

Anais do I Seminário das Cidades
“Direitos nas pequenas e médias cidades”

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Reitora

Profa. Dra. Maysa Furlan

Vice-Reitor

Prof. Dr. Cesar Martins

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Edson Cocchieri Botelho

Pró-Reitor de Extensão Universitária e Cultura

Prof. Dr. Raul Borges Guimarães

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Diretor

Profa. Dra. Fernanda Mello Sant’Anna

Vice-Diretor

Prof. Dr. Murilo Gaspardo

COMISSÃO EDITORIAL UNESP - CÂMPUS DE FRANCA

Presidente

Prof. Dr. Murilo Gaspardo

Membros

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes

Profa. Dra. Analúcia Bueno Reis Giometti

Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira

Profa. Dra. Elisabete Maniglia

Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca

Profa. Dra. Helen Barbosa Raiz Engler

Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Jean Marcel Carvalho França

Prof. Dr. José Duarte Neto

Profa. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira

Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille

Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira

Profa. Dra. Rita de Cássia Aparecida Biason

Profa. Dra. Valéria dos Santos Guimarães

Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

Júlia Navarro Perioto
André Luiz Pereira Spinieli
Maria Yumi Buzinelli Inaba
Paládia de Oliveira Romeiro da Silva
Regina Claudia Laisner
(Organizadores)

ANAIS DO I SEMINÁRIO DAS CIDADES

“Direitos nas pequenas e médias cidades”



Câmpus de Franca

2025

© 2024 Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Franca

Av. Eufrásia Monteiro Petrágia, 900, CEP 14409-160, Jd. Petrágia / Franca - SP
publica.franca@unesp.br

Comitê Científico

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes
(UNESP)
Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario
(Universidade Cândido Mendes)
Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite
(UNESP)
Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva
(UNESP)
Profa. Dra. Lidianie Maria Maciel
(UNIVAP)
Prof. Dr. Murilo Gaspardo (UNESP)
Profa. Dra. Regina Claudia Laisner
(UNESP)
Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto
Lunardi (UNESP)

Organização dos Anais

Júlia Navarro Periotto
André Luiz Pereira Spinieli
Maria Yumi Buzinelli Inaba
Paládia de Oliveira Romeiro da Silva
Regina Claudia Laisner

Diagramação e Revisão (STAEPE)

Sandra Aparecida Cintra Ferreira
Guilherme Rezende da Silva

Comissão Organizadora

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa (UNESP)
Ana Paula Rodrigues Nalin (UNESP)
Me. André Luiz Pereira Spinieli (UNESP)
Ma. Fernanda de Carvalho (UNIVAP)
Ma. Júlia Navarro Periotto (UNESP)
Me. José Guilherme Cagnin (UNESP)
Maria Yumi Buzinelli Inaba (UNESP)
Prof. Dr. Murilo Gaspardo (UNESP)
Me. Nathan Gomes Pereira Do Nascimento
(UNESP)
Profa. Dra. Paládia de Oliveira Romeiro da Silva
(UNIVAP / Faculdade de Roseira - FARO)
Pedro Aurélio Sola da Silva Rodrigues (UNESP)
Rafael Cardoso de Oliveira (UNESP)
Rafaella Alvarenga Sá (UNESP)
Profa. Dra. Regina Claudia Laisner (UNESP)
Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi
(UNESP)

Anais do I Seminário das Cidades : “direitos nas pequenas e médias cidades” /Júlia Navarro Periotto ... [et. al.] (organizadores). – Franca : UNESP-FCHS, 2025.

490 p.

ISBN: 978-65-86378-25-2

1. Políticas públicas. 2. Direitos fundamentais. 3. Direitos humanos. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Direito da criança. 6. Direito à cidade. I. Título. II. Periotto, Júlia Navarro.

CDD – 340

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Júlia Navarro Periotto 11

O ACESSO À INTERNET (DE QUALIDADE) COMO FEIXE DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE E COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

Gabriel Arruda de Abreu..... 17

O LADO URBANO OCULTO QUE NINGUÉM QUER VER: A INFORMALIDADE E OS ENTRAVES LABORAIS DOS REFUGIADOS NOS PROCESSOS DE MIGRAÇÕES FORÇADAS NOS PAÍSES QUE OS ACOLHEM

Guilherme Vieira Barbosa

Carlos Eduardo de Abreu Boucault..... 37

EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: UMA POLÍTICA PÚBLICA POTENCIALIZADORA DO CUMPRIMENTO DO ODS 4 – EDUCAÇÃO DE QUALIDADE – DA AGENDA 2030 NAS PEQUENAS CIDADES

Danieli Aparecida Cristina Leite

Renato Bernardi 59

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NAS PEQUENAS CIDADES: REFLEXÕES SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR EM LARANJAL, PARANÁ, SEGUNDO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2 DA AGENDA 2030

Renato Bernardi

Ernesto José Valdívia Romero 81

A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

Rafaela Polizel Botelho..... 107

DIREITO DA CRIANÇA PRÉ-TERMO AO ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL: CENTRO DE ATENDIMENTO UNIVERSO PREMATURO

Mariana Colombini Buranello

Lorrayne Jasmim Ferreira

Camila Letro Tozatti

Adriana Pernambuco Montesanti

Maysa V. Buckeridge Serra

Marisa Afonso Andrade Brunherotto 123

O DIREITO À CIDADE EM PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

Juliana Martes Martins Braga

Fernanda Millan Fachi

Daniel Nardini Marques

Miguel A. Buzzar 141

DO INFORMAL AO ESTRUTURADO: EXPLORANDO OS FRUTOS DA REURB-S EM ABREULÂNDIA, TOCANTINS

Jéssica Painkow Rosa Cavalcante

Thiago Alves Fernandes..... 157

ECONOMIA SOLIDÁRIA E PARTICIPAÇÃO: LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA O MUNICÍPIO DE FRANCA

Mateus Henrique Silva Pereira

Danilo Malta Ferreira

Rodolfo Borges de Faria

Úrsula de Oliveira

Fabiano Siqueira dos Prazeres 173

ESTÉTICA DO PROJETO: CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DO CAMPUS PROFESSOR JOSÉ RODRIGUES SEABRA EM ITAJUBÁ-MG

Ana Luísa Silva Figueiredo

Ana Paula Silva Figueiredo 195

MORADIA POPULAR EM UMA CIDADE PLANEJADA: O DIREITO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E A INVISIBILIDADE DAS PRECARIIDADES HABITACIONAIS

Aline Farias Biasi

Andreia Luzia Prevedel

Isabela Alves dos Santos Freitas

Priscila Duarte Sartor Martins

Tatiane Boisa Duarte..... 209

CIDADES NA CONTEMPORANEIDADE: O IMPACTO DOS VAZIOS URBANOS NA DINÂMICA DE UBERLÂNDIA/MG: ESTUDO DE CASO: SETOR OESTE

Ygor Henrique Bento Guimarães

Maria Eliza Alves Guerra..... 233

A RESILIÊNCIA URBANA FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO À CIDADE

Didiane Victoria Buzinelli Inaba

Maria Yumi Buzinelli Inaba..... 253

TECNOLOGIAS DIGITAIS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DOS DIÁRIOS OFICIAIS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE FRANCA

Regina Claudia Laisner

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida

Ana Laura Rodrigues Galves

Julia Ribeiro dos Santos

Larissa Moraes Cardoso dos Santos

Pedro Aurélio Sola da Silva Rodrigues..... 269

ACESSO À JUSTIÇA E PEQUENAS CIDADES: CAMINHOS (IM) POSSÍVEIS

Íngride Ohana de Queiroz Lima 285

O TURISMO NA REGIÃO DA FÉ: ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E A INVENÇÃO DAS TRADIÇÕES

Fernanda de Carvalho

Lidiane Maria Maciel..... 301

CIDADE DE 15 MINUTOS: TERRITORIALIDADE COMO ESPAÇO PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE E JUSTIÇA SOCIAL DE PESSOAS IDOSAS

Iago Rodrigues Oliveira

Caroline Cristina Lourenço Vieira

Leticia Natália Oliveira

Danilo Cândido Bulgo 315

ENVELHECIMENTO HUMANO E POLÍTICAS PÚBLICAS GERIÁTRICAS NA CIDADE DE FRANCA/SP: LEVANTAMENTO DOCUMENTAL BASEADO NA TERRITORIALIDADE

Danilo Cândido Bulgo

Iago Rodrigues Oliveira

Caroline Cristina Lourenço Vieira

Leticia Natália Oliveira

Lilian Cristina Gomes do Nascimento 331

REVELANDO VULNERABILIDADES: COMO A FALTA DE PLANEJAMENTO URBANO IMPACTA A SEGURANÇA DAS MULHERES NAS CIDADES

Fernanda Morato da Silva Pereira

Juvêncio Borges Silva

Maria Eduarda Constancio Amaro

Tays Horrana Almeida Santos..... 349

A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DOS PRESSUPOSTOS DA CIDADANIA NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

Eduarda Queiroz Fonte 373

RIBEIRÃO PRETO AO FINAL DO SÉCULO XIX: A TERRA E A FERROVIA, A PORTEIRA, OS RIOS E AS ENCHENTES

Ana Carolina Valente Ribeiro 391

A JUDICIALIZAÇÃO DO LITÍGIO É CULTURAL? UM ESTUDO DOS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS NA CIDADE DE ARAGUARI

Fábio Rosa Neto

Laura da Cunha Rezende Bueno

Vinícius Rosa Pereira do Couto 413

RESISTÊNCIA CONTRA A REINTEGRAÇÃO DE POSSE E CONTRA A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA: CASO DAS COMUNIDADES NAZARÉ PAULISTA E JOÃO PESSOA, RIBEIRÃO PRETO - SP

Ana Claudia Mauer dos Santos

Thiago Pizzo Scatena 433

**CENSO ASSISTENCIAL MUNICIPAL: UMA FORMA DE
GARANTIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS BÁSICOS EM
ATENDIMENTO AO ODS Nº 10, POR MEIO DA AMPLIAÇÃO DO
ACESSO AO BPC**

Carolina Silvestre..... 457

**JUSTIÇA SOCIAL, MOBILIZAÇÃO POLÍTICA E DIREITO À
CIDADE: AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO URBANO A PARTIR
DAS “JORNADAS DE JUNHO”**

André Luiz Pereira Spinieli

Ana Paula Rodrigues Nalin..... 475

APRESENTAÇÃO

Júlia Navarro Periotto *

O I Seminário das Cidades, realizado pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp-Franca, promovido pelos departamentos de Relações Internacionais (DERI-FCHS-UNESP-FRANCA), Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD UNESP Franca), Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PAPP) e APP UNESP Franca, ocorreu nos dias 19 e 20 de outubro de 2023, a partir de iniciativa do Grupo de Estudos “Direito à Cidade”, coordenado pela Professora Dr.^a Regina Claudia Laisner. O evento, que reuniu academia e especialistas em um ambiente propício à troca de conhecimento e diálogo construtivo, deu destaque para as realidades das pequenas e médias cidades.

A conferência inaugural contou com a participação do urbanista Flávio Tavares Brasileiro, Coordenador Geral de Articulação e Planejamento da Secretaria Nacional de Periferias no Ministério das Cidades, Governo Federal, ex secretário de Planejamento da Prefeitura de Conde, região metropolitana de João Pessoa - Paraíba. A partir da experiência de construção de um Plano de Gestão e Democracia no Município de Conde, que tem utilizado como referência à frente de sua pasta no governo Federal, Flávio Tavares ressaltou na sua conferência as questões que considera centrais para atuar nas cidades médias e pequenas, sobretudo nas últimas, como a necessidade de um modelo de gestão para além da perspectiva técnica, levando-se em consideração a cultura política de cada território, a necessidade de políticas públicas voltadas às especificidades locais, a importância do cadastro local multifinalitário, ferramenta que defendeu como essencial para o levantamento de informações acerca dos territórios que, em geral, nas cidades de menor porte, são deficitárias ou fragmentadas, a necessidade da estruturação de parcerias com o Governo Federal, do estado, consórcios etc., de modo a garantir maior robustez na execução de políticas, sobremaneira as estruturantes, a importância da qualificação das obras públicas e dos escritórios públicos de assistência técnica, dentre outros pontos destacados na conferência que está disponível no canal da Unesp Franca no Youtube.

* Doutoranda da UNESP Franca, pesquisadora do Grupo Direito à Cidade vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira”, também da Unesp Franca, é mestra em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP), tem por objeto de estudo a participação popular no planejamento urbano.

O evento contou com a atividade “Painel das Cidades” onde foram abordados os principais desafios enfrentados pelas cidades pequenas e médias do interior do Estado de São Paulo. Participaram acadêmicos e gestores públicos ligados às instituições municipais de Pradópolis, Ituverava e Franca. Daniel Souza, Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesp e Ex-Vice-Prefeito de Pradópolis, destacou a necessidade de utilizar os serviços públicos como instrumentos auxiliares na construção de indicadores municipais. Carlos Eduardo Evangelista, Diretor da Escola do Legislativo da Câmara dos Vereadores de Franca, ressaltou a importância da formação dos Vereadores para uma efetiva relação entre Legislativo e Academia. Mateus Cardoso Scapim, Diretor da Divisão de Planejamento e Gestão de Ituverava, enfatizou os desafios da gestão orçamentária e a necessidade de formular políticas públicas adequadas às populações vulneráveis. AnIELly Schiavinato Leite, Bacharelanda em Direito pela Unesp e Co-Coordenadora do Mapa da Desigualdade da Região Administrativa de Franca, expôs os desafios encontrados na construção dos mapas referentes ao Município de Franca, incluindo a crítica à fragilidade dos dados. O “Painel das Cidades” proporcionou uma valiosa troca de experiências e reflexões sobre a realidade municipal na região, visando promover uma cidadania participativa e sensível às necessidades de cada população e lugar.

Ainda no primeiro dia do evento, a Mesa 1 do I Seminário das Cidades, coordenada pela Professora Tânia Mara Pinto Sousa do Centro Universitário Claretiano, trouxe à tona os desafios enfrentados pelas pequenas e médias cidades na promoção do direito à cidade no Estado de São Paulo. Com contribuições fundamentais de especialistas renomados, a discussão abordou questões cruciais. O Professor Dr. Rafael Alves Orsi, do Departamento de Ciências Sociais da UNESP Araraquara, provocou uma reflexão crítica sobre as complexas relações entre o direito à cidade e as dinâmicas de uso e troca no contexto urbano. A Professora Dra. Angelica Vieira de Souza Lopes, geógrafa e professora substituta da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), trouxe à tona o direito à educação na Região Administrativa de Franca - SP, sublinhando sua relevância como catalisador das lutas urbanas. Esta abordagem chama a atenção para a necessidade de repensar a equidade educacional no contexto urbano. O Professor Dr. Estevam Vanale Otero, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP Bauru, ofereceu uma análise perspicaz sobre o impacto significativo do setor imobiliário na modelagem do ambiente

urbano nas cidades do interior de São Paulo, que acaba por influenciar as legislações urbanísticas conforme os interesses relacionados ao aumento dos valores fundiários e imobiliários. A mesa de debates não apenas forneceu valiosas análises, mas também incitou uma reflexão crítica sobre a realidade urbana, desafiando-nos a repensar e reimaginar o desenvolvimento das cidades, em especial as de pequeno e médio porte, no cenário paulista e, por extensão, nacional.

O evento também contou com Grupos de Trabalho (GTs) nos quais pesquisadores propuseram trabalhos empíricos e teóricos acerca da temática do evento em três linhas: 1) Políticas Públicas e Desenvolvimento Urbano em Pequenas e Médias Cidades; 2) Cidadania e Direitos Fundamentais nas Pequenas e Médias Cidades; e 3) Governança Local e Participação Cidadã em Pequenas e Médias Cidades, para os quais foram submetidos, avaliados e aprovados os trabalhos no formato de resumo, que serão oportunamente publicados sob forma de trabalho completo em Anais do Evento. As apresentações foram realizadas simultaneamente em 19 de outubro de 2023, de forma presencial na UNESP-Franca e de forma remota e síncrona. Tal diversidade no formato das apresentações permitiu que pesquisadores, em vários níveis, de diferentes lugares e instituições de ensino e pesquisa do Brasil pudessem se fazer presentes e compartilhar sua pesquisa em um único evento, fazendo do I Seminário das Cidades um espaço qualificado para o debate das mais relevantes questões para as pequenas e médias cidades.

A alta qualidade dos trabalhos garantiu um espaço de excelência para trocas de experiências, informações e enriquecimento de ideias, além de nível elevado de debates nas cinco sessões de apresentação oral, cada qual com um coordenador e um debatedor, abordando vários aspectos do direito à cidade nas áreas de Planejamento Urbano, Arquitetura, Geografia, Direito, Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Políticas Públicas, entre outras áreas. Atuaram como coordenadores: Nathan Gomes Pereira Do Nascimento (PPGD UNESP Franca); Paládia de Oliveira Romeiro da Silva (Faculdade de Roseira - FARO); José Guilherme Cagnin (PPG PAPP UNESP Franca); André Luiz Pereira Spinieli (PPGD UNESP Franca); e Júlia Navarro Periotto (PPGD UNESP Franca). Em parceria, atuaram como debatedores: Graziana Donata Punzi de Siqueira (UNIFASC); Carolina Silva Campos (PPGD UNESP Franca); Danilo Garnica Simini (UNAERP / USP); Leonora de Abreu Bernardes (PPGD UNESP Franca); e Mateus Henrique Silva Pereira (PPGD UNESP Franca).

No segundo dia do evento, em 20 de outubro, pela manhã, foi realizada uma atividade de campo liderada pelo arquiteto e urbanista Dr. Mauro Ferreira, Professor no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP Franca, que ensinou acerca da história e do urbanismo do município de Franca a partir de um passeio pela Praça Nossa Senhora da Conceição, com a observação dos monumentos históricos e reflexões sobre as memórias que permeiam aquele lugar.

Pela tarde do dia 20, ocorreu também a Mesa de Debates 2, coordenada pelo Professor Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP Franca, que teve como temática principal as políticas públicas para a promoção do direito à cidade nas pequenas e médias cidades, contando com a colaboração de especialistas na área. A mesa contou com a participação do arquiteto e urbanista Maurílio Chiaretti, atual vice-presidente da Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e responsável técnico da Cooperativa Bloco da Rua, que trouxe contribuições acerca da formação territorial do interior paulista e de questões hodiernas relacionadas ao direito à moradia; da Professora Dra. Beatriz Fleury e Silva, professora adjunta do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá – UEM e membra da Rede de Mobilização Social Br Cidades, onde coordena o grupo de Pequenas e Médias Cidades, que trouxe à tona o debate quanto à política urbana nas pequenas e médias cidades após o Estatuto da Cidade, além de debater o plano diretor e a participação popular como instrumentos de alcance ao direito à cidade e, por fim, da advogada, atual assessora parlamentar na Câmara Municipal de São Paulo e pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e Rosane Tierno que apresentou estudos relacionados aos programas habitacionais nos Municípios brasileiros, abordando também questões jurídico-normativas acerca da política urbana na Constituição Federal de 1988.

A mesa de encerramento contou com a coordenação da Professora Dra. Regina Claudia Laisner e das representantes do Grupo de Estudos Direito à Cidade, Professora Dra. Paládia de Oliveira Romeiro da Silva da Faculdade de Roseira, e da doutoranda em Direito pela Unesp Franca, Júlia Navarro Perito.

Para além das atividades acadêmicas, foram realizadas atividades culturais relevantes. A mesa de abertura do evento contou com a declamação da poesia “Pátria Minha” de Vinícius de Moraes, pelo poeta francano Luiz Cruz, da Academia Francana de Letras. Na parte da tarde do primeiro dia (19), ocorreu a apresentação musical “Franca cidade menina, cidade senhora”, com composições de José Lourenço Alves, ex-presidente da Academia Francana de Letras, escritor e promotor de justiça aposentado, acompanhado na percussão por Carlos Eduardo Dú, b-boy, MC, arte educador da cultura hip-hop e professor de break-dance, onde música e arte se uniram para celebrar a essência de Franca. No dia 20, após dois dias de muita chuva, o sol brilhou no fim da tarde para a apresentação do Bloco Cangoma, um projeto do Centro Cultural Cangoma, espaço inaugurado em 2006 que tem como o objetivo o estudo, a produção e a divulgação das manifestações culturais da Cultura Popular Brasileira, que inaugurou simbolicamente o palco do teatro de Arena da UNESP-Franca, com um fechamento lindo e emocionante do evento!

Agradecemos a todos que contribuíram para a realização deste livro, especialmente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), pelo apoio financeiro à equipe de editores, pela dedicação e profissionalismo.

O ACESSO À INTERNET (DE QUALIDADE) COMO FEIXE DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE E COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

ACCESS TO (HIGH QUALITY) INTERNET AS PART OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO FREEDOM AND AS AN ENABLER OF HUMAN DEVELOPMENT IN SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES

Gabriel Arruda de Abreu*

RESUMO: O artigo em baile tem por escopo a análise do parco acesso à internet de qualidade em muitos rincões do país. Objetiva-se verificar, de igual modo, os reflexos dessa escassez no direito fundamental à liberdade de locomoção (digital), bem como no desenvolvimento humano das pequenas e médias cidades. Em plena transição para a quarta revolução industrial, de índole disruptiva e que redesenha o substrato das relações humanas, debate-se como tantos cidadãos ainda se vêem alijados de ferramenta tão precípua. Nessa esteira, sem desprezar as disparidades socioeconômicas vivenciadas, propõe-se um olhar sobre a desigualdade geográfica cibernética, antagônica ao princípio anticasta – defendido por Cass Sunstein. Para atingir a proposta, elegeu-se uma pesquisa de índole quanti-qualitativa, mediante a compilação e a revisão de dados de órgãos oficiais, cotejados com fontes bibliográficas sobre o tema. Nesse trilho, verificou-se que o acesso a uma conexão veloz e estável, para além de um direito individual básico, representa um catalisador das capacidades humanas, oportunizando uma conexão global e inclusiva e mitigando os eventuais efeitos de uma temida “escravidão” 4.0.

Palavras-chave: internet de qualidade. pequenas e médias cidades. capital humano.

