primeiro plano, são deveres do Estado (LEAL, 2009, p. 77-78). Tem-se que é necessária a complementariedade entre as ações dos diferentes elos de poder estatal.

Apesar de não apenas os governos se envolverem na formulação de políticas públicas e no seu processo, mas também grupos de interesse e movimentos sociais, não há comprovação empírica de que o papel dos governos tenha sido com a globalização ou que sua capacidade de intervir, formular e governar tenha diminuído (SOUZA, 2007, p. 72).

No Brasil, a principal razão para a falta de moradia advém do crescimento vertiginoso da população instável que se verifica especialmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, por isso a necessidade e urgência de criação e implementação de políticas públicas que fixem as pessoas em seu local de origem, estimulando-as a lá permanecer, dando-lhes condições de vida digna. Em outras palavras, a origem de muitos problemas de incapacidade de serviços e prestações sociais está relacionada com a busca por essas necessidades em outras áreas, países, estados, cidades, bairros.

A ausência ou carência na prestação desses serviços leva a que muitas pessoas migrem em busca de encontrar melhores condições de vida. Assim, a falta não é tanto do destino escolhido, em não ter serviços capazes de absorver todos que chegam, pois planejamento de políticas públicas se faz a partir dos dados de censos anteriores em vigor e se já não há como atender as necessidades presentes, que dirá poder prever o quanto elas se multiplicarão após a apresentação de um novela televisiva que apresente determinada cidade como ótima para se morar e a explosão migratória que uma fantasia pode causar.

Destaquem-se, sob esse aspecto, duas políticas públicas adotadas no Brasil, uma de âmbito nacional, destinada à aquisição da casa própria - Programa Minha Casa, Minha Vida – e outra adotada por alguns estados, como o Rio de Janeiro, destinada a atender necessidades advindas da remoção de famílias de áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade ou calamidade pública, por exemplo – o Aluguel Social.

Com o aumento da porção periférica, as cidades se expandem para fora de seus limites originais; já com a insistência em buscar morar próximo aos bairros de melhor qualidade de vida ou maior proximidade das opções de trabalho desqualificado, no setor de comércio e serviços informais, o fluxo para as cidades grandes ou dentro dessas cidades promove a multiplicação do tamanho das favelas, tanto as da borda periférica, quanto aquelas incrustadas em morros e áreas não habitadas degradadas ou de alto risco nos bairros mais antigos.

No Brasil, nem sempre se consegue obter pelo censo populacional formal a resposta exata sobre a população que vive em condição/situação de “favela”, embora a ONU em seu relatório de 2024¹², homologue o valor de 8,1% da população brasileira nas favelas; basta considerar a dificuldade de um recenseador em acessar determinados tipos de vielas estreitas em que mal passa uma pessoa ou em aclives acentuadíssimos, o que também dificulta a avaliação da densidade de ocupação daquela extensão física. Há situações, portanto, em que o cálculo estimativo busca aproximar a realidade e os números.

Para as pessoas que chegam como migrantes internos, em busca de oportunidades de se restabelecerem, a grande maioria deixou para trás uma estória de vida e as poucas posses que tinham; ao chegar ao novo destino, dependendo de obter emprego, não reúnem condições de escolha sobre onde morar. A tendência – pela questão de custos – é de buscar um lugar nas, hoje, eufemisticamente chamadas comunidades, na verdade favelas.

No Brasil, portanto, em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Manaus, dentre outras, as favelas são a opção provável de moradia para os migrantes nacionais pobres, sem grande qualificação para o trabalho, que chegam de outras cidades ou regiões, sem apoio de uma família e que vêm em busca de alguma opção de vida nova, o que implica emprego e moradia, para si ou para a família, e escola para filhos.

É bem verdade que a maioria desses migrantes vem inicialmente só para, depois, buscar a família. A escolha da cidade de destino pode se dar estimulada por informações equivocadas quanto às facilidades de vida nas cidades grandes e falsas expectativas de uma vida melhor.