ABSTRACT: *The purpose of this article is to examine the restricted availability of high-quality internet in various areas of the country. The investigation aims to determine the potential impact of this scarcity on both the (digital) freedom of movement and the human development of small and medium-sized cities. Amidst the tumultuous shift towards the fourth industrial revolution, which*

* Mestre em ciências criminológico-forenses pela UDE/Uruguai, com título reconhecido pela UNESA no Brasil. Doutorando FADISP. <http://lattes.cnpq.br/6642387571095379>. E-mail: gabrielarrudadeabreu@hotmail.com.

has a disruptive impact on human connections and social constructs, many citizens are still lacking access to this fundamental resource. Thus, we suggest, without neglecting the socioeconomic disparities experienced, an examination of cybernetic geographic inequality, which contradicts the anti-caste principle – advocated by Cass Sunstein. To achieve the stated proposal, we conducted both quantitative and qualitative research by compiling and reviewing data from official sources and comparing it with relevant bibliographic materials. This research revealed that having access to a fast and reliable internet connection represents a fundamental individual right and serves as a catalyst for enhancing human capabilities. Additionally, it provides opportunities for global and inclusive connections, while also mitigating potential negative effects of “slavery” 4.0.

Keywords: *high quality internet. small and medium-sized cities. human resources.*

INTRODUÇÃO

Muitos dos avanços tecnológicos dos últimos anos causaram um enorme deslumbramento, sendo bradados como colossais maravilhas por muitos. Todavia, impende-se perquirir se tais ganhos não são, profundamente, seletivos não apenas sob a ótica quantitativa, mas, especialmente, do ponto de vista qualitativo, em seus ângulos mais basilares, ou seja, no próprio acesso à rede mundial de computadores, observando-se aspectos como a velocidade e a estabilidade da conexão, isso, levando-se em conta as diferentes regiões do país e as distintas faixas de renda perquiridas.

Destarte, embora para alguns esse tipo de exclusão seja apenas um passo no avanço tecnológico, tem-se como hipótese não ser esse o caso em cotejo, uma vez que, em plena quarta revolução industrial, da (des)inteligência artificial, ainda se demonstra impendioso o debate acerca dessa implementação em muitos rincões do país. É dizer, a revolução que se consumou há tempos nos centros mundiais e há alguns anos (em certa medida) nas metrópoles dos países periféricos, pode não ter agasalhado da mesma forma as pequenas e médias cidades brasileiras. Sendo que, tal fato alija os marginalizados dos efeitos benéficos das implementações tecnológicas – certamente não os poupando de seus malefícios.

Dentre as nocividades que a negação a um acesso digno à internet ocasiona, o presente trabalho objetiva demonstrar que se inclui o cerceamento ao direito fundamental à liberdade, isso em sua faceta mais nuclear, qual seja, o da livre locomoção – do direito de ir e vir (digital).

De tal modo, o mundo cibernético tem se tornado um verdadeiro universo paralelo, com diversos questionamentos, mas repleto de oportunidades. Contudo, eventuais escanteados têm o visto de acesso a essa fronteira negado, ainda que este seja, em tese, um mundo sem esse tipo de barreiras – fomentando verdadeiras castas geográficas.

Tal cenário alimenta um círculo vicioso em muitas regiões, com ênfase nas pequenas e médias cidades, o que colabora para a manutenção e a perpetuidade do *status quo*. Essa realidade, embora possa até ser de interesse de alguns (ou não desperte a devida atenção a quem de direito) repercute em práticas odiosas de diferenciação entre os cidadãos. Além disso, conquanto seja ainda mais marcante nas camadas menos favorecidas da sociedade, tem como norte de sua seletividade um critério geográfico, a localização. Em um cenário tal que, inclusive os mais abastados não se veem em pé de igualdade com os seus pares dos grandes centros.

Nessa linha, almeja-se observar, ademais, até que ponto os efeitos deletérios dessa segregação virtual não acabam transcendendo o âmbito individual, com reflexos diretos não apenas no desenvolvimento do capital humano dessas regiões atingidas, mas, por consequência, nelas próprias, com efeitos maximizados nas pequenas e médias cidades. Além disso, para além de suas bordas, como esse sistema de castas (dissimulado) repercute em na sistemática pública organizacional, inclusive das grandes metrópoles.

Desta sorte, o objetivo central do presente trabalho é analisar a atual conjuntura brasileira sobre o tópico, por meio de uma pesquisa quantitativa, partindo-se da verificação de dados obtidos junto a órgãos e entidades oficiais, para, valendo-se de uma análise bibliográfica, propor o acesso a uma internet de qualidade como feixe do direito fundamental à liberdade e como indutor do desenvolvimento humano nas pequenas e médias cidades, em linha com o ordenamento jurídico, em especial a Constituição Federal de 1988 e à luz do princípio anticasta.

1 A DESIGUALDADE GEOGRÁFICA NO ACESSO À INTERNET

Muito embora a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)¹ demonstre que a internet já é uma realidade em mais de 90% dos lares brasileiros, o que significa 65,6 milhões de domicílios conectados em 2022, e que isso represente um incremento de 5,8 milhões em relação a 2019, esse acesso ainda é seletivo em termos qualitativos. Quer dizer, as regiões mais desenvolvidas do ponto de vista financeiro e, particularmente, as classes mais abastadas desses centros, em geral, possuem um acesso mais veloz e estável, bem como melhores equipamentos e em maior número.

Nessa linha, recente pesquisa realizada pelo CETIC, 2022² descortinou diversas disparidades quando o assunto é o acesso à internet nos domicílios brasileiros. Tais discrepâncias não se resumem apenas ao próprio acesso em si, mas dizem respeito, igualmente, à velocidade, ao tipo e aos valores despendidos com a conexão, à quantidade e à qualidade dos dispositivos³ disponíveis nas respectivas residências, dentre outros aspectos. Isso, em uma análise do ponto de vista regional (separando as cinco regiões do Brasil), bem como sob a ótica das diferentes faixas de renda, classes sociais e entre o ambiente urbano e o rural.

Diversas observações podem ser extraídas da pesquisa, merecendo destaque (para o estudo proposto) o fato de, na média e proporcionalmente, as conexões urbanas serem em maior número, mais velozes e mais caras que as rurais, ocorrendo o mesmo quando comparadas as regiões sul e sudeste⁴

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/90-dos-lares-brasileiros-ja-tem-acesso-a-internet-no-brasil-aponta-pesquisa>. Último acesso em: 29 set. 2023.

² “Em 2012, o Cetic.br foi instituído como Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, atuando sob os auspícios da UNESCO, com o objetivo de cooperar com países da América Latina e Lusófonos na África para a construção de sociedades do conhecimento inclusivas.” Disponível em: <https://cetic.br/>. Último acesso em: 25 out. 2023.

³ Ainda de acordo com o CETIC: “A maior parte dos usuários de Internet brasileiros (62%) acessa a rede exclusivamente pelo celular, realidade de mais de 92 milhões de indivíduos.”

⁴ Conforme dados oficiais do IBGE, essas regiões possuem a maior fatia do PIB, Produto Interno Bruto, do Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Último acesso em: 30 set. 2023.

com as demais. Outro ponto de relevo é denotado quando questionada a razão da ausência da internet nos lares alvos da pesquisa, sendo a falta de interesse⁵ e razões financeiras os maiores motivadores no campo, bem como no norte e no nordeste, respectivamente.

Não obstante, é ainda mais alarmante o fato de que tal impedimento não é restrito às moradias. Em sentido similar, como destacado por reportagem da TV Cultura⁶, embora 94% das escolas brasileiras detenham acesso à rede mundial de computadores, apenas 58% possuem computadores e 42% não facultam a ferramenta para os discentes. Sendo, ainda, o acesso muito lento, com apenas 52% das escolas estaduais possuindo uma velocidade superior a 50 Mbps de velocidade, realidade ainda pior na rede municipal, na qual essa agilidade só é realidade em tão só 29% dos centros educacionais.

Isso leva a outra mazela, pois tal ausência no ambiente acadêmico desemboca, comumente, em um uso de baixa qualidade para os discentes, mesmo para aqueles alunos que desfrutam de uma maior conectividade em suas casas. Merecendo frisar, por fim, o fato de que, “estamos testemunhando um evento único, cuja promessa não é a eterna disrupção, mas sim a disrupção seguida de uma captura e dominação” (Tavares, 2022^b, p. 432). Nessa esteira, a escola, berço de formação, seria ambiente propício para mitigar o lado negativo dessas mudanças, particularmente sobre as classes vulnerabilizadas e especialmente nas pequenas e médias cidades.

2 DA SELETIVIDADE DOS EFEITOS (BENÉFICOS) DISRUPTIVOS

Em linha com os ensinamentos de Jessé Souza (2017, p.48), boa parte dos estudiosos, em especial os de viés mais neoliberal, compreendem a exclusão social como passageira, apenas uma etapa necessária no desenvolvimento civilizatório e que não pode ser reproduzida *ad infinitum*. Todavia, o autor conclui ser exatamente este o caso brasileiro, pois a narrada transição, em países fadados à exploração, parece nunca terminar, com o

⁵ Essa é a principal razão para 88% dos pertencentes à classe A, enquanto para 62% das classes D e E, o principal motivo é o custo do serviço.

⁶ Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/61512_estudo-indica-que-42-das-escolas-brasileiras-nao-possuem-computadores-e-internet-para-alunos.html Último acesso em: 29 set. 2023.

uso da mão de obra barata (a preço vil) para as atividades domésticas e pesadas, para que os privilegiados possam se dedicar a finalidades mais produtivas do ponto de vista remuneratório.

Na mesma trilha, percebe-se que a manutenção do *status quo* possui bases profundamente estruturais, conforme destaca Boaventura de Sousa Santos (2018, p.407), segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2001, o quinto dos países mais ricos do planeta concentrava 79% do acesso à rede mundial de computadores, deixando clara a distância para uma sociedade da informação verdadeiramente global. Sendo estarrecedor, aliás, a constatação do mesmo relatório de que, até então, a largura de toda a banda larga utilizada apenas na capital da Coreia do Sul, Seul, era quase a mesma que a de toda a América Latina.

Nessa sintonia, os dados do CETIC (acima descritos) demonstram como, após mais de duas décadas, o Brasil permanece ecoando internamente essa nefasta discrepância, em um horripilante efeito replicador de variadas injustiças e, sobretudo, de oportunidades. Para além, em uma análise mais atenta, percebe-se que se trata de um balcão aberto a poucos, pois a desigualdade de acesso no início do século, destacada pelo mestre Boaventura, segue em simetria com o fato da maioria dos desenvolvimentos de novas tecnologias se darem nos centros privilegiados. Um exemplo é a própria Coreia do Sul, que fez o seu PIB – Produto Interno Bruto – saltar de 547 bilhões de dólares no ano do aludido relatório para US\$ 1,811 trilhão em 2021⁷. Sendo interessante observar que, o Brasil, no ano de 2020 atingiu US\$ 1,445 trilhão, em simetria com o ano de 2007 e cerca de 45% menor que o produzido em 2011, de US\$ 2,614.⁸

Ou seja, para além de perpetuar injustiças socioeconômicas, essa falta de oportunidades se reflete em imenso desperdício de talentos humanos, colocando à margem não apenas os segregados, mas o próprio desenvolvimento financeiro das regiões marginalizadas e do próprio país como um todo. Aliás, observando o quanto esses aspectos são fundamentais,

⁷ Disponível em: <https://www.ceicdata.com/pt/indicador/korea/nominal-gdp>. Último acesso em: 02 nov. 2023.

⁸ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/pib-do-brasil-em-dolar-e-o-menor-desde-2007/> Último acesso em: 02 nov. 2023.

as próprias *big techs*⁹ estão atentas a essa necessidade de diversificação de pontos de vista¹⁰, não com um condão inclusivo ou beneficente, mas como um catalisador de seus próprios acúmulos de capitais¹¹.

Nada obstante, é fulcral admitir que haja certa disparidade entre as, como denominado por Zaffaroni (1998, p.40), “*usinas ideológicas centrais*”, e os, nas palavras de Alarcón (2021, p.227), “Estados periféricos ou semiperiféricos”. Contudo, é completamente inaceitável que, às portas de uma quarta revolução industrial¹², marcada por sua disruptividade imprevisível, os avanços atinentes à revolução anterior¹³ ainda não sejam minimamente difundidos.

Isso porque, os malefícios das transformações são sempre inafastáveis, assim ocorreu com a invasão de territórios nas denominadas descobertas, bem como com o fim de alguns empregos e o surgimento de novas profissões nas revoluções industriais anteriores. Sendo útil destacar,

⁹ Conforme Tavares (2022^c, p. 57) “Os referidos efeitos tecnológicos disruptivos servem exatamente para reforço da posição e poder de algumas das Big Techs. As decisões tecnológicas deixam de ser decisões vocacionadas à inovação, como por vezes se quer assumir de maneira apriorística e generalizante.”

¹⁰ As *bigtechs* têm dado grande atenção à diversidade e à inclusão. Neste sentido: “As *big techs* também estão se envolvendo em questões sociais, como a diversidade e a inclusão. Elas estão trabalhando para aumentar a diversidade em seus quadros de funcionários e promover a inclusão em seus produtos e serviços.” Disponível em: <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/quem-sao-as-big-techs/#:~:text=As%20Big%20Techs%20tamb%C3%A9m%20est%C3%A3o,em%20seus%20produtos%20e%20servi%C3%A7os>. Último acesso em: 02 nov. 2023.

¹¹ A estratégia parece repercutir em resultados (sem considerar este o único fator), pois, a título de exemplo, o preço das ações da Apple, negociadas na NASDAQ, multiplicou-se exponencialmente na última década. Disponível em: https://www.google.com/finance/quote/AAPL:NASDAQ?sa=X&ved=2ahUKEwj_m83-6aiCAXW5qJUCHYATDAIQ3ecFegQINhAh&window=MAX. Último acesso em: 03 nov. 2023.

¹² “Nessa revolução, as tecnologias emergentes e as inovações generalizadas são difundidas muito mais rápida e amplamente do que nas anteriores, as quais continuam a desdobrar-se em algumas partes do mundo.” (SCHWAB, 2016, p.16)

¹³ “A Terceira Revolução Industrial teve início na década de cinquenta do século XX e implantou a computação em geral, com a posterior difusão de computadores pessoais e a incrível realidade da conexão permanente de todos, por meio de uma rede mundial de computadores, a internet. O computador e, com ele, o chip, tiveram um papel crucial nesse momento da Humanidade.” (TAVARES, 2022^a, pp .15-16)

sob tal ângulo, que mimetismos do ludismo inglês do século XIX¹⁴ não possuem quaisquer chances de prosperar.

Ademais, como sublinha Harari (2017, online), o problema crucial é a criação de novos empregos, que os humanos possam exercer melhor que os algoritmos, pois, até 2050 uma nova classe de pessoas pode surgir –“a classe dos inúteis”. Pessoas não apenas desempregadas, mas não empregáveis. Assim, sendo o futuro uma incógnita:

A história nos ensina que o que parece estar depois da esquina pode jamais se materializar devido a barreiras imprevistas e que outros cenários não imaginados acontecerão de fato. Quando irrompeu a era nuclear nos anos 1940, fizeram-se muitas previsões sobre o futuro mundo nuclear do ano 2000. Quando o Sputnik e a Apollo 11 atizaram a imaginação do mundo, todos começaram a prever que no fim do século as pessoas estariam vivendo em colônias espaciais em Marte e Plutão. Poucas delas se tornaram realidade. Por outro lado, ninguém previu a internet (Harari, 2015, p.424).

Nessa esteira, a atenção deve repousar em evitar que os benefícios dos avanços tecnológicos, propiciados pela revolução em curso, não beneficiem exclusivamente uma pequena parcela dos cidadãos, sendo a internet a ferramenta básica para esse caminhar, para a liberdade de ir e vir no mundo cibernético, a capacitação e a inclusão no novo mercado de trabalho. Envolvendo, para além do acesso estável, veloz e economicamente acessível, uma educação digital eficaz, que seja capaz de reduzir as disparidades nas próximas pesquisas do CENIT e que propicie um uso qualitativo das tecnologias atuais e vindouras.

3 O ACESSO AO VIRTUAL COMO FEIXE DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE

Prima facie um direito fundamental intimamente ligado ao objeto em análise é o direito à igualdade. Isso porque, como destacado por Ramos (2020, pp.465-466), esse preceito define padrões comparativos de tratamento entre os seres humanos, tendo por escopo principal a dignidade

¹⁴ “Movimento que, contrário à industrialização e à mecanização do trabalho, teve sua origem na Inglaterra, no início do século XIX, e acreditava ser a tecnologia a razão do desemprego e da miséria”. Disponível em : <https://www.dicio.com.br/ludismo/>. Último acesso em: 30 set. 2023.

e possuindo robusta aversão a discriminações odiosas. Sendo este, aliás, um dos marcos das revoluções do século XVIII – inicialmente restrita ao ponto de vista da igualdade formal.

Não obstante, atualmente o princípio ganhou nova roupagem, transcendendo os limites da mera formalidade, ou da abstenção estatal, exigindo uma igualdade social ou material, sob a ótica prestacional. Assim:

John Rawls sustenta a necessidade de implementação da igualdade por meio da justiça distributiva, que consiste na atividade de superação das desigualdades fáticas entre os indivíduos, por meio de uma intervenção estatal de realocação dos bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade. A igualdade material deixou de ser apenas uma igualdade socioeconômica, para ser também uma igualdade de reconhecimento de identidades próprias, distintas dos agrupamentos hegemônicos. Ficam consagradas, então, as lutas pelo reconhecimento da igualdade orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros critérios. A lógica do reconhecimento da identidade é a constatação de que, mesmo em condições materiais dignas, há grupos cujo fator de identidade os leva a situações de vulnerabilidade, como, no caso do gênero, a situação de violência doméstica que atinge também as mulheres de classes abastadas (Ramos, 2020, p. 468).

Contudo, em outra roupagem, a abordagem proposta volta os holofotes para outro direito fundamental, o direito à liberdade, mais especificamente atinente ao seu espectro do ir e vir – virtual. Em tal sentido, diante do mundo digital criado nas últimas décadas, a ausência de tal acesso transcende as barreiras da desigualdade, tão observadas na prestação de outros serviços públicos, com posto migratório intransponível, na entrada a um mundo teoricamente sem fronteiras.

A exemplo do que ocorre no mundo físico, especialmente nas linhas divisórias dos países (ditos) desenvolvidos, há explícita seletividade no acesso a esse novo mundo – digital. Em não casuística simetria, o principal entrave neste caso é igualmente o financeiro, com a negativa transcendendo o indivíduo, voltando-se às regiões como um todo. Isso, também em condição similar ao das linhas imaginárias de divisa entre os

países, com patente discriminação e diferentes exigências, a depender da origem do ingresso¹⁵.

Nesta conjuntura, Tavares (2022^a, pp.94-95) afirma que, variadas releituras dos direitos fundamentais buscam reafirmar o Direito perante o novo mundo digital, havendo propostas, inclusive, de um constitucionalismo digital, particularmente diante do (crescente) poder exercido pelas plataformas digitais, advertindo, o douto ministro, que:

A atual cultura entusiasta da inovação presume que todos usufruirão das novas tecnologias de forma igual e se beneficiarão com a tecnologia utilizada. Entretanto, a colheita de seus benefícios vai depender muito mais do que está sendo criado, como opera a inovação e para quem essa inovação se destinará, além de depender do local onde foi elaborada, dadas as conhecidas barreiras econômicas próprias de países periféricos para alcançar estágios mais avançados de desenvolvimento tecnológico. A verdade é que a inovação pode aprofundar as desigualdades ou criar injustiças (Tavares, 2022^a, p.96).

Dentre estes aprofundamentos de desigualdades aventados pelo nobre mestre, evidencia-se o que talvez se torne um mal deletério, em sintonia com as ideias de Harari, apontadas acima, lembrando: a criação de seres humanos não empregáveis. Nada obstante (e até por isso) o acesso ao mundo digital universalizado urge. Isso com a função não apenas de incluir na atualidade, bem como de assegurar a liberdade de ir e vir neste novo mundo virtual, mas, de semelhante modo, de preparar para as incertezas disruptivas oriundas da quarta revolução industrial, sob o perigo do fomento à criação (ou expansão) de uma escravidão 4.0.

Por esse razão, há mais de uma década, algumas cortes reconhecem a inclusão digital como parte do mínimo existencial. Nessa perspectiva, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha foi um dos vanguardistas, a ver:

[...] em 9 de fevereiro de 2010, o BVerfG reiterou que o mínimo existencial abarca uma dimensão sociocultural e não apenas busca assegurar a sobrevivência física, e reconheceu um direito à inclusão digital, no sentido de que o leque de situações cobertas deve assegurar o acesso à internet banda

¹⁵ Vide a exigência (ou não) de visto a turistas, a depender dos respectivos países de origem.

Nessa senda, a sua fundamentalidade, seja como par dos novos direitos fundamentais que têm sido tipificados ou como uma releitura dos já existentes (particularmente como feixe do direito à liberdade), a ciber-inclusão, não apenas sob o prisma observado de acesso à internet, mas, igualmente, a equipamentos minimamente dignos e a um ensino digital que propicie uma utilização para além do caráter meramente recreativo das redes sociais e *streamings*.

Nessa esteira, não basta a tipificação (ou a mutação constitucional¹⁶) de um novo direito fundamental apenas do ponto de vista formal, como já ocorre com muitos direitos sociais¹⁷, dentre eles, inclusive o direito à alimentação¹⁹, sendo impendioso a sua materialização.

¹⁶ “Com efeito, a modificação da Constituição pode dar-se por via formal e por via informal. A via formal se manifesta por meio da reforma constitucional, procedimento previsto na própria Carta disciplinando o modo pelo qual se deve dar sua alteração. Tal procedimento, como regra geral, será mais complexo que o da edição da legislação ordinária. De tal circunstância resulta a rigidez constitucional. Já a alteração por via informal se dá pela denominada mutação constitucional, mecanismo que permite a transformação do sentido e do alcance de normas da Constituição, sem que se opere, no entanto, qualquer modificação do seu texto. A mutação está associada à plasticidade de que são dotadas inúmeras normas constitucionais.” (Barroso, 2010, p.119)

¹⁷ “Os direitos sociais são também titularizados pelo indivíduo e oponíveis ao Estado. São reconhecidos o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos.” (Ramos, 2020, p.44)

¹⁸ Conforme os ditames da Constituição Federal, em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifo nosso).

¹⁹ Todavia, a tipificação do referido direito não assegura a sua materialização (ou a sua manutenção), tendo regredido, inclusive, nos últimos anos, conforme dados oficiais do governo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao>. Último acesso em: 02 nov. 2023.

Para tal, o patriotismo constitucional²⁰ é indispensável, pois: *“En la medida en la que los ciudadanos perciban su Constitución como garantía de sus derechos y control efectivo del poder, se adherirán a ella y prevalecerá el sentimiento constitucional”* (USERA, 2011 p.245). O que é observado não apenas neste, mas em tantos direitos que, em leitura local, as constituições latino-americanas não logram concretizar.

4 O PLENO ACESSO À INTERNET COMO SUCEDÂNEO DO PRINCÍPIO ANTICASTA

Em tal perspectiva, a não inclusão das pequenas e médias cidades em bases de igualdade com os grandes centros, quando o assunto é o acesso à rede mundial de computadores, repercute em cerceamento ao direito básico de ir e vir (digital) individual. Nesse passo, como se depura dos dados do CETIC, inicialmente mencionados, embora a desigualdade social seja (desgraçadamente) universalizada entre as diferentes regiões no país, mesmo as classes privilegiadas das cidades menores não possuem a mesma qualidade de serviço disponível que seus pares das grandes metrópoles.

Sob esse viés:

Por lo demás, los contextos de opresión económica y subordinación social pueden terminar creando “castas” o grupos de personas que viven bajo el dominio de otras. [...] Cass Sunstein definió acertadamente esta misión potencial, a través de lo que denominó un principio “anticastas”. En sus palabras: “El principio anticastas prohíbe que las prácticas sociales y legales traduzcan las diferencias moralmente irrelevantes en desventajas sociales sistémicas, a menos que haya una muy buena razón para que la sociedad lo haga (Gargarella, 2019, p. 163).

²⁰ Destaca Masson (2016, pp.114-115) que, consoante os ensinamentos de Habermas: “a ideia de povo deve ser dissociada de sua noção comunitarista, o que leva o autor a preconizar algo de novo, concebendo uma forma original de composição da autonomia pública e privada que extravasa os limites geográficos dos Estados nacionais. Sua proposta impõe a concepção de patriotismo constitucional, incorporando, com isso, noções ligadas ao pluralismo, à tolerância e ao direito à diferença. Destarte, um consenso sobre democracia, Governo limitado, Estado de Direito e respeito sobre a melhor interpretação, sobre o alcance e aplicação dos direitos fundamentais constituir-se-ia na aposta habermasiana para um novo ethos social de caráter universal.”

É o que se percebe no caso em tela, a retroalimentação de um sistema de castas geográficas, realidade nacional há muito vivenciada. Consoante Sunstein (1994, pp. 2428-2429), à luz da Constituição estadunidense (em boa medida replicada pela Constituição Federal de 1988), um princípio fundamental que se coloca diametralmente oposto ao sistema de castas é o da igualdade, possuindo por fundamentos a aversão ao sistema monárquico e aos seus títulos de nobreza.

Para o renomado professor de Harvard, o oposto a isso seria o esforço em eliminar, estruturalmente, o sistema de castas, o qual identifica preponderantemente baseado no gênero e na raça, verificando-se, como proposto (em boa medida) no critério geográfico. De toda sorte, não é possível se falar em igualdade em um sistema que contribua para a vigência de castas, pois nenhum grupo de cidadãos pode ser catalogado como de segunda classe.

Entretanto, sob o ponto de vista do acesso à internet, verifica-se que é exatamente o que ocorre, uma vez que os dados aludidos demonstram como a situação é desigual no país. Nessa ótica, o desenvolvimento do capital humano se vê prejudicado e isso transborda, como apontado, as profundas disparidades sociais, tornando ainda mais escassas oportunidades para alguns, em peculiar simetria com as antigas corporações de ofício. Em tal contexto fático, inclusive os detentores do capital local, precipuamente terras, observam os filhos muitas vezes fadados (sem nenhum demérito a nenhum ofício) a seguirem os seus caminhos. Até por isso, poderia-se conjecturar certa leniência desses grupos dominantes locais com a situação apresentada.

Seguindo o mesmo caminho, Sunstein (1994, p.2418) compreende que, comumente, nesta sistemática, instala-se um círculo vicioso, no qual o status quo possui enormes chances de ser mantido. Quer dizer, os grupos marginalizados acabam tendo menos disposição em relação a certas práticas, isso pela ausência de contato com a mesma, bem como diante da falta de simetria com os demais grupos, seja em termos salariais ou de oportunidades, o que fomenta ainda menos interesse, diante da falta de reconhecimento de seus, muitas vezes hercúleos, esforços.

Desse modo, quando o assunto é o acesso à internet, cria-se um mundo paralelo, no qual parte da sociedade se vê ceifada de tal contexto, em um atraso colossal – como se vivesse há algumas décadas. Isso não seria uma pedra de toque se esta realidade se desse por uma liberalidade, até diante da necessidade não apenas de uma liberdade digital, mas, em boa

medida, também do digital. Contudo, não é o que ocorre, pois a internet de baixa qualidade, economicamente inviável e instável, nega o direito de escolha a esses cidadãos, os quais, de fato, encontram-se (geralmente inconscientemente) segregados.

É certo que não se trata de uma panaceia para todos os males, particularmente em um país no qual até a segurança alimentar é um privilégio, entretanto, a internet há muito se tornou fundamental, sendo impendiosa para o rompimento com o sistema de castas geográficas que se percebe no país.

5 O DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

Como se denota do até aqui apresentado, o desenvolvimento socioeconômico de uma região possui íntima ligação com o acesso digital proporcionado aos seus cidadãos. Nesse sentido, as pequenas e médias cidades acabam sofrendo pela falta de interesse dos provedores especializados, o que deve ser suprido por políticas públicas como um dever estatal²¹, ante a fundamentalidade deste direito básico. Este é um tema de imensa importância, ao qual será dada a sua devida atenção em outro artigo específico, particularmente diante de sua complexidade, bem como da necessidade de aprofundamento. Contudo, embora circunde, foge ao escopo central do trabalho em tela.

Não obstante, o problema merece ser apresentado, com o condão de demonstrar que a falta de atenção a esse direito, a par de sua fundamentalidade na vida dos envolvidos, transborda o interesse apenas dessas castas regionais. Isso porque, para além de um acesso recreativo, a internet propicia ferramentas de capacitação e, inclusive, de inclusão no mercado de trabalho remoto, o que desperta consigo o desenvolvimento

²¹ Com ênfase ao dever da União, pois: “A descentralização da gestão urbana é de fato uma necessidade diante das especificidades geográficas, históricas, econômicas, sociais e culturais de cada cidade, mas ignorar a macroeconomia e a esfera nacional é uma armadilha. Nada mais interessante para as agências internacionais: contratos de financiamentos aos municípios sem a intermediação dos governos centrais. Nessas condições a participação é festejada: para debater o bairro e a cidade, não para debater a política econômica que na verdade determina grande parte dos problemas vividos pelas cidades” (Davis, 2006, p.111)

das pequenas e médias cidades, há muitos carentes da devida atenção dos governos centrais.

Acerca disso, é fulcral destacar que, conforme dados recentes do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: 20,5 milhões de ocupações possuem potencial de trabalho remoto no Brasil.²² Em tal contexto, as distâncias foram, em boa medida, encurtadas a um clique, mas, para isso, exige-se a efetivação do direito fundamental ao acesso a uma internet de qualidade e, até por isso, verifica-se a íntima ligação com o milenar direito à liberdade, em lacuna que precisa ser preenchida. Valendo acrescentar que:

Todo homem goza da liberdade de ir, vir e permanecer. Eis aí, singelamente expressado, um dos mais seguros e sagrados direitos fundamentais, cujo habeas corpus é sua expressão instrumentalizadora. Contudo, não se pode mais conceber tal direito em limites materiais tão diminutos, numa época em que assegurar o direito de ir e vir, ou mesmo de permanecer, não se confunde com a mera tolerância, ou seja, a não interferência estatal, dantes suficiente. É preciso ir mais longe (Tavares, 2020, p. 655).

No caso, a liberdade de ir e vir é refletida nessa nova fronteira, pois, seja sob um aspecto mais aprofundado, como no multiverso e nas constantes mudanças desse novo mundo²³, seja mesmo em linhas mais básicas, como no acesso à rede bancária dos novos *players* digitais ou, ainda, diante do fechamento de tantas agências físicas,²⁴ a rede mundial de computadores é fundamental e necessita ser inclusiva, sob sério risco de repercutir em um declínio na qualidade de vida de uma parcela significativa da sociedade.

²² Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13534-20-5-milhoes-de-trabalhadores-estao-em-ocupacoes-com-potencial-de-trabalho-remoto-no-brasil>.

²³ As inovações são tamanhas que o maior desafio ao Direito não é mais apenas compreender o caso em concreto ou amoldá-lo à abstratividade normativa, mas acompanhar a velocidade de tamanhas mudanças. Isso porque: “Se a decisão envolve aspectos tecnológicos, cinco anos podem significar profundas mudanças na sociedade.” (Pinheiro, 2021, p.51)

²⁴ O número de agências físicas vem reduzindo a muitos anos no Brasil e só em 2020 e 2021 foram fechadas mais de 2.000 agências. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/2022/01/14/brasil-perde-mais-de-2300-agencias-bancarias-em-2-anos-de-pandemia/> Último acesso em: 03 nov. 2023.

Nessa senda, com a implementação de tal direito básico, as pequenas e médias cidades se vêem catapultadas a um novo cenário, no qual alguns de seus moradores podem trabalhar remotamente, trazendo divisas para o município, valorizando os imóveis, fomentando o comércio e a prestação de serviços locais, dentre inúmeros outros ganhos. De outra banda, outros tantos cidadãos podem ter acesso a um universo de oportunidades de capacitação, em boa medida gratuitos ou bem mais baratos que os modelos tradicionais, diante de sua escalabilidade. Enfim, os ganhos são imensuráveis criando um efeito replicador e um círculo virtuoso, na acepção do princípio anticasta.

Sob uma última ótica, as vantagens reflexas vão ao encontro do interesse dos grandes centros urbanos, mitigando uma das maiores mazelas dos últimos cem anos ao desenvolvimento planejado das metrópoles, qual seja, o fluxo migratório descontrolado²⁵. O que ocasiona a sobrecarga da infraestrutura e dos serviços básicos, com efeitos nos direitos e na qualidade de vida dos moradores. Ressaltando-se que esta (a qualidade de vida) acaba sendo o maior benefício da universalização do direito fundamental à internet de qualidade, em simetria com o âmago central da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, verificou-se pela análise dos dados pertinentes uma profunda disparidade no acesso à rede mundial de computadores entre as regiões do Brasil. Essas diferenças não dizem respeito tão somente ao acesso em si, mas à sua velocidade, à estabilidade do sinal e ao preço da conexão, bem como à quantidade e qualidade dos equipamentos. Para além, e talvez mais alarmante, observou-se que o cenário é o mesmo na rede de escolas públicas, ambiente propício como nascedouro de transformações e aprendizados, fadando muitos a um uso meramente recreativo, sem contato com o universo oportunidades propiciado pela internet.

²⁵ Com efeitos nas mais diversas áreas, inclusive nos estudos da criminogênese, assim: “No mesmo contexto, em países como o Brasil, com população jovial superior à idosa e instabilização entre as zonas rural e urbana, existe um desequilíbrio entre a área urbana e o contingente populacional, gerado não só pelo êxodo rural mas, também, pela migração interna desordenada. Ademais, com os altos índices de natalidade, a redução do nível de oferta de emprego, na medida em que o mundo globalizado exige cada vez mais especialização de mão de obra, assiste-se a uma verdadeira multidão de desempregados, o que pode significar um fator criminógeno preocupante” (Penteado Filho, 2012, pp.86-87)

Contudo, para além da imprescindível inclusão dos segregados nesse mundo de possibilidades atuais, demonstra-se inafastável o acesso à internet de qualidade como um direito fundamental e materialmente universalizado, para a preparação de todos na atual conjuntura disruptiva vivenciada. É dizer, as incertezas vindouras superam colossalmente as injustiças vivenciadas atualmente e, na linha dos efeitos da quarta revolução industrial, é crucial que as transformações benéficas sejam sentidas por todos, particularmente porque os malefícios são certamente inafastáveis e atingirão, com ainda mais vigor, os já marginalizados.

Deste modo, o direito em baile deve ser encarado com a seriedade devida. Ou seja, para além de um reflexo direto (e necessário) do direito à igualdade substantiva, trata-se, igualmente, de um feixe do direito fundamental à liberdade, em seu núcleo central, de locomoção (digital). Assim, torna-se inaceitável a manutenção de tantos em um exílio cibernético, negando o visto de entrada a um mundo, *prima facie*, sem fronteiras. Assim: ir, vir, permanecer, explorar, compreender, aprender, participar, evoluir, utilizar, criar, empreender e tantas outras condutas, nesse novo mundo, brotam da liberdade – em seu estado mais puro.

De outra banda, a não concretização dessa impendiosa inclusão, em caráter de urgência, não apenas reverbera, mas agrava enormemente o cenário vivenciado de castas geográficas. Nesse contexto, a manutenção do *status quo* dos preteridos, ou (o que é mais provável) uma ampliação desses abismos de injustiças são inafastáveis. Isso porque, a disruptividade vivenciada e suas conseqüentes incertezas devem favorecer um número cada vez menor de pessoas, regressando outros aos primórdios civilizatório, sem a chance sequer de resilientemente sonhar, em uma autêntica escravidão 4.0.

Ademais, tal realidade transcende o âmbito dos segregados e, como não poderia ser diferente, reflete-se nas cidades, principalmente nas pequenas e médias. Nessa esteira, são relegadas a um segundo plano, como se (novamente) no próprio mundo virtual houvesse fronteiras, não apenas entre os países, mas também entre as suas divisões internas. Além disso, nunca é demasiado lembrar que, o desenvolvimento do capital humano é o indutor central no avanço de qualquer região e auxilia diretamente no fluxo migratório e, por consequência, no planejamento dos grandes centros – nacional e globalmente falando.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. A propósito da proposta de código de processo constitucional e do pensamento de Jeremy Waldron: elementos do histórico controle prévio jurisdicional brasileiro. *In*: TAVARES, André Ramos; HERANI, Renato Gugliano, **Direito processual constitucional: como técnica e como poder**. In: Um Código de Processo Constitucional para o Brasil; TAVARES, André Ramos; GAMA, Marina Faraco Lacerda (org.). Belo Horizonte: Arraes, 2021, p. 3-48.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

GARGARELLA, Roberto. La revisión judicial en democracias defectuosas, **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, ago. 2019, p. 152-167.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marco Antônio. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HARARI, Yuval Noah. **The meaning of life in a world without work**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/08/virtual-reality-religion-robots-sapiens-book>. Último acesso em: 21 set. 2023.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. amp. Salvador: Jvspodium. 2016.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. 7ª ed., rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito empresarial**: volume único. 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

SANTOS, Boaventura De Sousa. **Construindo as Epistemologias do Sul**: Antologia Essencial. Volume I: Para um pensamento alternativo de alternativas compilado por Maria Paula Meneses... [et al.]. 1^a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SUNSTEIN, Cass. The Anticaste Principle. **Michigan Law Review**. v. 92, n. 8, 1994. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3289&context=mlr>. Último acesso em: 29 set. 2023/

TAVARES, André Ramos. 18^a ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

TAVARES, André Ramos. Constituição em rede. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 16, n. 50, p. 53-70, jul. dez. 2022^c.

TAVARES, André Ramos. O risco democrático na Era digital. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet et. al. **Eleições e Democracia na Era digital**. São Paulo: Almedina, 2022^b.

TAVARES, André Ramos. **O juiz digital**: Da atuação em rede à justiça algorítmica. São Paulo: Expressa, 2022^a.

USERA, Raúl Canosa, La interpretación constitucional como modalidad del control del poder. In: HÄBERLE, P.; BELAUNDE, D. G. **El control del poder**: Homenaje a Diego Valadés. México: UNAM, 2011.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **En busca de las penas perdidas**: deslegitimación y dogmatica juridico-penal. 2^a reimp. Buenos Aires: EDIAR, 1998.

O LADO URBANO OCULTO QUE NINGUÉM QUER VER: A INFORMALIDADE E OS ENTRAVES LABORAIS DOS REFUGIADOS NOS PROCESSOS DE MIGRAÇÕES FORÇADAS NOS PAÍSES QUE OS ACOLHEM

THE HIDDEN URBAN SIDE THAT NOBODY WANTS TO SEE: INFORMALITY AND LABOR ISSUES OF REFUGEES IN FORCED MIGRATION PROCESSES IN THE COUNTRIES THAT WELCOME THEM

Guilherme Vieira Barbosa*

Carlos Eduardo de Abreu Boucault**

RESUMO: O desenvolvimento da comunidade internacional e a intensificação das relações da sociedade de Estados que a compõe, tem gerado novos rumos que começam a ser traçados e também novos desafios e questões que precisam ser lidados sob uma óptica cada vez mais humanista, justa e igualitária, e um dos que mais se destaca é a proteção dos grupos vulneráveis de pessoas, que estão à mercê de qualquer amparo jurídico-social e político e às vezes, dentro de seu próprio país, possuem até seus bens jurídicos fundamentais e direitos inerentes ameaçados ou já lesados pela opressão avassaladora do homem sobre o próprio homem. É sob esse prisma que se insere o estudo das migrações forçadas, em especial da mais conhecida delas: os deslocamentos dos refugiados pelo mundo e sua dificuldade de fixação dentro dos países que os acolhe, sobretudo no que cerne a oportunidades laborais e de trabalhos dignos e formais. Assim, a partir de um levantamento bibliográfico e do método dedutivo, observar-se-á o panorama socioeconômico desses migrantes que fogem para sobreviver, mas em vez de encontrar respaldo e tutela nos países que os acolhe, acabam encarando entraves e barreiras, como a dificuldade de se desenvolver e se inserir no contexto social

* Mestre e Doutorando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP) sob orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo de Abreu Boucault. Facilitador e Pós-graduando no programa de Formação Didático-Pedagógica para Cursos na Modalidade a Distância junto à Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP). É advogado. E-mail: guilhermevieirabarbosa@gmail.com;

** Pós-Doutor pela Albert-Ludwigs Universität, Doutor em Direito Privado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). É professor assistente doutor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), professor titular da Universidade Nove de Julho (UNINOVE) e professor titular da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). E-mail: boucdexter@gmail.com

pelo trabalho através de um meio ambiente de trabalho seguro e estável e de uma relação laboral digna e formal, como marcos de tolerância e respeito à diversidade e dignidade humana.

Palavras-chave: refugiados. migrações. trabalho. informalidade.

ABSTRACT: *The development of the international community and the intensification of relations between the society of States that make it up, has generated new directions that are beginning to be traced and also new challenges and issues that need to be dealt with from an increasingly humanistic, fair and egalitarian perspective, and one of those that stands out most is the protection of vulnerable groups of people, who are at the mercy of any legal, social and political support and sometimes, within their own country, even have their fundamental legal assets and inherent rights threatened or already harmed by man's overwhelming oppression of man himself. It is from this perspective that the study of forced migration is inserted, especially the best known of them: the displacement of refugees around the world and their difficulty in settling within the countries that host them, especially with regard to employment opportunities and decent work and formal. Thus, based on a bibliographical survey and the deductive method, the socioeconomic panorama of these migrants who flee to survive will be observed, but instead of finding support and protection in the countries that host them, they end up facing obstacles and barriers, such as difficulty in developing and integrating into the social context through work through a safe and stable work environment and a dignified and formal working relationship, as marks of tolerance and respect for diversity and human dignity.*

KEYWORDS: *refugees. migrations. work. informality.*

INTRODUÇÃO

Dia após dia, enormes contingentes de refugiados acolhidos pelos mais variados países ao redor do globo necessitam de amparo e suporte humanitário, jurídico, educacional, de saúde e também laboral no país que os acolhem e onde buscam socorro. Para o migrante é uma nova história, é preciso recomeçar, e para isso, para fixar raízes, mostra-se necessário oportunizar trabalhos e empregos dignos que atestem a possibilidade desse recomeço.

Todavia, essa não é a realidade simples encarada pelos refugiados, pois ainda que adentrem legalmente como refugiados nos países, acabam sofrendo percalços, discriminações e entraves que dificultam sua estadia, permanência e desenvolvimento como ser humano ali em território

estrangeiro. São inúmeros os grandes obstáculos enfrentados por esses migrantes forçados para reestruturarem suas novas vidas, como a falta de moradia e emprego, ou então, a dificuldade de obtê-los de forma digna e humana, já que quando conseguem inserir-se no mercado de trabalho, por exemplo, são submetidos a condições degradantes e genéricas que jamais atendem suas reais necessidades. Apenas postergam o problema para outro plano. É uma situação extremamente delicada, pois no geral, o melhor que os refugiados terão é a informalidade e o mínimo para sua subsistência.

Dessa forma, através do método dedutivo e de pesquisas bibliográfica, utilizando textos e publicações nacionais e do direito comparado, almeja-se aqui expor as graves infrações aos direitos trabalhistas e personalíssimos a que são submetidos diariamente os refugiados que se arriscam a ingressar no país, fugindo para sobreviver, mas que ali apenas encontram péssimas oportunidades laborais, extrema informalidade, terríveis condições de trabalho e salários insatisfatórios incondizentes muitas vezes com sua formação e qualificação. Assim, objetiva-se analisar brevemente quais são as principais causas e dificuldades que impossibilitam a inserção adequada dos refugiados no mercado de trabalho dos países que os recebem, bem como a sua inserção em um panorama laboral que se mostra hostil e nada receptivo a essa mão-de-obra estrangeira. Com isso, objetiva-se aqui explanar e discutir a frágil efetividade e garantia dos direitos humanos ao trabalho decente de refugiados e seus impactos na coletividade e Estado que se propõe a recebê-los.

1 REFUGIADOS: QUEM SÃO?

Pode-se afirmar que o surgimento do contexto e das discussões acerca da tutela dos refugiados se deram com a Liga das Nações (Andrade, 1996, p. 20), após 1921, com a criação de organismos temporários em janeiro de 1939, o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados e o Comitê Intergovernamental para os Refugiados.

Esses acontecimentos, ou seja, os enfoques ao instituto do refúgio, só foram possíveis mediante os fatos ocorridos durante e posteriormente a Primeira Guerra Mundial, sendo a Segunda Guerra Mundial¹ responsável

¹ Durante tal conflito, a atuação dos órgãos especializados foi impedida devido ao intenso fluxo migratório, e só havia a possibilidade de mudança para os países ditos neutros do entrave armado, que eram Suécia, Suíça, Espanha

pela consolidação do refúgio internacionalmente e pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); cabendo as guerras civis atuais, sobretudo as africanas e os confrontos orientais serem responsáveis por manter os refugiados na mídia, demonstrando que o tema ainda tem muito a ser descoberto e abordado, alavancando para uma atenção contemporânea para o assunto nas legislações nacionais.

Foi intensificada e com maior abrangência somente depois do surgimento da ONU, e atualmente regulamentados e geridos pelo ACNUR e seu Estatuto dos Refugiados elaborado na Convenção de 1951, que recebe seu nome, e aperfeiçoado pelo Protocolo de 1967. Em suma:

O fim da Segunda Guerra Mundial e as convulsões verificadas no mundo, a guerra fria e os movimentos de libertação nacional provocaram o deslocamento de milhares de pessoas em busca de um país onde o regime político-econômico lhes fosse favorável. Uma das consequências da confrontação entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental foi precisamente a adoção pelos países do Ocidente de legislações destinadas a proteger os cidadãos do leste que conseguissem emigrar. Esta política liberal acabou por provocar uma onda de emigrantes, muitos vindos das antigas possessões africanas ou asiáticas, criando inúmeros problemas sociais (ARAÚJO, 2001, p. 12).