Porque o fato de uma cidade ter uma estrutura melhor que outra, infelizmente, não significa necessariamente que ela tenha capacidade de absorver mais um sem número de postulantes a nela habitar. Em outras palavras, quando a estrutura urbana é adequada e os serviços públicos estão bem prestados

¹² Fonte: Relatório Anual 2024 ONU Brasil. p. 7. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-04/RelatorioAnualONUBrasil2024.pdf>. Acesso em 22.04.2025

para duzentas mil pessoas, isso não garante que a cidade possa acomodar bem mais vinte ou trinta mil migrantes internos em termos de moradia, escolas, hospitais, etc.

O inchaço provocado nas cidades pode manter inatingíveis as metas de fornecimento de serviços públicos básicos, nos casos em que a população não pare de se expandir desproporcionalmente, quer nos arredores periféricos da metrópole, quer nos bairros mais atrativos, segundo uma lógica que nenhuma administração pública tem condições de dar conta, seja pela contínua superação dos planejamentos realizados para uma realidade numérica que jamais se estabiliza, seja em razão da própria incapacidade financeira que em qualquer lugar já constitui sério fator dificultador.

Assim, pode-se trabalhar o termo periferia por dois matizes: a um, pelo aspecto físico-geográfico, que se limita aos que vivem nas bordas da cidade, para onde a expansão populacional faz coincidir a expansão da mancha habitacional; a dois, pelo aspecto sociológico, que trabalha como periférico todos aqueles que estejam marginalizados, portanto, de alguma forma, excluídos do cômputo normal ou, embora contabilizados, não atendidos em suas necessidades mais elementares.

Sob uma lógica inversa, as oportunidades geradas pelas migrações podem ser úteis não apenas para os que migram, mas também pelos que os recebem, pois podem se beneficiar do incremento populacional com as migrações, notadamente as externas, que tanto podem trazer pessoas desqualificadas para o trabalho mais técnico, e necessitadas de ajuda humanitária, como podem, ainda, em situações atípicas, fazer aportar ofertantes de mão-de-obra qualificada aos receptores. Nessa hipótese, a expansão demográfica traz crescimento, pelo incremento da qualidade e quantidade de serviços qualificados, antes tidos por indisponíveis.

Depreende-se, pois, que a estabilidade demográfica, depois de alcançada, pode contribuir com a expansão da população ativa. Por outro lado, a contenção do ritmo de crescimento urbano permite evitar os descompassos inerentes ao crescimento desconexo e concentrar esforços na adoção de equipamentos urbanos adequados e ao oferecimento de serviços públicos adequados, com a melhoria do espaço físico, da infraestrutura e dos serviços postos à disposição da população.

Na América Latina, a mancha urbana continua em franco processo de expansão, ou seja, mesmo com uma desaceleração da expansão populacional, a área ocupada pelas cidades continua se espalhando, e as cidades se mostram cada vez menos compactas, em taxa que supera o aumento da população. Este padrão é de difícil sustentabilidade, pois cada vez menos pessoas contribuindo com os impostos para cobrir custos urbanos em crescente expansão de ruas, estrutura sanitária, iluminação, hospitais etc.

No Brasil, a situação é ainda mais complexa, pois as periferias físicas seguem essa regra de proliferação de favelas mais afastadas, mas nos núcleos centrais das cidades, o fenômeno é completado pelo adensamento descontrolado das “comunidades” – com favelas urbanas, nas quais se verifica intensa expansão vertical, adotada como solução de aumento de sua capacidade. Nelas, os antigos barracos foram inicialmente substituídos por construções de alvenaria e estas, depois, expandidas para cima, ganhando o chamado “sobrado” (pela construção de uma segunda laje sobre o andar térreo), mas o fenômeno não para por aí.

Em favelas do Rio de Janeiro (Rocinha, Vidigal, Cantagalo, Chapéu Mangueira, Babilônia, Maré, Vila do João, Vila do Pinheiro etc.) chega-se a ter a expansão, com construção do tipo “laje sobre laje”, até formar falsos “edifícios”, cumulando vários andares, empilhados internamente, sem nenhuma estrutura habitacional, resultantes da explosão vertical forçada pela falta de espaço-terreno. As famílias crescem e constroem “para cima” de suas casas originais, a fim de atender aos filhos, netos e agregados.

Nelas, chega a se ver edificações de até seis (seis) andares de altura – tudo construído de modo improvisado, sem qualquer cálculo estrutural, lajes escoradas umas sobre as outras, sem observância das regras para estruturas, instalações elétricas, nem sanitárias, resultando em alto grau de proliferação de doenças por contágio de esgoto e alto índice de sinistros do tipo incêndio e desabamento.

Acresça-se a este quadro terrível, as favelas construídas em encostas desestabilizadas, nas quais se dão desmoronamentos constantes quando das épocas chuvosas, assim como as favelas construídas sobre fundos de vales, intensamente inundáveis em certas épocas do ano e até o caso emblemático de uma favela criada sobre um aterro sanitário desativado (Morro do Bumba – Niterói- RJ), onde as intensas trocas gasosas e liberação de enxofre levaram ao descolamento da camada superficial do aterro realizado anos antes e ao deslizamento em avalanche de todas as construções improvisadas aplicadas sobre a falha cobertura de terra e de vegetação, com elevado número de vítimas.

Como fenômeno dos anos 2000 em diante, a expansão de comunidades como: Muzema, Tijuquinha, Rio das Pedras, Cesar Maia, Dois Irmãos, passam a trazer edificações incorporadas ilegalmente em áreas de proteção ambiental – de encostas de serra ou de manguezais, sob linhas de transmissão, que uma vez controladas – ora pelos integrantes das “Milícias¹³”, ora pelos do “Tráfico de Drogas”, se tornaram objeto da exploração ilegal como indústria informal de construção civil.

Os edifícios sobem sem aprovação, nem legalização dos projetos, com unidades vendidas informalmente, sem registro público; a tradição se dá mediante lavratura de “contratos – *inter pars* de gaveta” e “anotação dos decorrentes possuidores nas e pelas associações de moradores”, como forma de emprestar alguma formalidade à lavagem de dinheiro de outras atividades ilícitas, como a venda de entorpecentes (incluindo o serviço “*delivery*”), o fornecimento ilegal “forçado” de gás de cozinha, de água, energia elétrica e de sinal de internet (os “gatos” diversos) e além do já serviço ilegal de transportes coletivos.

Em outras palavras, as favelas urbanas brasileiras se encravam nas metrópoles brasileiras, fruto do crescimento desordenado, tanto decorrente da expansão populacional, quanto dos fluxos internos ou externos de pessoas que chegam desejando morar nessas cidades; daí resultam bairros, sem condições mínimas de infraestrutura, o que pode denotar abandono pelo poder público e registrar exemplos de habitação sem as mínimas condições de dignidade, mas também decorrem da impossibilidade de se

¹³ Grupos armados paramilitares que controlam trechos do bairros, em histórica contraposição aos grupos de narcotraficantes que exploram tráfico de entorpecentes. Dedicam-se a cobrar taxas pelo serviço de “segurança” contra os criminosos e ao monopólio forçado para a exploração do fornecimento de diversos serviços, como energia elétrica, gás de cozinha engarrafado, internet a cabo ou *wi-fi*, transporte por vans etc.

ajustar à crescente demanda de moradia trazida pela explosão populacional e que contribui para impossibilidade de garantia das condições da habitabilidade.

Apenas para exemplificar, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013 levantou as dez maiores favelas do Brasil. Nelas, mais de onze milhões de pessoas estão instaladas, sobrevivendo em duvidosas condições de segurança e higiene.

Já no censo populacional de 2022, em termos estatísticos oficiais, as dez maiores favelas do Brasil estão distribuídas em estados e regiões diversas, apenas ressaltando que a região Sul, embora tenha também favelas e problemas sérios, não ombreia com as demais regiões nos postos mais elevados da estatística. Mas, para dar dimensão da discrepância entre os valores dos censos oficiais, a favela da Rocinha-RJ, inicialmente originada do fluxo migratório de nordestinos do Brasil para o Rio de Janeiro, nos anos 1940, hoje, já completamente multifacetada, inclusive com estrangeiros, tem sua população estimada em mais de trezentos mil (300.000) habitantes, mas, segundo os dados oficiais mal passa de sessenta mil (72.000)¹⁴. Como adequar políticas públicas nessa realidade?