De forma breve e sucinta, tem-se como os motivos clássicos, que constituem em características próprias, pessoais e inerentes dos refugiados, e que acarretam o fluxo de refúgio e a intensificação da concessão de asilo a indivíduos oriundos dos fenômenos migratórios são: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e a filiação a determinado grupo social (Jubilut, 2007, p. 113-114). Esses motivos foram apresentados pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e posteriormente pelo documento que a aperfeiçoou, o Protocolo de 1967; sendo assim, considerados fatos louváveis, por apresentar uma definição abrangente e qualificada do *status* de refugiado, até então inexistente. Tais motivos clássicos têm por primazia de suas origens os princípios fundamentados e imortalizados pela Revolução Francesa de 1789: a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Cabe destacar que essa conceituação do instituto do refúgio conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, baseia-se no

fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos; e é estruturada em torno do princípio *non-refoulement*, ou seja, a impossibilidade de retorno forçado do refugiado a um país onde ele possa sofrer outras perseguições.

Em outros termos, os motivos clássicos, que constituem em características próprias, pessoais e inerentes dos refugiados, e que acarretam o fluxo de refúgio e a intensificação da concessão de asilo a indivíduos oriundos dos fenômenos migratórios são: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e a filiação a determinado grupo social; adiciona-se a essa lista as situações de guerra e os fenômenos ambientais. É nesse contexto que tem se inserido à tutela dos direitos e deveres de todos os milhões de refugiados em torno do mundo. De uma maneira mais técnica, tem-se a definição da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967², apresentada por Flávia Piovesan, como refugiado sendo toda pessoa:

Devido ao fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía residência habitual não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele (Piovesan, 2006, p. 57).

A chancela e amparo internacional aos refugiados é feita pelo ACNUR, estabelecido em 1950, que nada mais é que um dos

² Sobre o status de refugiado: art. 1º, §1º, c, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, in verbis : “Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.” E art. 1º, §2º, do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, in verbis: “Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, excepto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e... e as palavras ... como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2).”

órgãos subsidiários³ da Organização das Nações Unidas, embora atue independentemente dela, sendo responsável pela tutela internacional aos direitos dos refugiados, cujas funções primordiais são “providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados” (Jubilut, 2007, p. 151). Sua atuação está relacionada com a aplicação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e posteriormente o Protocolo de 1967, que o aperfeiçoou, sendo um diploma e documento legal afirmado pela ONU e assinado pelos Estados signatários, que apesar de defender os princípios inerentes dos refugiados constitui em “um dispositivo internacional cuja eficácia depende da vontade política dos Estados signatários, posto que a ONU não conta com órgãos sancionadores fortes para descumprimento dos tratados que patrocina” (Jubilut, 2007, p. 159). Assim:

Com o escopo de realizar plenamente o seu mandato, o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica dos conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do êxodo dos refugiados (Jubilut, 2007, p. 155).

Os conceitos legais trazidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 constituem, além de um enunciado oficial acerca das características do refúgio, são obrigações contratuais e convencionais para os seus Estados signatários, o que tecnicamente, deveria favorecer e estimular por si só o surgimento de políticas públicas voltadas para a defesa desses migrantes e sua vivência com dignidade nos países que os acolhe.

2 O DIREITO AO TRABALHO DIGNO E FORMAL NA MIGRAÇÃO DOS REFUGIADOS

É inquestionável a íntima relação entre o fenômeno da migração com a questão da inserção laboral e meio ambiente do trabalho a que é submetido o estrangeiro. Ora, todos os migrantes, sejam oriundos de deslocamentos livres ou forçados, almejam a inserção e fixação

³ A ONU possui três tipos ou formas de órgãos subsidiários: os fundos (Ex: UNICEF), os comissariados (Ex: ACNUR) e os programas (Ex: PNUD).

socioeconômica no país que os acolhe, e isso, tem início, justamente na procura por um trabalho que atenda a suas carências pessoais e as necessidades básicas de sua família.

O direito ao trabalho, deve ser compreendido como extensão natural do Direito como Ciência Social Aplicada, ou seja, necessita ser vislumbrado como um direito balizador à diversidade, como um verdadeiro direito humano a ser exercido por todos os seres humanos, visto que é através do trabalho e das atividades laborais que homem dá significado para sua existência, contribui para sua coletividade que o cerca e adquire condições mínimas para possibilitar o uso e exercício efetivos dos demais direitos sociais e direitos inerentes à dignidade humana. Ora, o trabalho digno e um meio ambiente laboral estável e sustentável, representa muito mais que o simples sustento e sobrevivência para o refugiado, mas também e principalmente constitui na possibilidade de crescimento e expectativa de uma vida sem perseguição, uma vida sem medo.

Por isso, possibilitar um trabalho sério e condizente com as reais qualificações e capacitações do migrante forçado é trazer-lhe condições que transcendem a obtenção de alimentação, moradia, vestuário, saúde e transporte para o refugiado e sua família, para alcançar um viés de melhores possibilidade de educação, lazer e futuro; ou seja, o migrante passa trabalhar para VIVER, e não mais para sobreviver. Poder recomeçar, indubitavelmente, é uma das características mais marcantes da resiliência do ser humano. Mas para isso, tal panorama deve constituir-se em real possibilidade para o estrangeiro refugiado que bate à porta de uma nação pedindo socorro.

Assim, o trabalho como rompedor da própria barreira da vulnerabilidade socioeconômica criada pelo deslocamento forçado do refugiado, já que insere tal indivíduo em uma coletividade nova que lhe diz através da atividade laboral “você agora faz parte de nós”. Ou seja, o trabalho exerce um significado muito mais profundo do que ganhar dinheiro, manter o estrangeiro ocupado ou poder alimentá-lo, pois passa a legitimar, primeiro para ele mesmo e depois para a sociedade em si, seus direitos civis e políticos dentro de uma nova nação. A proposta do presente estudo não é alienar-se da realidade que nos abraça. Pelo contrário, sabe-se muito bem os prós e contras da inserção de migrantes forçados em massa em um contexto laboral nacional. Todavia, o que se pretende aqui é não fugir da questão, já que esta é uma realidade inconveniente que bate à nossa porta todos os dias. E que infelizmente não cessará ou mudará, na

verdade só se agravará, enquanto a humanidade caminhar a passos largos para as escolhas que tem feito nas últimas décadas.

Sabe-se de igual forma que o meio ambiente laboral é afetado tanto pelas incertezas e incongruências geradas por um modelo de produção globalizado e de transformação acelerada, que põe em risco a própria diversidade dos seres humanos, quanto pela grande e massiva oferta de mão de obra migrante, atualmente sobretudo de deslocamentos forçados, que apesar de constituir e representar uma possibilidade de reafirmação de valores dos direitos humanos e dignidade humana, acabam, por vezes, sendo utilizados como instrumentos para piorar ainda mais aquilo que já estava ruim, como quando migrantes são mobilizados para inflamar uma área de produção ou determinado local, a fim de gerar uma redução de direitos já sedimentados, como a diminuição de salários.

Mattoso (1995, p. 69-109) e Antunes (2011, p. 13-29) destacam bem que há verdadeiro mundo de extremos no atual panorama de migrações forçadas e na recepção de tais migrantes pelo mundo, pois ao mesmo tempo em que há latente endurecimento e redução de vagas e postos de trabalhos para estrangeiros que a cada dia mais se tornam numerosos e indesejáveis em alguns países, contraditoriamente, tais refugiados e outros deslocados forçados são até “desejáveis”, pois são tratados como verdadeiros instrumentos para gerar diminuição/rebaixamento do valor da força de trabalho, e consequentemente, na piora das condições de trabalho, já que representam um excedente funcional, uma força de trabalho sobrando e um “estoque” de mão-de-obra a ser utilizado em situações emergenciais e/ou de crise, ou então, de conveniência caso os nacionais não aceitem as condições degradantes ali impostas, visto que lamentavelmente é praticamente retirado o direito de escolha dos estrangeiros, pois à deriva e na sarjeta das possibilidades laborais, eles aceitarão qualquer condição para sobreviver em uma terra forasteira.

3 AS PRINCIPAIS DIFICULDADES E BARREIRAS ENFRENTADAS PELOS REFUGIADOS NO SUCESSO LABORAL E NA CONQUISTA DE UM TRABALHO

São inúmeros e incontáveis os desafios enfrentados pelos refugiados e demais deslocados forçados que ingressam em um novo país buscando mais do que fugir de uma perseguição, buscando se fixar. Trata-se de uma realidade global que vem se desdobrando, sobretudo

nos últimos anos, a partir de sistemas e políticas restritivas às migrações providas de países desenvolvidos e influentes (Latour, 2017, p. 33-47), dentre eles destacando o papel desempenhado pelos Estados Unidos e sua política anti-migratória (Bauman, 2017), mas que tem sido repetido e refletivo em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil⁴ (Magalhães, 2017).

Dentre vários, vale destacar os principais fatores que acabam por dificultar ou impedir o ideal acesso ao mercado de trabalho pelo refugiado (Mason, 2019, p. 149-174): a nova perseguição e xenofobia encontrada no país e na sociedade que lhes acolhe, a burocracia daquele país, o novo idioma (na maioria das vezes, bem diferente do falado pelo migrante), falta de documentos em razão da fuga apressada, ausência de prestação ou acesso a serviços básicos (como saúde, moradia, educação, etc.), impossibilidade de utilizar os conhecimentos e capacitações adquiridos em seu país de origem, dentre outros.

A fim de melhor dimensionarmos o problema do acolhimento nas políticas migratórias brasileiras que trataremos na sequência, importa que nos apropriemos dessas categorias: a desintegração do consenso sobre migração, devido aos custos da proteção social, compreendidos como intoleráveis na conjuntura de “grande regressão”; a precarização da mão de obra migrante, a menos instrumentalizada para resistir a condições de trabalho lesivas à dignidade humana; a dissonância de status entre formação, ocupação e remuneração dos migrantes, que impõe um tempo no país de destino até que recuperem a posição social perdida na partida. Por exemplo, entre os refugiados, 89% deles estão em ocupações que não exigem o seu nível de formação, portanto são vítimas desse gargalo na promoção de integração laboral conforme a qualificação (Silva, 2021, p. 173).

Certo é que as condições de trabalho, seja mais ou menos, são consideradas insatisfatórias e indevidas para o migrante forçado, em especial, os refugiados em termos gerais, assim como as perspectivas

⁴ O Brasil, mesmo historicamente sendo reconhecido como país que abre suas fronteiras e recebe muito bem os migrantes dos mais diversos países do mundo, começa a adotar postura contrária no acolhimento de migrantes forçados, tipicamente conservadora e características dos países desenvolvidos, como por exemplo, os venezuelanos e haitianos que adentram o país nos últimos anos com a instabilidade política que assola aquela nação vizinha.

laborais a eles possibilitadas, tais como as vagas de emprego oferecidas e os níveis salariais auferidos. Tudo sempre está muito aquém do ideal, e principalmente do que é praticado aos nacionais daquele país que acolhe o estrangeiro. (Standing, 2020, p. 99-133)

Pior, por vezes a própria origem nacional daquele estrangeiro acaba por gerar lamentável correlação com a posição na hierarquia social que ele deterá naquele novo Estado que o recebe (Vilela, 2011, p. 89-128), o que reforça a desigualdade estigmatizante que assola a sociedade moderna, que permite que raças, etnias e credos repercutam e gerem diferenças salariais, diversidade nas oportunidades laborais e limites à mobilidade socioeconômica de parcelas de pessoas (Vilela, 2015, p. 19-42), o que escancara a fragilidade e imperfeição de um sistema globalizado baseado apenas em produção e resultado, e a herança colonial e escravagista do ser humano como verdadeiro risco à diversidade. (Silva, 2019)

É precário o acesso do deslocado forçado e refugiado a serviços públicos de qualidade, principalmente quando comparado ao que os nacionais daquele país fazem jus, e são raros os casos de reconhecimento e respeito da diversidade em si, bem como de capacitação do estrangeiro através de certificados e diplomas universitários por ele adquiridos em seu país de origem. Isso quando não ocorre de apenas uma simples terminologia designada para se referir ao estrangeiro deter o condão de poder modificar radicalmente as possibilidades daquele migrante.

A integração através do trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego em 2006 decidiu que na identificação da Carteira de Trabalho dos migrantes forçados conste “estrangeiros com base na Lei 9.474/97” ao invés do termo “refugiado”. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) tem oferecido cursos profissionalizantes apenas para os refugiados (Bógus, 2011, p. 110).

Por isso, decididamente não são poucos os problemas enfrentados pelos refugiados ao redor do mundo em seu ingresso e realocação no mercado de trabalho do país que os acolhe. Um dos maiores desafios, se não talvez o maior deles, encarados pelos refugiados que buscam melhorar suas condições de vida e perspectivas de futuro ao procurar um emprego digno continua sendo a discriminação, o preconceito e a xenofobia ao estrangeiro diferente do padrão “nacional” pré-constituído.

Os deslocados forçados, em especial os refugiados, ao ingressarem em uma nova nação, necessitam de oportunidades de emprego e trabalho para conseguirem recompor e reconstruir suas vidas no país que os recebe, mas nesse momento, infelizmente, com muita frequência, acabam encontrando grande resistência, preconceitos e discriminações xenófobas. Mas a pergunta que fica é: por que? Por que perseguir alguém que chegou fugindo justamente de uma perseguição em seu país de origem? A verdade é que a resposta mais simples talvez seja a mais próxima da realidade, pois a ignorância e a própria falta de conhecimento pelo nacional que o recebe sobre o quadro migratório e sobre a própria temática do refúgio em si, bem como a ausência de vontade em se aprofundar sobre o verdadeiro panorama do deslocado forçado talvez seja uma das maiores causas propulsoras da discriminação ao estrangeiro migrante no Brasil e no mundo (Pereira, 2016, p. 131-142).

Apesar de parecer difícil acreditar, em pleno século XXI, no auge da era da globalização, o estigma do suposto “risco” e “ameaça do estrangeiro à segurança nacional e à ordem econômica de um país ainda se sustenta, e pior, ainda é difundida. O migrante, em muitos lugares, apesar de bem vindo pelo próprio governo ou por parcela da sociedade, ainda é identificado como “inimigo” ou uma figura “inferior” por grande gama da coletividade de muitos Estados, que acaba não apenas discriminando e impedindo a ascensão socioeconômica desses estrangeiros nesses países que os acolhe, como também acabam por gerar uma debandada de violência moral, física, emocional e psicológica sobre os refugiados e suas famílias (Reis, 2020, p. 387-396), degradando sua diversidade e diminuindo suas perspectivas, que já eram, infelizmente, muito baixas, diante do contexto de perseguição que fugiram. E esse quadro piora ainda mais dependendo da origem desses migrantes e refugiados, pois se advindos de nações periféricas e pobres, tal estigma e preconceito ao estrangeiro é ainda mais acentuado e alarmante, beirando a tratar o ser humano como um animal.

Fato é que, seja no Brasil (considerado um país receptivo e tolerante até certo modo) ou no mundo, o medo e temor extremo ao estrangeiro migrante, sobretudo por um complexo de inferioridade que se expressa no receio dele tomar o lugar do nacional, o emprego do nacional e as chances/oportunidades do nacional ainda é muito difundido, sem qualquer razão ou fundamento. A substituição da mão de obra nacional pela estrangeira, com um iminente desemprego aos nacionais, ainda é um flagelo e ponto de tensão encarado pelos refugiados que entram no país

que os acolhe pensando apenas em sobreviver e ser recebido, e não tomar o lugar dos que ali já vivem. Nesse sentido:

Ainda assim, a presente pesquisa demonstrou que a população brasileira tende a apresentar atitudes de preconceito e xenofobia, refletidas no âmbito do trabalho. Dos venezuelanos entrevistados, mais de 30% afirmaram ter sofrido discriminação para obter um emprego em razão de ser estrangeiro. Já quando indagados se haviam sofrido discriminação dentro do ambiente do trabalho, esse número diminui para 11 pessoas (17,5%). Ainda assim, esse número é deveras expressivo em face do vasto arcabouço jurídico de combate à discriminação, com destaque para a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil e vigente desde 1966. Desse diploma normativo, pode-se extrair que a discriminação dos migrantes ultrapassa questões como nacionalidade, raça, sexo e crença. Portanto, a não discriminação deve englobar também as categorias de ocupação, profissão, oportunidade de trabalho e emprego e opinião política (Silva, 2021, p. 186).

Mas nem só no aspecto discriminatório ou de tolerância social se encontram as dificuldades enfrentadas pelos refugiados, pois os óbices vão muito além e abarcam panoramas formais intrínsecos ao próprio movimento migratório do estrangeiro e aos fatores que o levou a migrar. Muitos são os fatores que dificultam a estadia e fixação do refugiado em terra estranha e ali poder trabalhar para conseguir se desenvolver e viver. Por exemplo, o acesso à documentação e a obtenção de determinados documentos, como documentos de identificação pessoal e laboral (carteira de trabalho ou recolhimento previdenciário, por exemplo) ainda se apresenta como grande dificuldade para a maioria dos refugiados que entram em território estrangeiro buscando amparo e socorro.

Ora para conseguir viver, mais do que sobreviver, o refugiado precisa de um trabalho digno, e isso não encontrará na informalidade. Mas para obter um registro de emprego formal, que lhe pague o que faz jus e merece, é necessário documentos, que no geral, o deslocado forçado não possui, sendo que não maioria das vezes não possui nem mesmo para se regularizar como próprio refugiado no país que os acolhe, já que teve que sair às pressas de seu país de origem, deixando tudo para trás, inclusive documentos.

Os documentos do migrante estrangeiro são peças imprescindíveis para a própria possibilidade de ser acolhido como refugiado, sem falar que são inafastáveis para a possibilidade desse refugiado obter o necessário para ser contratado em um emprego pelo regime formal de trabalho. Mas como tiveram que deixar tudo que tinham às pressas, de maneira abrupta e violenta, no seu país de origem, em razão da perseguição que os afligia, a eles não é dada escolha a não ser obter a vida que lhes permitam ter no novo país sem a documentação mínima necessária. E essa vida é geralmente taxada pela informalidade e desrespeito às condições laborais e ao meio ambiente do trabalho adequado. Sem documentos pessoais, o refugiado não consegue nem sua própria regularização, impedindo sua fixação correta na nação que os acolhe, e conseqüentemente, não obterão (ou terão imensa dificuldade e morosidade) a expedição de documentos novos ali em terra estranha que lhe propiciaram uma possibilidade de recomeço, como a própria CTPS (no Brasil). Esse é o caso de muitos refugiados haitianos e venezuelanos que adentram o Brasil, pois a “[...] *the majority of people seeking refuge are Venezuelans and this situation usually compels them to leave their country without enough time to prepare. A life in a new country without the necessary documents is unconceivable* (Raffoul, 2018, p. 19-20).

Ao chegar em terra estrangeira, o migrante forçado que foge de perseguição geralmente já solicita o refúgio, pois este é indubitavelmente o instituto que impede logo de cara dele ser devolvido ao seu país de origem, bem como se mostra o meio menos custoso de permanecer naquele novo país com real oportunidade e possibilidade de inserção no mercado laboral, já que em poucos dias é possível se expedir documentos necessários para que aquele novo refugiado possa trabalhar, como carteira trabalho e emprego (CTPS, no Brasil). Todavia, uma das condições para que esse novo refugiado obtenha tamanho regularização e tais documentos de forma mais célere e ágil é que detenha em sua posse documentos pessoais que atestem sua capacidade e possibilidade para uma nova vida ali naquela nova nação,

além de que comprove que o estrangeiro é capacitado ao labor⁵. E é aí que reside e se inicia mais um problema para o refugiado, e que fugiu sem trazer nada consigo a não ser o fôlego de vida (Anonni, 2015, p. 63-79).

Além disso, um determinado país ao abrir suas fronteiras para receber contingentes de refugiados faz verdadeiro compromisso com reafirmação à dignidade humana e também com a própria comunidade internacional em proporcionar àquele migrante a possibilidade de interagir e integrar-se com sua sociedade, seja através de políticas públicas, seja por meio de oportunidades ao mercado de trabalho. E é aí que também reside uma outra dificuldade do estrangeiro migrante, pois nem sempre as oportunidades laborais a ele oferecidas no novo país que os acolhe são condizentes ou compatíveis com o nível de escolaridade que o refugiado possui. E isso é grave, pois um trabalho ou ocupação laboral incompatível com o nível de instrução e capacitação já possuído pelo estrangeiro afeta muito mais do que apenas no salário a ser percebido por ele, pois acaba por minar e atentar contra a própria dignidade daquele refugiado, que acaba vendo toda sua trajetória profissional e história sendo jogada no lixo. Há degradação da dignidade humana nesse sentido.

Se destrincharmos os principais panoramas de refúgio pelo mundo, ver-se-á que um número significativo de refugiados que detêm qualificação profissional e até formação universitária específica está

⁵ A migração sem a documentação devidamente habilitada acaba por gerar e alimentar a informalidade do trabalho no país que recebe o estrangeiro, já que não podendo trabalhar formalmente, o refugiado procurará qualquer condição ou situação que lhe pague algo para conseguir sobreviver. Assim, a discussão sobre condições do meio ambiente de trabalho adequado fica para segundo ou terceiro plano nas preocupações do estrangeiro. Ele simplesmente precisa sobreviver, e para isso, precisa trabalhar. E isso acaba por agravar um outro panorama, já que não encontrando respaldo ou oportunidades na informalidade, é certo que tal estrangeiro irá acabar indo ou acentuando a questão da criminalidade, que por sua vez, não escolhe rosto, raça ou cor, ante a necessidade de pessoas para suas práticas. E isso acaba por convergir no mesmo ponto: o aumento da pobreza, desigualdade social e fatores socioeconômicos entre os estrangeiros naquele novo país. Assim, a ausência de documentação pelo estrangeiro migrante acaba por impactar direta ou indiretamente o próprio mercado de trabalho em si, pois migrantes sem documentos criam situações de maior vulnerabilidade no sistema e expõe os graves riscos e problemas à exploração da mão de obra por empregadores oportunistas, sem atendimento aos seus direitos trabalhistas. A falta de documentação está entre os principais motivos que fazem com que os imigrantes se sujeitem à informalidade, ficando à mercê dos traficantes de mão de obra, de empregadores de fachada, de trabalho análogo à escravidão, da servidão por dívidas e outras degradantes formas de trabalho.

trabalhando em áreas totalmente diversas e diferentes daquelas às quais são habilitados, capacitados ou possuem formação para tal. Na verdade, nem mesmo próximo estarão trabalhando. Na verdade, a chance de nos depararmos com um refugiado diplomado e devidamente capacitado e habilitado exercendo atividade informal ou um emprego considerado “resto” e desprestigiado é imensa.

Com acesso restrito a empregos que ofereçam melhores salários e condições de trabalho, esses imigrantes — possuindo ou não um título universitário e/ou experiências de trabalho consideradas qualificadas — estão em relação direta com atividades laborais de baixa remuneração (geralmente de um a dois salários-mínimos), muitas vezes informais e desprotegidas legalmente, em particular intensas em horas e sobrecarga de trabalho (Villen, 2015, p. 260).

É extremamente comum, e chega a ser até rotineiro, encontrar refugiados com consideráveis experiências profissionais e significativa formação universitária atuando na informalidade ou em empregos periféricos “indesejáveis” pelos nacionais daquele país. A adversidade extrema do refugiado conseguir se inserir em sua área de trabalho e formação no novo país que os recebe, aliada a necessidade que aquele estrangeiro tem de comer e sobreviver (recomeçar), faz com que o migrante forçado abandone sua carreira e formação, e acabe por recorrer àquilo que se encontra palpável e acessível a ele, tal qual empregos que exigem menos qualificação ou mesmo a informalidade (Miranda, 2018, p. 171-193). Por exemplo, é muito comum, dentro dos movimentos migratórios de refugiados, observar advogados e engenheiros devidamente formados e habilitados em seu país de origem laborarem no trabalho informal, como garçom, atendentes de restaurantes e bares, caixas de supermercado, etc. Tudo em razão da dificuldade de comprovação e efetivação de suas formações no país que os acolhe.

Even though many of them have higher education degrees, the circumstances led some to accept jobs they would never think of. It is not uncommon to know that Venezuelans accept job positions paid illegally less than a minimum wage. Such situation creates even more hostility towards some Brazilians, who feel that foreigners are stealing their jobs (Raffoul, 2018, p. 19).

Essa batalha do estrangeiro para obter um emprego digno, formal e devidamente condizente com sua capacitação e competência não se mostra apenas pela falta de oportunidade, mas também em decorrência da própria dificuldade que o refugiado detém de comprovar sua formação, sua qualificação profissional e sua habilitação laboral específica, em razão da dificuldade de convalidação de diplomas e reconhecimento de formações no novo país que os acolhe.

Os imbróglios e entraves burocráticos no reconhecimento e revalidação dos diplomas constitui em outra grande dificuldade encarada pelos refugiados em seu recomeço e nas condições laborais a que tem que se submeter. A própria burocracia, que por si só já é bem diferente nos mais diversos países ao redor do mundo, acaba por impedir ou dificultar demais o processo de revalidação de diplomas e formações dos refugiados no exterior e em seu país de origem, e isso acaba impedindo ou impossibilitando o profissional estrangeiro refugiado continue sua carreira esforçadamente conquistada ali no país que os acolhe, o que faz com que agrave ainda mais sua situação. Pois, além de baixa renda, péssimo emprego, aumento da informalidade, há ainda degradação da dignidade e humana com a insatisfação profissional e pessoal daquele estrangeiro, já que utilizemos o exemplo citado acima, o que um advogado refugiado tem de conhecimento sobre construção civil ou manufatura de roupas para pode atuar no ramo informal dessas áreas no país que os acolhe? Isso seria perpetuar a perseguição velada a que aquele estrangeiro migrou para fugir. É continuar limitando sua vida a sobreviver, enquanto o que ele mais deseja é recomeçar, poder se desenvolver, poder, enfim, viver! E por isso é inaceitável.

Alguns fatores dificultam a desejada inserção no mercado de trabalho desta população: falta de qualificação, quando qualificados a necessidade de revalidação de diplomas no país e a ausência do domínio da língua local. Nem sempre a condição migratória permite espera e os imigrantes acabam por se sujeitar a condições laborais inadequadas (Boas, 2018, p. 237).

Todavia, isso acaba sendo ruim até mesmo para o próprio país que acolhe o refugiado, pois além de ver seus números de problemas sociais e informalidade laboral crescerem, acabam por não aproveitando o potencial profissional desses migrantes em seu território (Compassiva, 2019).

São inúmeros e variados os óbices ao reconhecimento da formação e diplomação dos refugiados, como por exemplo: a necessidade de reconhecimento consular de tal documentação; a exigência de planos de ensino e ementa das disciplinas cursadas; a perda do diploma ou documento equiparado em razão da fuga repentina e das condições que assolam o país de origem (por exemplo, guerras que destruíram as casas e tudo que havia nelas); até mesmo o risco da universidade, faculdade ou instituto nem mais existir no país de origem do refugiado, por variados motivos, como extinção, fechamento por perseguição política ou até mesmo destruição por causa de guerra e conflito armado civil; dentre outros. A verdade é que seja de ordem grave ou mais ameno, formal ou intangível, esses entraves tornam muitas vezes impossível o acesso a condições de trabalho e oportunidades profissionais melhores pelos refugiados, e isso acaba por inviabilizar o próprio processo de fixação do estrangeiro na nova terra que lhe acolheu, remontando aos problemas acima elencados novamente: exploração laboral do estrangeiro, crescimento da informalidade e salários menores do que sua formação/capacitação:

Os principais direitos trabalhistas e previdenciários violados são decorrentes da formalização do contrato e do desvio de função intensificado por problemas relativos à validação do diploma. Neste contexto, o refugiado é contratado para exercer uma função de menor hierarquia com um salário mais baixo, mas, de fato, exerce função de maior hierarquia compatível com sua qualificação (Getirana, 2018, p. 425).

E por fim, há ainda mais uma grande barreira, muitas vezes esquecida, encarada pelo refugiado para se estabelecer e se inserir no mercado de trabalho que é idioma. A diferença de línguas entre a que o estrangeiro refugiado fala e aquela do país que o acolhe é ainda tido como, quiçá, o maior entrave enfrentado pelo migrante forçado ao redor do mundo, até porque em razão de fugirem na maioria das vezes às pressas de seu Estado de origem, os refugiados acabam não escolhendo exatamente para onde irem; pelo contrário, o que buscam naquele momento é sobreviver, seja onde for. E os destinos acabam sendo variados, com idiomas variados e bem diferentes do falado pelo estrangeiro. Assim, sem o domínio da língua do país que os acolhe, os refugiados começam a deter imensa e incalculável dificuldade para se inserir no mercado de trabalho, e com isso agravam todo já exposto aqui, em especial a informalidade, baixos salários e lesões sérias a direitos trabalhistas, visto que acabam por serem reduzidas

as possibilidades e oportunidades de trabalho a ele conferidas que podem ignorar tal premissa linguística.

O idioma aparece nesse aspecto mais uma vez, pois o desconhecimento do mesmo pela população refugiada tem sido usado como “vantagem” para que diversos empregadores neguem direitos trabalhistas aos refugiados, que se submeterão a um emprego informal e sem CTPS assinada, já que necessitam sobreviver (Jubilut, 2018, p. 147).

Ora, o próprio conhecimento e a noção aprofundada sobre os direitos trabalhistas que uma pessoa detém em determinado país está atrelado e vinculado à capacidade que ele tem de compreender o idioma em que as leis e tais direitos estão afirmados. E qual a consequência disso? Exploração do estrangeiro como mão-de-obra barata e descartável, já que não será possível empossá-lo em cargos, empregos e funções que exijam qualquer tipo de comunicação com o público ou compreensão do idioma. E o que sobra? Trabalhos informais, trabalhos subvalorizados, trabalhos desprezados, como ajudante de cozinha, em obras, limpeza, etc., que por muitas vezes é exercido por refugiados com formação profissional, diplomados e habilitados para empregos técnicos e bem remunerados. O entrave linguístico acaba por minar o próprio migrante em si e se torna mais um verdadeiro obstáculo ao estrangeiro se inserir adequadamente no mercado de trabalho.

Todas essas dificuldades e empecilhos encarados diariamente pelos refugiados em território estrangeiro demonstram nitidamente a exploração sofrida por eles no campo laboral, e que acabam por impedir o acesso deles a melhores condições de inserção no mercado trabalho, e isso é um fator a ser levado em consideração pelas mais variadas nações ao redor do mundo. Não basta apenas receber. É necessário tutelar e conceder condições mínimas para que aquele migrante possa se desenvolver e viver, possa ali criar raízes e se integrar, e não apenas sobreviver precariamente.

Todos se beneficiam: o estrangeiro que adquire a possibilidade de reconstruírem suas vidas, e o país que os acolhe com recebimento de mão-de-obra diversificada que pode aumentar sua produção de riquezas e enriquecer sua cultura. Nesse viés, toda relação empregatícia tem almejar alcançar também sua função social ao estrangeiro, ou seja, proporcionar àquele trabalhador migrante a proteção à sua dignidade humana, honra, vida privada, imagem, e expectativas, bem como sua integridade física

e psíquica, tudo partir de condições mínimas e dignas de formalidade, reconhecimento e remuneração na relação laboral, assim como, também o fornecimento de um meio ambiente de trabalho equilibrado, sadio e adequado, para o bom desempenho do trabalho por uma pessoa que largou tudo para fugir e recomeçar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo contemporâneo globalizado é marcado por contrastes, lastreado de um lado na expectativa humana de crescimento e desenvolvimento pessoal a partir do trabalho, e de outro lado com perspectivas que visam apenas fugir e sobreviver. Negligenciar essas nuances, e pior, não as fazer se encontrar a fim de que a primeira engloba a segunda, coloca em risco a própria diversidade do homem, e acaba por ocasionar em verdadeiro atentado à dignidade humana, já que o trabalho digno e formal, devidamente reconhecido e exercido em um meio ambiente de trabalho seguro e equilibrado é direito de todos, independente de língua, nação, religião, cor, credo, raça, etc.

Assim, o trabalho como expressão social vivenciada na coletividade, envolve não apenas as relações laborais e meio ambiente de trabalho, mas também e principalmente a oportunidade e possibilidade do ser humano se fixar, crescer e se desenvolver, independentemente de onde ele veio ou quem ele seja. Por isso, mostra-se como medida necessária o reforço pelo fim da alienação e da precariedade dos espaços de trabalho, bem como da informalidade e das ofertas de emprego abaixo da qualificação e com pouca remuneração, não apenas visando a minimização e erradicação da insegurança aos trabalhadores, sejam nacionais ou principalmente estrangeiros, mas sobretudo no respeito à diversidade e igualdade entre seres humanos na concorrência de mercado.

Nesse contexto a garantia de direitos e deveres a sujeitos estrangeiros, que migraram e fugiram a força, sem escolha, de seus países, e que foram obrigados a abdicar de sua cultura, seus espaços de trabalho, suas raízes, sua vida, por vezes vários deles já sedimentados e consolidados, mostra-se como mais do que uma necessidade, passando a se tornar um grito que aflora no âmago de todo ser humano. Não há lastro ou viés para justificar a ausência de políticas públicas eficazes que melhorem a condição do estrangeiro migrante em seu processo de acolhimento; e mais, não há margem para tolerância de qualquer ideologia de discriminação ou óbices

ao refugiado e sua possibilidade de crescimento no país que os acolhe, ainda que proveniente da sociedade ou do próprio Estado, pois limitar o acesso aos espaços de trabalho formal e digno, ou quando acessíveis, remunerá-los de forma inadequada e incondizente com as qualificações e capacitações do estrangeiro, se tornam verdadeiras violações não apenas àquela pessoa, mas sim aos próprios direitos humanos em si.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: Evolução Histórica (1921 – 1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANONNI, Danielle; SILVA, Joana. Os direitos trabalhistas dos refugiados no Brasil: desafios para a aplicação da norma mais favorável na era da terceirização. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Monções, v. 4, n. 8, p. 63-79, 2015.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Org.). **O Direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. São Paulo: Zahar. 2017.

BOAS, Marina Vilas; DANIELE, Anna; PAMPLONA, Danielle. Direito humano ao trabalho: políticas públicas para a inserção dos imigrantes, refugiados e apátridas no mercado de trabalho na região sul do país. In: ANONNI, Danielle. (Org.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai-UFPR, 2018.

BÓGUS, L. M. M.; RODRIGUES, Viviane Mazine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. **Dimensões**, Vitória, n. 27, 2011.

COMPASSIVA. Refugiar: revalidação de diplomas. **Compassiva**. 2019. Disponível em: <http://compassiva.org.br/refugilar-revalidacao-de-diplomas/>. Acesso em 25 maio 2021.

GETIRANA, Larissa; LIMA, Fernanda. O papel da sociedade civil no acolhimento e integração dos solicitantes de refúgio. In: ANONNI, Danielle. (Org.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai-UFPR, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007

JUBILUT, Liliana; LOPES, Rachel; SILVA, Joanna. O acesso ao direito do trabalho para refugiados no Brasil. In: ANONNI, Danielle. (Org.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai-UFPR, 2018.

LATOURET, Bruno. **Où atterrir?** Comment s'orienter en politique. Paris: La Découverte, 2017.

MAGALHÃES, Luís. A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti, **Tese de Doutorado em Demografia**. Universidade de Campinas, Campinas, Brasil. 2017.

MASON, Paul. Vencendo o medo da liberdade. In: GEISELBERGER, Heinrich. (Org.). **A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los**. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

MATTOSO, J. e L. **A desordem no trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995

MIRANDA, Ana. Direitos humanos e o direito ao trabalho dos migrantes indocumentados. In: ANONNI, Danielle (Org.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai-UFPR, 2018.

PEREIRA, Gustavo; ABREU, Márcia. Transformando o 'intruso' em 'incluso': xenofobia e discriminação na acolhida de imigrantes no Brasil. In: GRUPO DE ASSESSORIA A IMIGRANTES E REFUGIADOS (GAIRE). (Org.). **Múltiplos olhares: migração e refúgio a partir da extensão universitária**. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAFFOUL, Jacqueline. Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the Massive Flow of Venezuelans in Roraima. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, 2018.

REIS, Andressa; VIEIRA, Miriam Steffen. Os novos imigrantes: construções discursivas sobre haitianos e senegaleses em um jornal do Sul do Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, Florianópolis, v. 55, n. 3, p. 387-396, 2020.

STANDING, Guy. **O precariado**: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SILVA, Camila; BAENINGER, Rosana. Mudança de perfil dos imigrantes venezuelanos em São Paulo — perspectivas sobre a política de interiorização do governo federal. **Anais ABEP**. 2019. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/3166/3027>. Acesso em 24 maio 2021.

SILVA, Renata Ferreira da; BENTO, Juliane Sant’Ana. Política migratória e direito ao trabalho: estudo de caso sobre a acolhida de imigrantes venezuelanos no Sul do Brasil. **Colômbia Internacional**, Bogotá, n. 106, abr.-jun., p. 165-198, 2021.

VILELA, Elaine. Desigualdade e discriminação de imigrantes internacionais no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, 2011. p. 89-128.

VILELA, Elaine; COLLARES, Ana; NORONHA, Claudia. Migrações e trabalho no Brasil: fatores étnico-nacionais e raciais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, 2015. p. 19-42.

VILLEN, Patrícia. O estigma da ameaça ao emprego pelos periféricos na periferia: crise e imigração no Brasil. **RUA**, v. 21, n. 12, 2015.

EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: UMA POLÍTICA PÚBLICA POTENCIALIZADORA DO CUMPRIMENTO DO ODS 4 – EDUCAÇÃO DE QUALIDADE – DA AGENDA 2030 NAS PEQUENAS CIDADES

HUMAN RIGHTS EDUCATION: A PUBLIC POLICY ENHANCING THE ACHIEVEMENT OF SDG 4 – QUALITY EDUCATION – OF THE 2030 AGENDA IN SMALL CITIES

Danieli Aparecida Cristina Leite*

Renato Bernardi**

RESUMO: Esta pesquisa demonstra a compreensão da educação em direitos humanos como política pública que alcança uma educação de qualidade se implementada de forma efetiva nas pequenas cidades. Sendo assim, considerando a educação como um direito fundamental social, imprescindível à construção de uma cidadania social, a pesquisa propõe uma vertente do cumprimento do ODS da Agenda 2030, dada a sua relevância de compromisso mundial. Desta forma, parte da problematização norteadas pela seguinte pergunta de pesquisa: A Educação em Direitos Humanos pode ser uma política pública potencializadora da educação de qualidade nas pequenas cidades? O objetivo da pesquisa é demonstrar que uma educação de qualidade produz conhecimento, criticidade e reflexão na sociedade, o que pode ser promovida pela educação em direitos humanos. Por fim, para a coleta e análise dos materiais pesquisados, utilizaram-se como técnicas de pesquisa, a pesquisa indireta documental e a pesquisa indireta bibliográfica com o emprego de obras referentes aos pesquisadores da temática proposta, bem como de artigos e revistas científicas direcionadas ao assunto. Como aporte teórico, a fundamentação se dá a partir de obras jurídicas, sociológicas e vasta legislação educacional, considerando o desafio premente e a necessidade de integrar

* Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Bolsista de Pós-Graduação CAPES. Mestra em Ciência Jurídica e em Ensino, ambas pela UENP. Membro do Grupo de Pesquisa INTERVEPES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6483585009038557>. E-mail: adv.danielileite@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2906-2411.

** Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Coordenador do Curso de Direito da UENP. Procurador do Estado de São Paulo. Coordenador do Grupo de Pesquisa INTERVEPES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1770829313370872>. E-mail para contato: bernardi@uenp.edu.br. ORCID: 0000-0002-5938-5545.

essas áreas, para a efetivação de uma educação de qualidade. Para tal, propõe a obrigatoriedade do componente curricular Educação em Direitos Humanos no currículo do ensino fundamental I, de competência municipal, a fim de promover a emancipação social, propiciando uma formação crítica e reflexiva, em que os cidadãos tenham condições de tomar suas decisões e fazerem as melhores escolhas sem estar sob a pressão da opressão, e consequentemente, terem a oportunidade de um letramento em direitos humanos enquanto ainda são crianças, essencial para uma formação cidadã, antidiscriminatória e inclusiva. Por fim, o que se almeja é uma educação que reflita a qualidade social para a sociedade como um todo, em que retrate uma expressão viva e não apenas de corpos presentes na escola, em que as crianças das pequenas cidades, ainda na educação básica, possuam uma formação humanizada e pautada em direitos humanos, não apenas no sentido de conhecimento, mas que refletirá em suas práticas enquanto cidadãos adultos no futuro.

Palavras-chave: Educação em direitos humanos; políticas públicas; educação de qualidade; Agenda 2030; pequenas cidades.

ABSTRACT: *This research demonstrates the understanding of human rights education as a public policy that achieves quality education if implemented effectively in small cities. Therefore, considering education as a fundamental social right, essential to the construction of social citizenship, the research proposes an aspect of fulfilling the SDG of the 2030 Agenda, given its relevance as a global commitment. In this way, part of the problem is guided by the following research question: Can Human Rights Education be a public policy that enhances quality education in small cities? The objective of the research is to demonstrate that quality education produces knowledge, criticality and reflection in society, which can be promoted by education in human rights. Finally, for the collection and analysis of the researched materials, indirect documentary research and indirect bibliographic research were used as research techniques using works relating to researchers on the proposed theme, as well as articles and scientific journals aimed at the subject. As a theoretical contribution, the foundation is based on legal, sociological works and vast educational legislation, considering the pressing challenge and the need to integrate these areas, to achieve quality education. To this end, it proposes the mandatory curricular component Education in Human Rights in the elementary school curriculum I, under municipal jurisdiction, in order to promote social emancipation, providing critical and reflective training, in which citizens are able to make their decisions and make the best choices without being under the pressure of oppression, and consequently, have the opportunity to learn human rights literacy while they are still children, essential for civic, anti-discriminatory and inclusive training.*

Finally, what we aim for is an education that reflects social quality for society as a whole, in which it portrays a living expression and not just of bodies present at school, in which children from small towns, still in basic education, have a humanized training based on human rights, not only in the sense of knowledge, but which will reflect on their practices as adult citizens in the future.

Keywords: *Human rights education; public policy; quality education; Agenda 2030; small cities.*

INTRODUÇÃO

A abordagem da Educação em Direitos Humanos como objeto de política pública sugere sua prática como mecanismo de resistência, instrumento para a materialização de direitos e instrumento de alcance de bem estar público, visto que a dignidade humana está inserida. Logo, nesse viés, a Educação em Direitos Humanos deve ser implementada efetivamente pelo Estado, e não apenas de forma teórica nos documentos educacionais.

Nesse ínterim, considerando que a educação é um direito social, garantido constitucionalmente e diretamente ligado às questões de sustentabilidade, tanto social, como ambiental, é premente discorrer acerca de uma educação em direitos humanos capaz de efetivar o ODS 4 da Agenda 2030, recorte prezado nesta pesquisa, que se refere à educação de qualidade.

Para tanto, nesta pesquisa, uma educação de qualidade compreende aquela que mantém igualdade de acesso e permanência, igualdade na qualidade do ensino e aprendizagem, além de inserir em seu bojo a consciência sobre assuntos globais e o empoderamento das categorias vulneráveis (mulheres, negros (as), povos indígenas, idosos, pessoas com deficiência, grupos raciais e étnicos, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, entre outros).

A Educação em Direitos Humanos é muito mais que abordar os direitos em aula, mas de fato cultivar uma cultura de direitos humanos, em que promova uma formação cidadã, gere conhecimentos e proporcione a reflexão sobre os direitos e a ausência deles, corriqueiramente percebida na sociedade atual.

O problema de pesquisa partiu da precariedade na abordagem do conteúdo Educação em Direitos Humanos e da necessidade de novas abordagens de trabalho para a efetivação de uma educação de qualidade,

como propõe o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030, propondo a Educação em Direitos Humanos como política pública instrumentalizada para a efetivação do direito social à educação.

Dessa forma, a pesquisa será norteadada pela seguinte pergunta: A Educação em Direitos Humanos pode ser uma política pública potencializadora da educação de qualidade? No caso, para ser efetivada, a proposta se implementaria por meio de política pública direcionada à aplicabilidade da Educação em Direitos Humanos a fim de atingir o cumprimento das metas correlatas ao ODS 4 da Agenda 2030, seja ele educação de qualidade.

Considerando a imprescindibilidade do tema, na sequência abordará o marco legal referente à Educação em Direitos Humanos no Brasil, considerando que embora a sua aplicação ainda seja tímida no cenário educacional, a legislação se mostra robusta, ou seja, o obstáculo é a sua operacionalização.