A ausência do Estado em termos de atendimento das necessidades mais básicas vai desde a insuficiente sanitização, a descontínua coleta de lixo, a falta de universalização da iluminação e do acesso à água potável, tudo a conspirar para uma relação de falta de confiança nos poderes constituídos, tidos no mínimo como omissos, quando não por opressores, que segundo alguns mais açodados alardeiam: “só sobem o morro para realizar operações policiais”. Ainda que tal seja uma afirmação distorcida, não se nega a insuficiência gritante das ações estatais nas áreas mais pobres e mais carentes de serviços.

Nesses distritos, localidades ou enclaves dentro das cidades grandes, coexistem mundos paralelos em que o Estado nem sempre se faz adequadamente presente e, com essa postura, permite o reconhecimento de outros atores paralelos que, conforme o caso específico, estabelecem a lei, a ordem ou seu oposto – a desordem –, a violência, o crime organizado como referencial e seus padrões como ritos de passagem, pelos quais grupos de adolescentes se deixam atrair e impregnar, a considerar mais atraente um modelo de vida de mais fácil e rápido enriquecimento, sem sequer terem maturidade suficiente para identificar que a vida digna não pode ser alcançada pela prática delituosa, nem que a rapidez para o acesso ilegal aos bens de consumo pode coincidir também com o desfecho de uma liberdade interrompida ou de uma história de vida encurtada, fora os danos que essas escolhas representam a vida das pessoas atingidas por seus atos.

Pelo que foi até aqui estudado, mostra-se necessário promover políticas de presença do estado em todos esses subgrupos populacionais ou habitacionais, a fim de proporcionar a harmonização e de coesão territorial, voltadas ao desenvolvimento e ao empoderamento local, segundo um ideal mais igualitário para cada cidade. Com esse objetivo, a ONU, por meio da agência *Habitat*, lançou a cartilha “*Construcción de ciudades más equitativas – políticas públicas para la inclusión en América Latina*”,

¹⁴ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

pelo *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, ONU/Habitat, CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, já em março de 2014.

O puro atendimento às necessidades sociais certamente não porá fim à insegurança ou à violência nas áreas mais pobres das cidades, mas, certamente, poderá ser um vetor a contribuir para uma vida mais justa, desestimulando jovens marginalizados a seguirem comportamentos violadores, encorajando-os a crer na possibilidade construir seus próprios futuros e de seus filhos. Enquanto isso, o Brasil segue com 20,7 homicídios para cada 100 mil habitantes¹⁵.

Considerações Finais

O reconhecimento dos direitos sociais como verdadeiros direitos fundamentais enfrenta o problema das reais possibilidades financeiras do poder público. A diversidade de carências sociais da população como um todo requer um olhar de conjunto; nesse ponto, questiona-se se o Estado reúne forças suficientes para cobrir todas as necessidades – nesse suposto mas improvável papel de provedor universal. Na hipótese de resposta negativa, restará a certeza de que, em certa parcela, cabe sim ao Estado a obrigação de garantir aos cidadãos o acesso a determinados serviços públicos essenciais e a certas prestações de cunho social e assistencial.

Muitas são as situações de carências sociais, desde os serviços básicos como luz, água e esgoto, até os mais elaborados como saúde e educação, ou os mais mediatos como transporte e segurança. Do estudo realizado, tem-se que uma família pode até sobreviver por alguns meses, em situação de crise, dividindo uma habitação de um único cômodo e um banheiro, mas isso não pode ser considerado digno, nem se deve admitir que essa situação perdure por um período longo de suas vidas. Sobrevivência não é sinônimo de dignidade. Sobrevivência é um instinto, uma condição última, ante o risco de morte; dignidade é o patamar aceitável para uma vida decente.