A fim de demonstrar a aplicabilidade da Educação em Direitos Humanos como instrumento de efetivação de uma educação de qualidade, sugere-se que a abordagem Educação em Direitos Humanos seja direcionada pelo ODS 4 da Agenda 2030 e suas metas correspondentes, proporcionando o atingimento de uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa.

Nesse sentido, a abordagem proporcionará aos estudantes envolvidos a contextualização das realidades, a análise das vulnerabilidades expostas e sua relação com os Direitos Humanos ou sua ausência, propiciando uma aprendizagem significativa, em que os envolvidos conseguem identificar e correlacionar os direitos humanos por meio das práticas no cotidiano escolar.

A temática é relevante para a Educação Básica, considerando que objetiva demonstrar que uma educação de qualidade produz conhecimento, criticidade e reflexão na sociedade, de forma a promover a consciência e a democracia, além de ser uma abordagem interdisciplinar de se interpretar, estudar e compreender o Direito.

Para a execução do presente artigo, partiu da pesquisa bibliográfica e documental, tendo como método o hipotético-dedutivo.

Para tanto, inicia-se a pesquisa considerando a educação de qualidade não apenas como um direito social, mas como um direito fundamental social, que pode ser efetivado por meio da implementação da Educação em Direitos Humanos como política pública.

1 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL E SUA EFETIVAÇÃO

A educação é um direito social constitucionalizado pela Constituição da República de 1988, o que evidencia a responsabilidade do Estado pela sua garantia e fornecimento com qualidade. No entanto, o conceito de educação de qualidade ultrapassa o que já está previsto quanto à valorização do trabalho docente, infraestrutura adequada para o trabalho, garantia de acesso e permanência à escola e a excelência na abordagem dos conteúdos.

A educação de qualidade deve ser garantida a todos, de forma inclusiva e equitativa, obedecendo os ditames do art. 5º, da Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988), “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, no mesmo sentido, o artigo 24 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CIDH, 1969), em que “todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, à igual proteção”, logo, todas as pessoas humanas são titulares de direitos fundamentais sociais, e entre esses direitos está a educação.

No entanto, o direito fundamental social à educação de qualidade não se refere apenas à garantia de acesso à educação, mas, sobretudo o direito a uma educação antidiscriminatória, possível a todos e capaz de ser proporcionada pela cultura de direitos humanos que permeia a educação em direitos humanos e que pode promover a realização do objetivo de desenvolvimento sustentável de número 4 da Agenda 2030 (ONU, 2015), vez que se trata de um compromisso global.

Vale considerar, que o texto constitucional elenca a educação como direito social em um rol de direitos sociais em seu art. 6º, demonstrando que a educação não é o único direito social a ser prestado pelo Estado, conforme segue:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Nunes Junior (2009), entende que chamar os direitos sociais de direitos prestacionais é simplesmente reduzi-los. Nessa toada, Sarlet (2009) aduz que os Direitos Sociais são direitos de segunda dimensão,

compreendendo os direitos fundamentais a prestações. O objetivo é dispor de uma conduta positiva por parte do Estado, ou seja, os direitos sociais são direitos fundamentais a prestações, imediatamente aplicáveis e sempre aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos. Sua eficácia decorre do texto constitucional, sendo assim:

Os direitos sociais (tanto na sua condição de direitos humanos, quanto como direitos fundamentais constitucionalmente assegurados) já pelo seu forte vínculo (pelo menos em boa parte dos casos) com a dignidade da pessoa humana e o correlato direito (e garantia) a um mínimo existencial, surgiram e foram incorporados ao direito internacional dos direitos humanos e ao direito constitucional dos direitos fundamentais como direitos referidos, em primeira linha, à pessoa humana individualmente considerada (Sarlet, 2009, p. 215).

Logo, a educação se trata de um direito social prestacional de dimensão programática, com fins e tarefas a serem implementados pelo Estado como normas impositivas.

Como direito social, a educação tem como objetivo conferir a realização da igualdade material, no sentido de garantir a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais, com foco na redução da desigualdade social, ou seja, cumpre seu caráter emancipador.

Logo, os direitos sociais buscam o cumprimento da justiça social, ao passo que efetivam a compensação de desigualdades fáticas e garantias de acesso a determinadas classes sociais.

Figueiredo e Noronha (2008) destacam o quão relevante é a garantia de uma educação de qualidade aos vulneráveis, que por fazerem parte de um grupo de menor dominância social, o que associa o termo a condições de precariedade de vida, o mais fraco, o que está em desvantagem quando o assunto é educação, razão pela qual esse direito deve ser garantido por meio de políticas públicas.

Considerando as categorias temáticas de vulnerabilidade social, conforme aduz Scott *et al* (2018, p. 612) “vulnerabilidade social como exposição a riscos”, vulnerabilidade social em relação a aspectos demográficos, e ou, socioeconômicos, e vulnerabilidade social a partir de uma noção multidimensional”, devem ser consideradas para a implementação de políticas públicas adequadas à realidade dos sujeitos.

No tocante à sustentabilidade abordada pela Agenda 2030 (ONU, 2015), vale ressaltar que a partir de 2012, com a realização da Rio +20, houve um avanço epistemológico quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, de modo que passou a contemplar, também, a promoção de direitos sociais. Isso se deu em um cenário de preocupação com as questões sociais dos povos menos favorecidos (Gomes e Ferreira, 2018, p.162), isto é, em situação de vulnerabilidade social.

Diante disso, a importância de promover uma educação de qualidade a todos traduz em um instrumento importante para a construção de uma sociedade sustentável, em especial ao se considerar o objetivo de desenvolvimento sustentável 4 da Agenda 2030 (ONU, 2015), que visa assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Dessa forma, a seguir apresenta-se o marco legal da Educação em Direitos Humanos no Brasil, a fim de demonstrar a legislação pertinente à temática.

2 MARCO LEGAL DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

A fim de sustentar um ideal de justiça social que permeia o compromisso de promover uma educação humanizada, propõe-se a Educação em Direitos Humanos no Brasil, uma educação com foco no desenvolvimento integral, aquele que contempla as diversas dimensões do ser e não se esgota apenas no cognitivo. Para tanto, apresenta-se o marco legal referente ao tema no Brasil.

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, com escopo na dignidade e direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, **por meio do ensino e da educação**, por promover o respeito a esses direitos e liberdades [...] (ONU, 1948).

Segundo a socióloga Maria Victória Benevides (2007, p. 03)

[...] são aqueles direitos considerados fundamentais a todos os seres humanos, sem quaisquer distinções de sexo, nacionalidade, etnia, cor da pele, faixa etária, classe social, profissão, condição de saúde física e mental, opinião política, religião, nível de instrução e julgamento moral.

Dessa forma, destacamos o artigo da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), que evidencia a relação da prática na educação com os direitos humanos:

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Em 1995, a ONU estabeleceu a Resolução 49/184, que instituiu a Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos e definiu Educação em Direitos Humanos (EDH) como:

[...] os esforços de formação, divulgação e informação destinados a construir uma cultura universal de direitos humanos através da transmissão de conhecimentos e competências e da modelação de atitudes, com vista a: a) Reforçar o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; (b) Desenvolver em pleno a personalidade humana e o sentido da sua dignidade; (c) Promover a compreensão, a tolerância, a igualdade entre os sexos e a amizade entre todas as nações, povos indígenas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos; (d) Possibilitar a participação efetiva de todas as pessoas numa sociedade livre; (e) Promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (ONU, 1995).

De maneira implícita, a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, colaciona nos seus artigos 1º, 2º, 3º e 27, inciso I, a relevância das artes na formação do educando, dada a relevância conferida aos seguintes temas, que configuram como princípios da Educação Nacional: pleno desenvolvimento, exercício

da cidadania, divulgação da cultura, pluralismo de ideias e o respeito à diversidade (Brasil, 1996).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (1996) em seu artigo 26, se refere à disposição do currículo na educação básica, e dispõe no parágrafo 9º sobre os conteúdos relativos aos direitos humanos, que devem ser incluídos como temas transversais, ou seja, deve ser trabalhado nos diversos componentes curriculares, mas, sem um componente exclusivo para o tema.

Perante o Ministério da Educação (MEC, 2009), Direitos Humanos em Educação se trata de uma das temáticas que compõem as possibilidades educativas oferecidas pelo Programa Mais Educação, revelando a preocupação com importantes questões a serem enfrentadas por nossa sociedade: a garantia da plena realização do direito à educação, a formação dos alunos em valores fundamentais à vida pública e o conhecimento de sua condição de sujeitos de direitos.

Assim, pensar a articulação entre o tema Direitos Humanos e as escolas é, antes de tudo, pensar sobre a Educação em Direitos Humanos: suas características, implicações e modos de fazer. Para tanto, é preciso considerar as duas dimensões em que ela se realiza, ou seja, a educação como um direito humano e para os Direitos Humanos.

Portanto, a noção de Direitos Humanos é ampla e complexa e a sua história e o seu conceito não estão isentos de polêmicas, dificuldades de delimitação e de contradições. Trata-se de uma noção relativamente recente na história dos tratados produzidos pela comunidade internacional, à qual remete as próprias contradições que a vida social proporciona (MEC, 2009).

Praticar educação em e para os Direitos Humanos na escola significa que esta deve ter capacidade de trabalhar com segmentos socioculturais que ela ainda não foi capaz de reconhecer ou lidar. Nesse sentido,

Fomentar atividades educativas que ampliem tempos, espaços e oportunidades educativas, com vistas à inclusão de temas como direito de ir e vir, acesso à moradia, renda mínima, segurança alimentar, enfrentamento a preconceitos, relações desiguais de gênero, etnia, sexualidade, dentre outros, são elementos básicos para se educar e promover Direitos Humanos. O Campo dos Direitos Humanos deve estar articulado com os conhecimentos socialmente construídos

e validados na escola. Ainda assim, consideramos crucial tratar de fatores culturais que tornam complexa a ideia de direito humano como algo universal (MEC, 2009).

Outra ideia a ser compartilhada é a de que educar para a vivência dos direitos humanos a partir do ambiente escolar, por meio da educação integral, é envolver-se com experiências que oportunizem às crianças, aos adolescentes e jovens, tanto na escola quanto em outros espaços de convivência, o exercício da ética como o aprendizado do cuidado de si, desenvolvendo experiências que possibilitem aprendizagens com relação à preservação da integridade física, psíquica e emocional, à liberdade, à autonomia, à participação, à proteção, à solidariedade, ao respeito à diversidade, etc., dando o contorno da dimensão ética que deve estar presente no ideário e vivência dos direitos humanos, conforme dispões o Caderno Direitos Humanos em Educação (MEC, 2009):

Cabe lembrar, que os direitos humanos estão vinculados a normas, leis e estatutos, isto é, a uma dimensão jurídica, que regulamentam os princípios de convivência e que foram construídos historicamente e, portanto, necessitam estar constantemente sendo repensados e (re)elaborados para garantir e proteger os seres humanos contra qualquer abuso de poder que possa afetar a dignidade humana e, de forma especial, das crianças, adolescentes e jovens, pois necessitam ser tratados, ao mesmo tempo, com respeito e liberdade sem descuidar da proteção e do amparo. Para tanto, é necessário compreender, inicialmente, quem são os sujeitos envolvidos com os lugares de ser criança e adolescente e de ser aluno. É importante educar o nosso olhar para percebê-los e torná-los visíveis e construí-los na posição de sujeitos de direitos.

Educação para os Direitos Humanos não se faz apenas com a discussão do conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também e, sobretudo através da conduta dos educadores em sala de aula, na maneira como a escola dialoga com a comunidade, nas escolhas dos conteúdos e metodologias que serão utilizados.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) é uma política pública que consolida um projeto de sociedade baseado nos princípios da democracia, da cidadania e da justiça social, por meio de um instrumento de construção de uma cultura de direitos humanos que visa o exercício da solidariedade e do respeito às diversidades, por meio

da efetivação da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e pela construção de uma cultura de paz.

A definição considerada para a Educação em Direitos Humanos é de um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos, articulando as seguintes dimensões (PNEDH, 2007, p.25):

- Apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local;
- Afirmção de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade;
- Formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político;
- Desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados;
- Fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (Brasil, 2013, p.25) prega que “Cabe, pois, à escola, diante dessa sua natureza, assumir diferentes papéis, no exercício da sua missão essencial, que é a de construir uma cultura de direitos humanos para preparar cidadãos plenos.” Considerando que a qualidade da educação é questão de direitos humanos, além de representarem um princípio internacional, sua centralidade por meio da legislação e diretrizes, se trata de uma responsabilidade do Estado.

Neste mesmo documento, no tocante à organização curricular, dispõe sobre a inserção dos temas correlatos aos direitos humanos de forma transversal no currículo, a fim de inserir as crianças no mundo dos direitos humanos, levando ao conhecimento delas seus direitos como saúde, educação, alimentação, lazer e proteção, todos eles decorrentes da dignidade intrínseca a todo ser humano, de forma a afirmar e promover uma cultura dos direitos humanos, que perpassa todas as práticas educacionais, inclusive, a formação docente e a avaliação (Brasil, 2013).

A seguir, abordaremos as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, documento educacional que traça os Fundamentos

da Educação em Direitos Humanos e integra a obra referente às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (BRASIL, 2012), em que o escopo principal uma formação ética, crítica e política, fundamentada nos seguintes princípios:

Princípios da Educação em Direitos Humanos

Dignidade Humana;

Igualdade de Direitos;

Reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades

Laicidade do Estado

Democracia na Educação

Transversalidade, vivência e globalidade

Sustentabilidade Socioambiental (DNEDH, 2012).

Como um dos principais objetivos da Educação em Direitos Humanos, garantir a dignidade da pessoa humana, integrando e reconhecendo a pessoa ou grupo social como sujeito de direitos, assim como seja capaz de exercê-los e promovê-los ao mesmo tempo em que reconheça e respeite os direitos do outro, constitui a sua busca, além de promover uma educação pautada em desenvolver a sensibilidade ética nas relações interpessoais, em que cada indivíduo seja capaz de perceber o outro em sua condição humana.

Nesse sentido, a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Brasil, 2018), documento educacional com o objetivo de integrar uma base curricular nacional que represente uma educação de qualidade no país, com fulcro nas Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (2013), reconhece que a “educação deve afirmar valores e estimular ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, socialmente justa e, também, voltada para a preservação da natureza”.

Quando se verificam as competências específicas dos componentes curriculares, os direitos humanos aparecem em conjunto com expressões relacionadas à sustentabilidade, inferindo a promoção de qualidade de vida, como a consciência socioambiental e o consumo.

Nessa toada, compreende a Educação em Direitos Humanos como política pública, vez que sua aplicabilidade compreenderá o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores

que envolve a tomada de ações estratégicas para implementar as decisões tomadas (RUA, 2014).

A partir dessa visão geral de como a Educação em Direitos Humanos está posta no ordenamento jurídico brasileiro, no que tange à legislação educacional, a seguir abordar-se-á a Agenda 2030 e o ODS 4, a partir da Educação em Direitos Humanos como ferramenta de conscientização e emancipação, com vistas ao desenvolvimento de práticas para a formação dos cidadãos, pautadas em valores e princípios coerentes aos Direitos Humanos.

3 AGENDA 2030 E O ODS 4: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PROMOVIDA PELA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

A Agenda 2030 é um conjunto de metas mundiais a serem cumpridas até 2030, definidas por 193 Estados nacionais membros da ONU.

Composta por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, conhecidos por ODS, cada objetivo contém as metas para o seu atingimento. Os ODS são organizados em 4 principais dimensões: social, ambiental, econômica e institucional, todas levando a um caminho de sustentabilidade (ONU, 2015).

Nesse ínterim, a pesquisa irá se deter ao ODS 4: Educação de Qualidade - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, que se desdobra em 7 metas e subdivide o objetivo geral em mais 3 objetivos, consoante o quadro abaixo (ONU, 2015, s.p.):

Quadro 1 – ODS 4 – Educação de qualidade

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade

4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos

4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento

Fonte: ONU, 2015, s.p.

Para seu cumprimento, vislumbra-se a possibilidade da Educação em Direitos Humanos como uma política pública efetiva. Para tanto, apresenta-se o conceito de educação de qualidade para todos, segundo a Unesco (2008, p.8):

A educação de qualidade para todos é entendida como um bem público e um direito humano fundamental que os Estados têm a obrigação de respeitar, promover e proteger, com vistas em assegurar a igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento por parte de toda a população.

Além dos desafios no tocante à qualidade e inclusão da educação, vale ressaltar que o objetivo não se esgota aqui, mas prevê a oportunidade

de aprendizagem ao longo da vida para todos. Esta se depara com alguns desafios, entre eles:

- a) como poderá proporcionar contribuição efetiva ao crescimento econômico como fator-chave que afeta o bem-estar das pessoas;
- b) como poderá contribuir para a redução das desigualdades sociais e transformar-se num verdadeiro canal de mobilidade social;
- c) como poderá ajudar a combater a discriminação cultural, a exclusão social e prevenir a violência e a corrupção;
- d) como poderá contribuir para maior coesão social e para o fortalecimento dos valores democráticos, ampliando as opções para viver com dignidade, valorizando a diversidade e respeitando os direitos humanos (UNESCO, 2008, p.11).

No entanto, uma educação de qualidade compreende a efetivação da Educação em Direitos Humanos como um processo de formação social, pois, não basta ensinar sobre direitos humanos, é necessário construir uma cultura que os privilegie, que os tenha como valores e ainda que desperte a conscientização acerca da importância da sua efetividade.

Considerando a multidimensionalidade dos Direitos Humanos, visto que eles explicitam as dimensões política, econômica, ética, histórico-cultural e social, a Educação em Direitos Humanos visa promover a descolonização dos espaços de interação humana e suas comunicações, como um processo de difusão cultural, conferindo autonomia aos sujeitos (Silva, Bandeira e Menezes, 2021).

Nesse cenário Reis (2020, p.47) ressalta que a Cultura de Direitos Humanos contraria a sociabilidade que “propicia que cada um faça uma imagem muito grande e positiva de si mesmo, ao mesmo tempo em que relega para segundo plano a imagem do outro”.

Com o escopo de mitigar a invisibilidade daqueles que não têm seus direitos econômicos e sociais respeitados, após a “crise das utopias” e a multiplicação de direitos, enxerga-se os direitos humanos como questão político-cultural que forma o modo de pensar e de organizar a vida política atual, se consolidando como uma manifestação cultural, como uma mentalidade, característica da sociedade globalizada (Ribeiro Neto, 2017).

Nesse ínterim, a cultura de direitos humanos permeia as relações, veiculada pela Educação em Direitos Humanos, tendo um caráter

sistêmico, relacionada a interesses compartilhados de forma global, em que os sujeitos são produtores de história, em que o discurso deve ser pautado em valores e formado na autorreflexão intersubjetiva, mediada pelo processo de interação humana para formulação de consensos e acordos valorativos, a fim de promover e proteger a Cultura de Direitos Humanos (Silva, Bandeira e Menezes, 2021).

Percebe-se que a cultura de direitos humanos passa pela diversidade, pela pluralidade e pelas questões socioambientais, o que imprime sua relevância para a humanidade geral. Conforme aduz Ribeiro Neto (2017, s.p),

Entende-se nesse panorama, que mesmo os princípios mais básicos para a construção de uma cultura de direitos humanos, aos moldes do pensamento liberal, sejam colocados em dúvida e considerados instrumentos de dominação e hegemonia pelos que estão excluídos das benesses desse mundo ocidental globalizado.

Nesse sentido, tal raciocínio corrobora com os dizeres de Francisco (2020), quando o Papa em seu texto *Fratelli tutti* “[...] queria ser o irmão universal, mas somente. Mas somente identificando-se com os últimos é que chegou a ser irmão de todos”, ou seja, os direitos humanos se dão a partir do reconhecimento dos direitos dos “últimos” e da sua dignidade.

Portanto, a Unesco (2008, p.11) prevê a qualidade da educação para todos a partir do enfoque de direitos humanos, contemplando os seguintes pontos:

- Aumentar os anos da educação obrigatória, melhorar a infraestrutura, desenhar novos currículos e formar os docentes;
- Desenvolvimento de um currículo relevante e significativo para toda a população;
- Qualidade dos docentes;
- Desenvolvimento de políticas de formação inicial e em serviço;
- Fortalecimento do plano de carreira docente;
- Protagonismo e corresponsabilidade dos docentes;
- Associar qualidade com eficiência e eficácia;
- Qualidade da educação com caráter de direito fundamental e universal;

- Educação como direito humano, bem público de qualidade e por toda a vida;
- Fundada nos princípios da gratuidade, obrigatoriedade, não-discriminação e plena participação;
- Assegurar a equidade em uma tripla dimensão: no acesso, nos processos e nos resultados;
- Seleção de processos de aprendizagem mais significativos;
- Caminhe para uma pedagogia da diversidade;
- Assegurar a disponibilidade de recursos necessários que correspondam ao enfoque de educação como direito;
- Adequação - a educação tem que ser flexível e adaptar-se às necessidades e características dos estudantes e dos diversos contextos sociais e culturais;
- Garantir o direito das pessoas de aprender durante toda a vida;
- Garantir sólida base de conhecimento e ética profissional;
- Recursos humanos e materiais suficientes e equitativos para atender a diversidade de necessidades de aprendizagem do alunado;
- Estabelecimento de políticas articuladas de avaliação que proporcionem informações que contribuam para a tomada de decisões;

Mas então, o que é uma educação de qualidade?

Para a ação pública, educação de qualidade é um direito humano fundamental, associado à equidade, à relevância e à pertinência. Logo, frise-se, constitui um direito (UNESCO, 2008).

Para cumprir com esse ideal proposto, é necessária a existência de consciência social, e, sobretudo, de políticas públicas que se voltem a essas realizações. Explanadas as possibilidades da educação em direitos humanos como política pública capaz de prover uma educação de qualidade, seguem as considerações finais acerca da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com o que já fora aqui exposto, se confirma que o movimento interdisciplinar da educação em direitos humanos como

política pública é capaz de promover a educação de qualidade, objetivo do ODS 4 da Agenda 2030.

Logo, como solução, vislumbra-se a necessidade de práticas no contexto educacional que promovam a emancipação social, propiciando uma formação crítica e reflexiva, em que os cidadãos tenham condições de tomar suas decisões e fazerem as melhores escolhas sem estar sob a pressão da opressão, e conseqüentemente, terem a oportunidade de inserção no mercado de trabalho por meio de atividades que prezam pela dignidade humana e sua integridade, além de ser possível a aprendizagem ao longo da vida.

Ainda, é importante reiterar que o combate aos fatores reais de desigualdade é favorável a todas as pessoas, visto a harmonização social propiciada por melhores condições de trabalho e de vida, e, ainda, a imprescindibilidade de dar de fato lugar de fala a quem tem e não simplesmente garantir a sua presença nas deliberações e movimentações.

Por fim, o que se almeja é uma educação que reflita a qualidade social para a sociedade como um todo, em que a educação retrate uma expressão viva e não de corpos presentes na escola apenas.

Considerando que a Educação em Direitos Humanos tem por escopo principal uma formação ética, crítica e política, pautada em princípios e valores humanizados, que tem como cerne a dignidade da pessoa humana e seu objetivo é que a pessoa e/ou grupo social se reconheça como sujeito de direitos, assim como seja capaz de exercê-los e promovê-los ao mesmo tempo em que reconheça e respeite os direitos do outro, a pesquisa conclui que a Educação em Direitos Humanos como política pública está apta a cumprir com a educação de qualidade proposta, além de viabilizar abordagens dinâmicas e interativas, que prezem pelo estudante como o centro do processo de ensino e aprendizagem e a garantia de seus direitos.

Dessa forma, a educação de qualidade supre além dos conteúdos, permitindo que os participantes suscitem reflexões e questionamentos de problemas jurídico-sociais que têm se perpetuado em forma de vulnerabilidades que promovem a exclusão. Ademais, o conhecimento e a prática dos direitos humanos influenciam positivamente o comportamento humano, efetivando o pleno desenvolvimento do ser, o que repercute na sustentabilidade do planeta, uma vez que coopera com a harmonia social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação em Direitos Humanos: de que se trata?** Disponível em <http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>. Acesso em 22 abr. 2022.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica.** Brasília: MEC, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC.** Brasília, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969.** 1969. Disponível em: HTTPS://WWW.CIDH.OAS.ORG/BASICOS/PORTUGUES/C.CONVENCAO_AMERICANA.HTM. Acesso em: 20 jun. 2023.

FIGUEIREDO, Ivanilda; NORONHA, Rodolfo Liberato. A vulnerabilidade como impeditiva/ restritiva do desfrute de direitos. *In: Revista Direitos e Garantias Fundamentais*, n. 4, p. 129-146. Espírito Santo: FDV, 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/10>. Acesso em: 15 abr. 2023.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Fratelli Tutti**, sobre a fraternidade e a amizade social, n. 287. Roma: 3 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents>. Acesso em: 08 jul. 2022.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável, **Direito e Desenvolvimento**, vol. 9, núm. 2, ago/dez 2018, p. 162.

MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei 9394/1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 02 mai. 2022.

MEC. **Direitos Humanos em Educação**. Brasília: Programa Mais Educação, 2009. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12331-direitoshumanos-pdf&Itemid=30192, Acesso em: 21 abr. 2022.

MEC. **Diretrizes Nacionais para os Direitos Humanos**. Brasília: 2012. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DiretrizesNacionaisEDH.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988**: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ONU. **Diretrizes para planos nacionais de ação em educação em direitos humanos**. 1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/lex/brasil/leisbr/edh/mundo/diretrizes.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>. Acesso em: 24 abr. 2022.

REIS, Helena Esser. Dignidade: condição humana compartilhada.

Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos – RIDH/Observatório de Educação em Direitos Humanos/ UNESP, Vol. 8, n.2, p.41-54, jul./dez., Bauru-SP:OEDH/UNESP, 2020. Disponível em <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/838>. Acesso em: 06 jul. 2022.

RIBEIRO NETO, Francisco Borba. **Cultura dos direitos humanos.**

Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1.ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/532/edição-1/cultura-dos-direitos-humano>. Acesso em: 07 jul. 2022.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** 3. ed. Florianópolis: UAB, 2014.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais:** Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCOTT, Juliano Beck; PROLA, Caroline de Abreu; SIQUEIRA, Aline Cardoso e ROSSATO, Caroline Rubin. O conceito de vulnerabilidade social no âmbito da psicologia no Brasil: uma revisão sistemática da literatura. *In: Psicologia em Revista.* Belo Horizonte [online]. 2018, vol.24, n.2, pp.600-615. Issn 1677-1168. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5752/p.1678-9563.2018V24N2P600-615>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SILVA, Cristóvão Teixeira Rodrigues; BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro; MENEZES, Antônio Basílio Novaes Thomaz. Educação para uma cultura de Direitos Humanos: compartilhamento intersubjetivo de valores. **SciELOPreprints.** 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2275>. Acesso em: 05 jul. 2022.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos:** um assunto de direitos humanos. 2. d. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585>. Acesso em: 11 jul. 2023.

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NAS PEQUENAS CIDADES: REFLEXÕES SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR EM LARANJAL, PARANÁ, SEGUNDO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2 DA AGENDA 2030

THE HUMAN RIGHT TO FOOD IN SMALL CITIES: REFLECTIONS ON FOOD SECURITY IN LARANJAL, PARANÁ, ACCORDING TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVE 2 OF THE 2030 AGENDA

Renato Bernardi*

Ernesto José Valdívia Romero**

RESUMO: No Brasil existem mais de 70 milhões de pessoas na pobreza. A segurança alimentar investiga a redução da fome, garantindo a disponibilidade física e a acessibilidade dos alimentos para ajudar as pequenas cidades onde existem problemas específicos e para adquirir alimentos. A insegurança alimentar e nutricional atinge todo o Brasil e é gerada pela pobreza, pela falta de oportunidades, pela localização das cidades, pelo abastecimento, pela produção de alimentos e pela pandemia de Covid 19 que agravou os problemas existentes. Portanto, este estudo tem como objetivo investigar quais os desafios para o acesso aos alimentos na cidade de Laranjal, Paraná e sua contribuição para a fome? O objetivo da pesquisa é identificar as principais dificuldades e possíveis soluções buscando a segurança alimentar, considerando que na cidade apenas 9,2% da população tem empregos formais e 48,6% em empregos informais ganham metade do salário-mínimo nacional. Portanto, são necessárias ações mais amplas e eficazes pela cidade de Laranjal para garantir o direito humano à alimentação. Este estudo baseia-se em pesquisa bibliográfica, baseada em publicações científicas, acadêmicas e jurídicas, com abordagem dedutiva. Portanto, a conclusão parcial

*Doutor em Direito do Estado (sub-área Direito Tributário) – PUC-SP. Professor efetivo dos cursos de Bacharelado, Mestrado e Doutorado, Membro da Comissão Executiva do Colegiado do Curso de Graduação e Membro da Comissão de Coordenação do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica, todos do Curso de Direito do CCSA-UENP, Campus de Jacarezinho. Coordenador Pedagógico do PROJURIS Estudos Jurídicos Ltda. Procurador do Estado de São Paulo desde 1994. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-5938-5545>>. E-mail: <bernardi@uenp.edu.br>.

**Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Advogado na Nicarágua. ORCID: <<https://orcid.org/0009-0007-5244-5246>>. E-mail: <evaldivia1000yn@gmail.com>.

da pesquisa denota que no Brasil importantes avanços foram alcançados na redução da pobreza, mas a fome ainda persiste e são necessárias mais ações das autoridades públicas e do setor privado para reduzir esta vulnerabilidade que afeta a população mais pobre segundo ODS 2 da Agenda 2030.

Palavras-chave: direito humano à alimentação. vulnerabilidades. segurança alimentar. políticas públicas. pequenas cidades.

ABSTRACT: *In Brazil there are more than 70 million people in poverty. Food security investigates reducing hunger by ensuring the physical availability and accessibility of food to help small towns where specific problems exist and to acquire food. Food and nutritional insecurity affect the whole of Brazil and is generated by poverty, lack of opportunities, the location of cities, supply, food production and the Covid 19 pandemic, which has worsened existing problems. Therefore, this study aims to investigate what are the challenges for access to food in the city of Laranjal, Paraná and their contribution to hunger? The objective of the research is to identify the main difficulties and possible solutions seeking food security, considering that in the city only 9.2% of the population has formal jobs and 48.6% in informal jobs earn 1/2 of the national minimum wage. Therefore, broader and more effective actions are needed by the city of Laranjal to guarantee the human right to food. This study is based on bibliographical research, based on scientific, academic, and legal publications, with a deductive approach. Therefore, the partial conclusion of the research denotes that in Brazil important advances have been achieved in reducing poverty, but hunger persists, and more actions are needed from public authorities and the private sector to reduce this vulnerability that affects the poorest population. according to SDG 2.*

Keywords: *human right to food. vulnerabilities. food security. public policy. small cities.*

INTRODUÇÃO

A pobreza é companheira da humanidade desde o início dos tempos. A humanidade sempre sofreu com a fome e no mundo moderno a luta contra a pobreza pelas Nações Unidas começou há décadas. Desde a sua fundação em 1945, a FAO fez grandes progressos, mas também houve fracassos.

Falar de direito humano à alimentação refere-se basicamente à segurança alimentar e nutricional (SAN) e em todos os textos legais são mencionadas as 4 dimensões da SAN. A insegurança alimentar é um problema multicausal e vários fatores são destacados, tais como: políticas

públicas inadequadas, baixa tomada de decisões ou comprometimento das autoridades públicas para enfrentar a fome e a pobreza, falta de oportunidades de emprego, baixa renda para comprar alimentos e a falta de políticas de apoio ao setor produtivo agrícola; e as condições ambientais extremas, somadas ao insuficiente preparo camponês que garanta a conservação dos recursos naturais, entre outros (Aulestia-Guerrero, Capa-Mora, 2020).

A alimentação é um direito humano consagrado na Declaração das Nações Unidas de 1948, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1968 e no Protocolo de El Salvador de 1988. Contrariamente a este direito temos a situação das pessoas que sofrem de fome e é comum ver pessoas famintas e pobres nas cidades, seja nas ruas ou em suas casas. Esta pesquisa estuda como, através da segurança alimentar e suas ferramentas e recursos, reduzir a fome e oferecer possíveis soluções para este problema global que afeta todas as cidades e áreas rurais do mundo através da agricultura familiar para estimular e promover a autonomia e a independência alimentar nas pessoas.

O Estado Federativo do Brasil é um país pioneiro mundial no combate à fome e à pobreza. Primeiro, cabe destacar que o direito à alimentação adequada está consagrado na Constituição Federal em seu artigo 7º, parágrafo 4º; Em segundo lugar, no Brasil, a implementação de programas muito bem-sucedidos, como o programa Bolsa Família, o Programa de Compra de Alimentos e os Bancos Alimentares, tem sido realizada em muitas cidades e estados do país. Atualmente, existem 5,8 milhões de pessoas em extrema pobreza, enquanto o Brasil está trabalhando para reduzir o impacto da pobreza e da fome e mais uma vez ter sucessos como o que nossa família alcançou de 2003 a 2017 ao tirar 36 milhões de pessoas da pobreza (Apolitical, 2017).

No primeiro capítulo, intitulado “O Direito Humano à Alimentação” é descrito os fundamentos doutrinários, legais e técnicos do direito humano à alimentação, do direito à alimentação adequada, das dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, que é a base teórica e científica das diretrizes voluntárias da FAO que são o guia sobre como alcançar uma Segurança Alimentar adequada nos países.

O segundo capítulo, intitulado: “Vulnerabilidade alimentar e políticas públicas em Laranjal, no estado do Paraná”, analisa as causas da vulnerabilidade alimentar na cidade de Laranjal, no estado do Paraná, e analisa o impacto de políticas públicas como o Programa Bolsa Família,

os Bancos de Alimentos que existem em outras cidades do Paraná, como Cambará e a proposta de explorar o uso da Agricultura Familiar com o cultivo do abacate para reduzir a fome e melhorar a saúde da população de Laranjal, Paraná.

O direito humano à alimentação está diretamente relacionado à segurança alimentar, sua relação é simbiótica, a existência de um depende da existência do outro, e é importante para reduzir a vulnerabilidade alimentar e a pobreza no Brasil estudar como o fenômeno se comporta nas pequenas cidades como em Laranjal, além de estudar quais alternativas podem ser feitas para combater a fome e efetivar o direito humano à alimentação, que será discutido no próximo capítulo.

1 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

No mundo existem 735 milhões de pessoas subnutridas (fome), (Naciones Unidas, 2023) o que está estatística significa que muitas pessoas têm algum elemento de insegurança alimentar e, portanto, passam fome. A Segunda Guerra Mundial, as atrocidades cometidas e o assassinato de milhões de pessoas por terem crenças políticas, religiosas, raças, cor de pele, ideias diferentes, resultaram no mundo após a conflagração global concordar em instrumentos internacionais sobre o reconhecimento de direitos que abrange todos os seres humanos e daí surge o direito humano à alimentação.

Possuir a alimentação e a nutrição adequadas, ou seja, que o corpo humano necessita para funcionar adequadamente seus componentes orgânicos e psicológicos, é um direito humano reconhecido internacionalmente em instrumentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 25) (Naciones Unidas, 1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigos 11 e artigo 2) (Naciones Unidas, 1966), o Protocolo de Salvador da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1988), todos os quais reconhecem o direito dos seres humanos de se alimentarem e, portanto, é uma obrigação internacional dos Estados tornar este direito efetivo.

O Brasil não foge à regra, tem mais de 70 milhões de pessoas em situação de pobreza e 5,8 milhões de brasileiros em extrema pobreza (IBGE, 2022). O Brasil trabalha na redução da pobreza há mais de 20 anos, o que será abordado com maior profundidade no próximo capítulo. Os fenômenos da pobreza e da fome não são novos, mas sim antigos e

as pessoas do mundo têm vindo a adaptar-se às suas realidades muito particulares condicionadas pelo clima, pela e outros aspectos para sobreviver e lutar para não passar fome (Rede PENSSAN, 2023).

Desde a antiguidade há exemplos de pessoas que armazenavam alimentos, preparando-os para épocas de pouca precipitação atmosférica ou muito frio. Os nativos do continente americano também tinham reservas de alimentos para épocas em que o clima não era favorável. É interessante o caso dos Incas no Peru, dos Olmecas, Maias e Astecas no México e sua sabedoria ancestral é importante para os dias de hoje (National Geographic, 2023).

O direito à alimentação é a capacidade de comer com dignidade, o né significa apenas a ausência de fome, mas em todo o lado as pessoas devem ter acesso a uma dieta saudável, adequada e nutritiva, fácil de obter, para que as famílias não tenham de sacrificar mais nada. Trata-se do direito de poder comer de acordo com os costumes religiosos e culturais (Torres, 2000). Este direito é reconhecido nas leis e nas constituições políticas de muitos países e, desta forma, os princípios da não discriminação, da participação e do Estado de direito constituem parte integrante do direito à alimentação.

O direito humano à alimentação está reconhecido na Constituição Federal, e referido artigo estabelece o seguinte:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

IV – Salário-mínimo, estabelecido em lei, unificado em nível nacional, capaz de satisfazer suas necessidades vitais básicas e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e seguridade social, com reajustes periódicos que preservem seu poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação a qualquer finalidade (Brasil, 1988).

O direito à alimentação, positivado nas Cartas Magna dos países, visa garantir um direito fundamental que é a base do direito à vida e de todos os outros direitos, pois sem a nutrição adequada que o corpo humano necessita, não será possível possuir boa saúde e o organismo humano não funcionará adequadamente, organicamente e psicologicamente. Portanto, o direito à alimentação é interdependente e essencial para que uma pessoa alcance uma vida digna, não apenas no campo da saúde e

do desenvolvimento social, mas também no cumprimento do direito à alimentação (Carreon, 2012).

Da mesma forma, Rosendo, Kunen, expressam que o direito à alimentação é um debate aberto em relação às leis atuais ligadas ao direito à alimentação adequada e à implementação da norma constitucional (Rosendo, Kunen, 2019, p. 2). O principal problema deste importante e transcendental direito é a aplicação prática do dispositivo constitucional, que apresenta muitos obstáculos estruturais devido à forma como os alimentos são produzidos.

O Brasil é considerado o país que ocupa o terceiro lugar na produção de alimentos no mundo, superado apenas pela Índia e pela China (ABAFRUTAS, 2022). No Brasil se produz muito alimento, mas um percentual significativo da população sofre com fome e insegurança alimentar, Denise Oliveira pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz em Brasília e Coordenadora do Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares, afirma que:

Apesar de ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo, cerca de 40% da área cultivada é utilizada para a produção de soja e pecuária, gerando commodities que não reduzem a insegurança alimentar no país (Queiroz, 2020).

O direito humano à alimentação adequada é o direito de ter acesso e disponibilidade de alimentos de forma permanente, com qualidade, segurança e quantidade suficiente para viver com dignidade de acordo com a cultura de cada povo da terra; Ou seja, é constituída pelos elementos de segurança alimentar e nutricional (SAN) (Calderon, et al, 2018, p. 8). Portanto, existe segurança alimentar numa comunidade, cidade ou país quando: “todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares com o objetivo de liderar uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996).

Por sua vez, o relator especial sobre o direito à alimentação afirmou que:

O direito à alimentação adequada é o direito de ter acesso, de forma regular, permanente e gratuita, diretamente ou através de compras monetárias, a alimentos quantitativa e qualitativamente adequados e suficientes, que correspondam às tradições culturais a população a quem se destina. que

pertence ao consumidor e que garante uma vida psicológica e física, individual e coletiva, livre de ansiedade, satisfatória e digna (Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, 2001).

É evidente que para o direito humano à alimentação ser cumprido é necessário que existam condições para que o ser humano tenha livre acesso aos alimentos, que estejam disponíveis para consumo, que sejam seguros e de qualidade para que ninguém adoça por consumir alimentos contaminados, seja por agentes biológicos ou químicos, que sejam nutritivos (de qualidade) e suficientes de acordo com suas tradições culturais e que tudo isso contribua para o desenvolvimento total do ser humano com dignidade e paz (Ballesteros, 2017).

Por sua vez, se realiza uma definição interessante do direito humano à alimentação, mas acrescentam a palavra adequada e expressam que é um direito amplo e determinante na existência do ser humano. e começa com a agricultura e termina com a eliminação dos alimentos como desperdício, sendo vistos como um direito a uma vida livre de fome com nutrição e alimentação adequadas (de forma que inclua aspectos culturais, sociais e econômicos) (Fontolan, et al , 2022, pág. 551).

A insegurança alimentar aguda é um problema global e é uma manifestação do incumprimento do Direito Humano à Alimentação, a FAO e o Programa Alimentar Mundial (PAM) colocaram o Afeganistão, a Nigéria, a Somália, o Sudão do Sul e o Iêmen no nível de alerta máximo de fome e o Haiti, o Burkina Faso, o Mali e o Sudão estão no nível mais elevado de preocupação (ONU, 2023).

O Instituto de Nutrição da América Central e Panamá (INCAP) define Segurança Alimentar Nutricional (SAN) como o estado em que todas as pessoas desfrutam, de forma oportuna e permanente, de acesso físico, econômico e social aos alimentos de que necessitam, em quantidade e qualidade, pelo seu consumo adequado e aproveitamento biológico, garantindo-lhes um estado de bem-estar geral que contribua para o alcance do seu desenvolvimento (FAO, 2011).

Da mesma forma, existe insegurança alimentar quando há ingestão alimentar insuficiente, que pode ser transitória (em momentos de crise causada por fenômenos naturais como furacões, inundações, terremotos), sazonal ou crônica (quando acontece continuamente devido a

outros fenômenos antrópicos; que é, ou seja, causado por seres humanos e outras causas), (FAO, 2015).

A segurança alimentar caracteriza-se por possuir quatro dimensões ou pilares (que, por não estarem presentes na alimentação, constituem a sua falta nos níveis de insegurança alimentar) e são os seguintes:

1.1 Disponibilidade Física dos Alimentos (Availability)

A disponibilidade abrange a produção, distribuição, comercialização e venda de alimentos, gerando a oferta de produtos para as pessoas. A produção de alimentos disponíveis também inclui a produção doméstica de alimentos e o seu armazenamento (FAO, 2019, P. 47). É importante notar que a disponibilidade nas áreas rurais é diferente das cidades, que dependem exclusivamente da importação de alimentos ou de ajuda governamental ou privada, enquanto nas áreas rurais há mais independência (devido ao espaço e recursos como água e outros) na produção na dimensão da disponibilidade, mas também há pobreza e insegurança alimentar (Pedraza, 2005, P.136).

1.2 Acesso econômico e físico aos alimentos (Access)

Acesso refere-se a ter condições físicas e econômicas de adquirir os alimentos (Antun, 2022, p.11). Esta dimensão tem como condição a disponibilidade de alimentos, ou seja, o abastecimento da Produção Primária (agricultura, pecuária, pesca, etc.) e da Produção Secundária (indústria alimentar), ou seja, tudo o que representa alimento para o ser humano. O acesso físico também pode incluir a falta de infraestrutura que impeça o consumo. O acesso econômico refere-se aos preços pagos, depende da acessibilidade e do poder de compra das pessoas.

1.3 A utilização dos Alimentos/Consumo (Utilization)

A utilização é a forma como o corpo humano aproveita os nutrientes presentes nos alimentos, mas está ligada às práticas alimentares saudáveis, ao preparo correto dos alimentos, à diversidade da dieta e à distribuição dos alimentos nas residências.(FAO, 2020). Como é evidente, a utilização é a soma dos dois pilares anteriores porque se houver disponibilidade e acesso, pode-se realizar o uso ou exploração dos alimentos. Ou seja, o uso

inclui principalmente o consumo de alimentos e como isso impacta a saúde e a nutrição humana, sendo de grande importância a cultura e as restrições alimentares (culturais, higiênicas e morais).

1.4 A dimensão da estabilidade (Stability)

Este pilar refere-se à estabilidade das 3 dimensões discutidas acima. Uma pessoa pode ter alimentação e nutrição adequadas, mas, se o acesso (ou abastecimento) não for garantido periódica e constantemente, representa um risco para uma nutrição adequada. Mudanças climáticas (doenças, alterações no ambiente, inundações, secas, incêndios) (Zarate, Miranda, 2016), instabilidade política, fatores econômicos (desemprego, aumento dos preços dos alimentos) podem impactar negativamente a segurança alimentar e nutricional (CEPAL, 2022).

A FAO, como órgão das Nações Unidas e do direito internacional de combate à fome em todo o mundo, fundada em 1945, trabalha para reduzir a fome há mais de 70 anos, sendo um enorme desafio assolado por problemas, obstáculos, guerras e outras situações que têm feito com que o combate à fome para garantir o direito humano à alimentação continuasse hoje desafiador e difícil.

Desde a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990 houve progresso na redução da fome crônica no mundo, houve grande progresso na redução da mesma nas décadas seguintes, mas a crise dos preços dos alimentos aumentou devido à crise econômica global de 2008, (WFP, 2010). Com o advento da pandemia de covid-19, que acentuou as lacunas e fragilidades estruturais nas cidades, o fenômeno da fome cresceu exponencialmente e em países como o Brasil conseguiu voltar a diminuir (RECINE, 2023).