Mesmo diante das inegáveis limitações orçamentárias e da compreensível estrutura de raciocínio sobre o que é executável por parte do Estado, faz-se necessário concentrar os esforços de gestão de políticas públicas na garantia do atendimento de algumas das distintas manifestações da dignidade humana – que vem a ser o mínimo existencial digno, – o qual não pode ser sequer pensado sem “moradia adequada”.

As administrações públicas devem se envolver na formulação de políticas públicas habitacionais e seu processo de ativação, envolvendo também a ação de grupos de interesse e, quando for o caso, complementarmente, informações colhidas e oferecidas pelas ações sociais. A materialização do direito à moradia deve ser tratada como programa de Estado, não apenas programa de um governo.

O mero fornecimento de um abrigo ou o pagamento de um aluguel social não são suficientes a concretizar o direito à moradia. Por certo, o papel do Estado é de criar condições para que haja acesso à moradia pelas pessoas, mas isso não significa necessariamente o dever de fornecer gratuitamente moradia

¹⁵ Fonte: Relatório Anual 2024 ONU Brasil. p. 7. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-04/RelatorioAnualONUBrasil2024.pdf>. Acesso em 22.04.2025.

às pessoas, mas de adotar políticas de criação de oportunidades habitacionais acessíveis à realidade das pessoas mais necessitadas, segundo uma lógica de atendimento não exclusivamente retributiva, mas, sob alguns aspectos, eu possa fazer carga redistributiva, por meio de regras diferenciadas que disponibilizem condições mais favoráveis à população de baixa renda, capazes de lhes prover o acesso à moradia digna.

Se não significa distribuir casas gratuitamente à população, mas o acesso aos programas de apoio estrutural a novos bairros ou a revitalização de bairros já existentes, por meio de infraestruturas viária, de saúde, de saneamento básico, de iluminação, de calçamento, de educação, de segurança, de modo que as pessoas se sintam valorizadas e motivadas a viver nesses locais, em vez de provocadas a migrar em busca dessas condições em outros destinos com equipamentos e serviços públicos melhor estruturados.

O adequado desfrute dos direitos sociais tende a promover a qualidade de vida local e a reduzir problemas sociais decorrentes da migração interna massiva, – situação que só agrava o problema do subdesenvolvimento, da pobreza e da exclusão, notadamente nas periferias das grandes cidades.

Como se pode depreender, a partir dos relatórios da ONU, é possível buscar reverter o quadro de desordem urbana pelo estímulo à criação de um modelo de cidade com maior consciência de sustentabilidade e, conseqüentemente, de qualidade de vida aceitável pelo implemento de políticas de planejamento, concepção e regulamentação, o que demanda um mercado imobiliário estável capaz de aproveitar as mais-valias urbanas e de reinvestir parte de seus lucros no desenvolvimento de infraestruturas de melhoria do ordenamento urbano.

É, sobretudo, necessária a promoção de uma política territorial e um planejamento urbano, voltados à expansão dos atuais padrões de crescimento urbano, prevenindo a dispersão convulsiva da cidade e viabilizando seu adensamento com suporte qualitativo e otimização da utilização do espaço, sem uma excessiva fragmentação física nem social.

A gestão por meio da adoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico deve também velar pela observância de condições de vida que prestigiem o princípio da igualdade de possibilidades entre os cidadãos e administrados. Por essa razão, a governança urbana requer envolvimento das lideranças locais.

Na América Latina e Caribe, há cerca de dezesseis mil entidades de governo local, das quais cerca de cinco mil e seiscentas correspondem aos municípios brasileiros. A urbanização descontrolada da segunda metade do século XX ultrapassou a capacidade de planejamento e de gestão urbana, multiplicando as desigualdades sociais e acirrando a segregação espacial nas cidades.

Na América Latina e Caribe, os modais de governança apresentaram algum progresso, principalmente sob a ótica de gestão descentralizada e da participação democrática. A eleição de prefeitos por sufrágio universal permitiu crer em uma representatividade mais legítima dos cidadãos, embora muitos vícios processuais sejam objeto de denúncia, acredita-se que a aproximação das pessoas em relação aos assuntos de governo tem ampliado os horizontes na região. Práticas como a de orçamento participativo e de oitivas mediante audiências públicas e conselhos de bairro também foram objeto de elogios nos últimos períodos, desde o advento do Sec. XXI.

A gestão dos recursos para causa habitacional tem apresentado maior responsividade, tanto por parte das autoridades locais, quanto por parte dos cidadãos que as fiscalizam, graças aos portais de transparência, utilizados para eviscerar as contas públicas. Também a participação das mulheres na política deve ser considerada uma conquista relevante, nos Executivos locais, a média regional fica nos dez por cento e ainda é muito baixa; nos Legislativos locais (municipais e afins) apresentaram uma participação feminina de vinte e dois por cento, o que denota que ainda há de se avançar muito, no sentido da efetividade para reduzir as disparidades de gênero.

Também a atividade normativa tem apresentado avanços na releitura do ordenamento territorial e habitacional, voltado à gestão das cidades. Por outro lado, a descentralização de competências legislativas e administrativas nem sempre é acompanhada das transferências de recursos previstas nas constituições e frequentemente os entes locais se queixam dos entes centrais pela realização de repasses abaixo de suas capacidades e das necessidades dos entes locais, de tal forma que apenas os municípios de grande força populacional logram se autofinanciar, ao passo que a grande maioria vive à míngua, muito dependentes e, por via de consequência, subordinados aos interesses dos governos centrais, represando o empoderamento dos governos locais.

O enfrentamento do aparente conflito entre a função devolutiva (ou retributiva) e a função redistributiva, se bem estruturado, poderá ser a chave de solução dos problemas das transferências financeiras, assim como do embate entre as diferenças de capacidade de investimento das distintas esferas de governo, principalmente pela heterogeneidade registrada entre os países da região em estudo ou mesmo no interior de cada um deles ou entre suas municipalidades.

A seu turno, outro tema de inegável papel assustador se tem na atividade ilegal de grupos de interesse e influência ou na ação de grupos e práticas violentas e coercitivas, a controlar extensas áreas e suas populações, exercendo forte influência, inclusive política, negando a credibilidade no funcionamento das instituições e desenhos institucionais.

Pode-se concluir que as práticas corruptivas se fazem cada vez mais inovadoras, incluindo a busca de captura e imobilização do Estado, por grupos políticos (armados ou não), a caracterizar séria ameaça à consolidação da democracia nesses espaços geográficos de modernidade tardia e a determinar a imperatividade de uma repressão coordenada aos crimes contra a administração pública, em todas as variantes do exercício do governo, seja na administração pública direta, seja em seus concessionários, e, também, no denominado terceiro setor, historicamente apresentado como solução de modernidade gerencial, mas que, na prática, tem se mostrado ativa ferramenta corruptiva e de desvio da finalidade administrativa.

Os novos arranjos e desenhos institucionais devem permitir desenvolver novas configurações urbanas, áreas metropolitanas e corredores urbanos, como novos paradigmas de governança inteligente e inclusiva a demandar a adaptação das instituições à realidade da vida de seus administrados e respectivos territórios, a exigir das cidades e dos poderes locais um protagonismo sem precedente de modo a viabilizar

uma gestão responsiva e sustentável e, sobretudo, o acesso à moradia em condições dignas e de segurança para sua saúde e integridade física.

Referências:

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Direitos sociais são exigíveis*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

CANUTO, Elza Maria Alves. *O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana*. Tese (Doutorado)-Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/1155/1/DireitoMoradiaUrbana.pdf> > Acesso em: 16 out. 2023.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., São Paulo: LTr, 2004.

FALCÃO, Joaquim (Org.). *Invasões Urbanas – Conflito de Direito de Propriedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

HOHMANN, Jessie. *The Right to Housing – Law, concepts, possibilities*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficáciais dos direitos fundamentais sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2009.

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, de 19 de Dezembro de 1966*. Brasília: Ministério da Justiça - Governo Federal Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm >. Acesso em: 05 ago 2024.

PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PISARELLO, Geraldo. *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf> >. Acesso em: 14 out. 2024.

SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.