Por tudo o que foi dito acima, em 2004 todos os países do mundo reuniram-se para chegar a acordo sobre as diretrizes da FAO, ou seja, a estratégia e os compromissos para produzir mais alimentos, com maior nutrição e qualidade, para que os governos e os atores privados fossem todos partes desta missão mundial. Estas diretrizes foram criadas para serem cumpridas por todos os países, independentemente da assinatura de tratados de direitos humanos; elas não criam obrigações, mas constituem um instrumento prático para combater a fome (FAO, 2005).

Em relação ao que foi dito acima, é importante esclarecer que a obrigatoriedade do direito à alimentação emana do direito internacional e

da legislação nacional, e não das Diretrizes da FAO. As diretrizes da FAO contêm recomendações para agências que trabalham para promover este direito, legislação, políticas e práticas para funcionários governamentais implementarem a legislação. As diretrizes para o cumprimento dos seus objetivos seguem um duplo caminho, o primeiro é a estratégia de aumentar a produtividade rural e os meios de subsistência (FAO, 2016, p. 7), e o outro é estabelecer redes de segurança social para aqueles que temporária ou permanentemente não podem fornecer os seus próprios sustentos (FAO, 2005).

Agora com a agenda 2023, meta número 2, que é a fome zero, cujo objetivo é reduzir a fome no mundo, as diretrizes da FAO são executadas pela ONU como uma ferramenta eficaz no combate à fome e efetivam o direito humano à alimentação (FAO, 2019).

2 VULNERABILIDADE ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS EM LARANJAL, PARANÁ

A pobreza é um fenômeno multidimensional, multicausal e global, mas antes de entrar no estudo da pequena cidade de Laranjal, no Estado do Paraná, é importante que esta pesquisa ofereça um contexto teórico sobre a redução da pobreza e da fome.

A pobreza tem muitas facetas e dimensões e pode ser vivenciada de diversas maneiras (Salama, Destremau, 2001). Existe uma pobreza relativa que está ligada a critérios sociais, ao rendimento per capita e às causas da pobreza; por outro lado, a pobreza absoluta, é a condição que privaria as pessoas do acesso às necessidades básicas de sobrevivência biológica.

O autor Amartya Sen expressa sua análise afirmando que estabelecer o conceito de pobreza à simples condição de renda pessoal insuficiente seria um reducionismo inaceitável (Sen, 2006). A pobreza é um fenômeno mais amplo como condição de privação e deve ser entendida desta forma, uma vez que tem um impacto direto na existência e no desenvolvimento do ser humano e na dignidade individual. Uma pessoa sem fome é um indivíduo com total capacidade de expressar seu potencial como pessoa e, portanto, não haverá obstáculo dentro de suas capacidades orgânicas e psicológicas para atuar e se estabelecer no mercado de trabalho, uma pessoa sem fome é uma pessoa com tudo necessário para crescer e melhorar.

O conceito de privação relativa foi superado pela realidade dinâmica e em constante mudança e é por isso que este conceito deve ser expandido para incluir outros tipos de privação (Sen, 2006). Ou seja, deixamos de utilizar exclusivamente o conceito de pobreza reduzida à falta de rendimento pessoal ou familiar, ampliando-o e definindo-o como privação de capacidades humanas básicas. No entanto, é evidente que os seres humanos são muito vulneráveis a rendimentos insuficientes para adquirir alimentos e outros recursos para uma vida digna. Possuir um desempenho econômico mínimo (renda insuficiente) tem como consequência direta o sofrimento das pessoas com fome, doenças orgânicas e psicológicas e baixa autoestima.

Por sua vez, no documento intitulado: Abordagens, definições e estimativas da pobreza e da desigualdade na América Latina e no Caribe: uma análise crítica da literatura, faz um resumo técnico das diferentes teorias sobre a pobreza e expressa o seguinte:

A noção de pobreza é eminentemente polissêmica. Spicker (2007) aponta a coexistência de 11 definições que são atribuídas ao fenômeno da pobreza [...]. Três naturezas materiais: necessidades, privações e recursos limitados. Três referências às circunstâncias econômicas: padrões de vida, desigualdade e posição econômica. Os últimos cinco referem-se à posição social: classe social, dependência, exclusão, falta de segurança básica e ausência de propriedade (CEPAL, 2021, p. 14).

Nos tempos atuais, é mais fácil identificar a pobreza, que é uma questão complexa, muito estudada e que tem vindo a evoluir e o seu núcleo mais importante não se restringe à insuficiência de rendimentos econômicos pessoais ou familiares; A pobreza é uma condição que inclui muitas outras questões de natureza material, de condição social e de acesso aos serviços públicos necessários para que uma pessoa tenha boa saúde, conforto psicológico e dignidade humana.

A Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas tem o objetivo número dois, intitulado fome zero. Este objetivo visa reduzir a pobreza através de ações governamentais que incluam todos os atores sociais dos países, uma vez que no mundo após a pandemia de covid 19, os níveis de pobreza, fome e desnutrição aumentaram. Apesar dos esforços globais, em 2022 estima-se que 45 milhões de crianças com menos de 5 anos de idade sofriam de desnutrição,

148 milhões sofriam de atraso no crescimento e 37 milhões tinham excesso de peso. É necessária uma mudança fundamental na trajetória para atingir as metas de nutrição para 2030 (Naciones Unidas, 2022).

É encorajador que, de acordo com dados das Nações Unidas do período de 2000 a 2022, 25 países como o Camboja, a China, o Congo, as Honduras, a Índia, a Indonésia, Marrocos, a Sérvia e o Vietnã tenham reduzido a pobreza. Dados extremamente positivos como os da Índia que conseguiu tirar 415 milhões de pessoas da pobreza e o caso da China que 69 milhões de pessoas ultrapassaram o limiar da pobreza (PNUD, 2023). Apesar dos esforços das Nações Unidas e dos governos do mundo, existem 1,1 bilhão de humanos na pobreza e são necessárias soluções criativas para concretizar o direito humano à alimentação (Naciones Unidas Peru, 2023).

A pobreza muitas vezes e na sua forma mais extrema, crônica ou aguda produz fome e desnutrição consideráveis, tal como no caso da pobreza, a fome é um fenômeno complexo, uma consequência da pobreza. O Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas no documento *Série de Relatórios sobre a Fome Mundial: Fome e Mercados* definem o que constitui a fome é um conceito que continua a ser válido:

Situação em que há carência de nutrientes, tanto de macronutrientes (energia e proteínas) como de micronutrientes (vitaminas e minerais), essenciais para uma vida produtiva, ativa e saudável. A fome pode apresentar-se como um fenômeno temporário e agudo ou como um problema crônico e perpétuo, e causar consequências em graus variados, desde muito leves até extremamente graves. A fome pode ser o resultado da ingestão insuficiente de nutrientes ou a consequência da incapacidade do organismo em absorver os nutrientes de que necessita (fome oculta). [...]. Também pode resultar de má nutrição e práticas inadequadas de cuidados infantis (WFP, 2005, p.17).

Ver os filhos passarem fome é passar fome. Comer lixo é passar fome. Comer o que sobra no prato dos outros é passar fome. Comer uma vez por dia é passar fome. Ter que se humilhar para receber uma cesta básica é passar fome. Trocar dignidade por comida é passar fome. Ter medo de passar fome é ser prisioneiro da fome (Valente, 2003). Da mesma forma, Azevedo (2022) demonstrou que a fome associada à pobreza absoluta, estando presente desde os primeiros dias de vida de uma criança, praticamente condena esse ser humano à condição de desnutrição crônica,

deficiente físico e psicológico, pessoa permanentemente privada do futuro exercício de cidadania.

Quando uma pessoa passa fome, a sua saúde e vitalidade diminuem sem dúvida ao longo do tempo e ela fica desnutrida, o que depende de vários fatores, sendo a fome um fenômeno de origem multifatorial, resultado de uma vasta gama de condições sociais e econômicas, sendo um dos mais problemas urgentes para crianças em todo o mundo (Alvarez, 2019, p. 17).

Tudo isso está diretamente relacionado à insegurança alimentar, se você é pobre você tem fome e há graus de desnutrição; Estamos a falar de não receber alimentos suficientes com os nutrientes necessários, ou seja, a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e outras dimensões da segurança alimentar não são cumpridas e, portanto, existe algum nível ou grau de insegurança alimentar.

Ao afirmar que algo ou alguém é vulnerável, geralmente faz-se alusão à fraqueza, fragilidade ou falta de proteção contra riscos ou danos. Sob esse ângulo de análise, todos os seres vivos apresentam vulnerabilidade no sentido de que a própria vida depende de condições externas e internas que estão sujeitas a condicionamentos variados. Portanto, qualquer modificação nestes pode causar danos ou prejuízos. A existência do ser humano é vulnerável (Ribotta, 2012, p.12).

Laranjal, no estado do Paraná, tem uma população de 5.600 pessoas, mas com estatísticas de pobreza preocupantes, segundo estudos realizados para o Plano Municipal de Educação em 2015, 14% da população vivia na indigência e 31% da população na pobreza. (Prefeitura Municipal de Laranjal, 2015, p. 14), aumentando até 2022 e tendo 9,2% de sua população com trabalho formal e ganhando 1,7 salário mínimo (IBGE, 2022), o que equivale a 1.800 reais, o que é pouco dinheiro e o resto da população com trabalho informal ganha meio salário mínimo (IBGE, 2022), ou seja, equivale a cerca de 600 reais por mês ou 4 dólares por dia, quase o dobro dos 2,19 da pobreza extrema, ou seja, estão muito próximos no limiar da pobreza extrema e apresenta grande vulnerabilidade econômica (IBGE, 2022).

Não ter dinheiro para comer bem deixa você vulnerável a muitas coisas, entre elas, um dos mais importantes é a grande probabilidade de adoecer, existe uma estreita relação entre comer bem e, portanto, não receber uma nutrição adequada para o nosso corpo, o que constitui algum grau de insegurança alimentar.

Conforme explicado anteriormente, a pobreza e a fome não se limitam exclusivamente à questão da renda, mas a outros fatores, por exemplo, na questão da saúde entre 2021 e 2022 ocorreram 641 casos de dengue no município de Laranjal (Paraná, 2022) que é um elemento ao qual as pessoas estão expostas devido à pobreza e às condições de habitação. Em 2021, no Estado do Paraná, 2.979 bebês menores de um ano foram internados com desnutrição e 114 em 2022 (Ministério da Saúde, 2023). Laranjal possui estatísticas de internações diárias de 1,6 e 10,87 óbitos infantis por 1.000 habitantes (IBGE, 2022), o que está relacionado a condições inadequadas de saúde, desnutrição e pobreza.

É importante esclarecer que a principal fonte econômica de Laranjal é a agricultura, principalmente o cultivo de milho, soja e trigo (IPARDES, 2023), e a agricultura familiar, em menor percentual o comércio, obras públicas e funcionários de fábricas agroindustriais; o que torna a população vulnerável às oscilações causadas pelas mudanças climáticas (fenômeno el nino ou la nina) e pela variação dos ciclos de preços na agricultura (Prefeitura Municipal de Laranjal, 2015.p 13).

Da mesma forma, um aspecto que afeta a vulnerabilidade alimentar de Laranjal é a questão educacional, neste aspecto as crianças em idade escolar recebem alimentação escolar e isso corresponde a 30% das compras de produtos da agricultura familiar do correspondente Programa Nacional de Alimentação Escolar. Laranjal apresenta uma taxa de analfabetismo de 17,52% na população com 15 anos ou mais, superior à do Estado do Paraná (9,50) e do Brasil (13,60) (Prefeitura Municipal de Laranjal, 2015), portanto, maior investimento em educação por parte do governo O Estado é necessário, pois pessoas com escolaridade ou profissão têm acesso mais fácil a empregos formais, maior nível de renda e desenvolvimento humano.

No estudo sobre Segurança Alimentar e Estado Nutricional em Crianças em relação à importância da alimentação e nutrição adequadas, expressaram esta análise:

A segurança alimentar e nutricional é uma questão transcendental e de grande debate mundial, sendo esta fundamental para a sobrevivência e desenvolvimento do ser humano, após permitir-lhe desenvolver (ou não) o seu potencial. Isto não é afetado apenas pela ingestão ou ausência de alimentos, pois atualmente está demonstrado que fatores como as desigualdades econômicas, sociais,

culturais, políticas e de saúde influenciam diretamente no estabelecimento de garantias e direitos das pessoas para dispor deles. Daí a necessidade de explorar a ligação entre segurança alimentar e condições nutricionais em populações vulneráveis, especialmente em meninos e meninas (Rios-Marín, et al, 2022, p. 168).

Em 2011, o professor Altair Timóteo, do Curso de Economia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), afirmou que os motivos da emancipação de cidades como Laranjal eram de origem política, sem levar em consideração as condições econômicas de sobrevivência. Que Laranjal, no Paraná, que foi criada em 1993 quando se emancipou de Palmital e faltou planejamento desde o início, segundo o prefeito João Elinton Dutra (Ministério Público do Paraná, 2011).

Somado ao exposto, encontramos o impacto da pandemia de Covid 19, que aumentou a vulnerabilidade social e alimentar em todo o Brasil. Com mais de 30 milhões de casos diagnosticados, o Brasil é o país mais afetado pela COVID-19 na América Latina e no Caribe e o terceiro no mundo. No início da pandemia, cerca de três em cada dez brasileiros eram pobres e cerca de 8% viviam em extrema pobreza. Até 10 de junho de 2022, a Prefeitura de Laranjal havia notificado 8 casos ativos, 783 casos confirmados, 1 caso diário, 15 pessoas falecidas, 760 recuperadas e 9 casos suspeitos (Município de Laranjal, 2022).

A pandemia de Covid 19 em 2020 fez com que as taxas de pobreza aumentassem drasticamente em todo o Brasil à medida que a assistência governamental diminuía, tornando evidente a dependência das famílias brasileiras do apoio estatal diante das más condições do mercado de trabalho que afetaram o Brasil e o mundo inteiro. No Paraná, Laranjal, não foi exceção, também foi afetado pela pandemia e pelo aumento dos níveis de pobreza e vulnerabilidade social e econômica (UNICEF, 2021).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde 2016 existe um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Laranjal, Paraná (Câmara Municipal de Laranjal, 2016) que está de acordo com o plano estadual de Segurança Alimentar (CAISAN Paraná, 2021) até o momento e conforme o trabalho realizado, há elementos de insegurança alimentar, por isso é importante o trabalho e impacto na redução da fome e da pobreza que a União Federal tem realizado por meio

do Programa Bolsa Família, do qual 60% dos 5.600 habitantes de Laranjal são beneficiários do referido programa (Laranjal Prefeitura Municipal, 2015), (Lavra, 2022).

A agricultura familiar é uma forma de produção de alimentos derivada da agricultura camponesa. A agricultura familiar tem como objetivo produzir alimentos para sustentar as famílias, mas deve ser multifuncional, ou seja, contribuir para a função ambiental, que é a conservação do meio ambiente, a função social, contribuindo para a viabilidade das áreas naturais, o turismo rural, a melhoria da qualidade de vida, ou seja, um desenvolvimento territorial equilibrado (Bautista, 2022, p. 17). Portanto, desta forma teríamos um desenvolvimento sustentável de acordo com o objetivo 2 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Para alcançar um impacto mais rápido e eficaz contra a pobreza, aproveitando a realidade rural e as vantagens que dela advêm, a Prefeitura de Laranjal poderia ampliar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e emitir uma política municipal de agricultura familiar para promover ainda mais este aspecto a partir da produção de alimentos, ou seja, aprofundar ainda mais a agricultura familiar com projetos que beneficiem a população (Valdir, et al, 2019), poderia ser incorporado o cultivo do abacate, que é uma fruta muito nutritiva (FAO, 2022) que ajudaria a melhorar a saúde e aliviar a fome em Laranjal.

Da mesma forma, poderia ser gerenciado junto ao governo do Estado do Paraná a criação de um Banco de Alimentos como o que existe no Ceasa, na cidade de Londrina, e outras cidades paranaenses, cuja finalidade é ser um centro de coleta de alimentos em bom estado para destinar ao consumo humano os produtos provenientes dos supermercados e de outros doadores para serem distribuídos a pessoas socialmente vulneráveis. Esse Banco de Alimentos de Laranjal fornecido por empresas doadoras de Maringá ou Cascavel ajudaria muito a melhorar a nutrição e a segurança alimentar da população vulnerável de Laranjal, que é praticamente 60% da população que recebe ajuda do Programa Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança alimentar é uma ferramenta útil, de muito baixo custo e eficaz para combater a fome e a pobreza em todo o mundo. O clima e o terreno do Brasil facilitam muito a implementação de qualquer um dos critérios de segurança alimentar que fortaleceriam o progresso contra

a fome que o Brasil vem desenvolvendo por décadas. O Programa Bolsa Família e outros programas têm colaborado positivamente na melhoria da segurança alimentar, mas têm uma fraqueza: quando há uma mudança de Governo podem ser eliminados (como aconteceu com o Governo anterior), pelo que são necessárias ideias e propostas para melhorar a segurança alimentar de forma autônoma como propõe a agricultura familiar.

Agricultura familiar como política pública municipal pode reduzir a fome e a pobreza, pois tem como essência e principal objetivo a produção própria e a autossuficiência de alimentos (acesso e disponibilidade), o que é uma forma eficaz, direta, rápida e de baixo custo de aliviar a fome. Essa produção em pequena escala promovida pela agricultura familiar pode ser implementada em cidades de pequeno e médio porte (como Laranjal) até mesmo em grandes cidades para famílias que desejam produzir seus próprios alimentos.

A agricultura familiar seria um pilar da segurança alimentar que criaria mais resiliência da população face à fome em geral, mas também às crises alimentares que poderão ser geradas no mundo no futuro (como o caso da guerra Ucrânia-Rússia) e seu impacto no abastecimento alimentar global. Da mesma forma, a agricultura familiar promoveria e fortaleceria outras políticas públicas através das quais se persegue o objetivo de concretizar o direito humano à alimentação e o objetivo número 2 da agenda 2023, que é garantir que ninguém passe fome no mundo (zero fome).

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Luzvelia G Ortega. **Desnutrición infantil, una mirada desde diversos factores Child malnutrition, a view from various factors**. Investigación Valdizana. <https://doi.org/10.33554/riv.13.1.168>. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7099919.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2023.

ANTÚN, Cecilia; AMICONE, María Belén, BITAR, Marina; VIDAL, Silvia. **Derecho a una alimentación sana, segura y soberana**. Ministério de Desarrollo Social. 2022. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/.07/iso_modulo_1_derecho_a_una_alimentacion_sana_segura_y_soberana.pdf. Acesso em: 27 Out. 2023.

APOLITICAL. **Brasil saca a millones de la pobreza con un esquema de transferencia directa de efectivo.** Disponível em: <https://apolitical.co/solution-articles/es/brasil-levanta-millones-de-personas-esquema-de-transferencia-de-efectivo-directo-de-pobreza>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

AULESTIA-GUERRERO, Edgar Manuel; CAPA-MORA, Edwin Daniel. Una mirada hacia la inseguridad alimentaria sudamericana. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(7), 2507–2517. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020257.27622018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/XtzFyQt56pqfhqT6YmfNXqK/?lang=es#Modal-Howcite>. Acesso em: 30 Out. 2023.

ABRAFRUTAS. **Brasil é o terceiro maior produtor de frutas do mundo, diz Abrafrutas - Abrafrutas.** Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas e Derivados. Disponível em: <https://abrafrutas.org/2019/03/brasil-e-o-terceiro-maior-produtor-de-frutas-do-mundo-dizabrafrutas/>. Acesso em: 28 Out. 2023.

ACOSTA, A. R., Garbardella, A. D., Olaya, E., Trotta, M. E. V., & Coxshall, W.. (2022). Diagnóstico situacional de seguridad alimentaria en Argentina, Brazil, Colombia e Inglaterra post Covid-19. **Revista Katálisis**, 25(3), 539–550. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86289>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/nPC7T59Qgky45RYWxmsgXgs/?lang=es#>. Acesso em: 30 set.2023.

SEN, Amartya. What do we want from a theory of justice? **The Journal of Philosophy**, vol. 103, N° 5. 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i20619934>. Acesso em: 02 Nov. 2023.

AZEVÊDO, Eliane Elisa de Souza E. **O direito de vir-a-ser após o nascimento.** 2 ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 110/2021. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. pp. 17.

BAUTISTA, 2022. **La multifuncionalidade de la Agricultura familiar Campesina en el Municipio de Calpan, Puebla.** Colegio de Post Graduados, Campus Puebla. 2022. Disponível em: http://colposdigital.colpos.mx:8080/jspui/bitstream/10521/4879/1/Blanca_Bautista_M_DC_EDAR_2022.pdf. Acesso em: 06 Nov. 2023.

BALLESTEROS, María José Bernal. **Seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación:** desafíos para su garantía. *Dereito* Vol.26, nº2:123-134. DOI: [http:// dx.doi.org/10.15304/dereito.26.2.4342](http://dx.doi.org/10.15304/dereito.26.2.4342). 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38110.pdf>. Acesso em: 27 Out. 2023.

CAISAN PARANÁ. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional:** 2020-2023 organização de Veloso, Valdenir Batista. - Curitiba, PR : CAISAN/PR. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL. **Plano de Segurança Alimentar em el Laranjal.** Disponível em: <http://www.camaralaranjal.pr.gov.br > uploads>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

CARREÓN, Ingrith Gabriela Morales. Los retos de México en materia de derecho a la alimentación. **Revista de Derechos Humanos** – dfensor. Número 09, 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35210.pdf>. Acesso em: 26 Out. 2023.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. **El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación,** Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/53, 2001. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2FCN.4%2F2001%2F53&Language=E&DeviceType=Desktop>. Acesso em: 27 Out. 2023.

CEPAL. **Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial.** Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48531/3/S2200784_es.pdf. Acesso em: 29 Out. 2023.

FAO. **Conceptos Básicos de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos.** 3ra Edición, Componente de Coordinación Regional Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica Proyecto Food Facility Honduras, 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

FAO. **Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica, 2015.** Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/en/>. Acesso em: 30 Out. 2023.

FAO. Directrices Voluntarias, en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2005. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

FAO. Quince años de implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Revisión de los avances hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca6140es/ca6140es.pdf>. Acesso em: 31 Out. 2023.

FAO. Las Directrices Voluntarias y su aplicación desde América Latina. 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i5037s/i5037s.pdf>. Acesso em: 31 de Out. 2023.

FAO. Directrices voluntárias para políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i5462s/i5462s.pdf>. Acesso em: 30 Out. 2023.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, 2019. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51685/9789251319581FAO_spa.pdf. Acesso em: 27 out. 2023.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. De la seguridad alimentaria y nutricional panorama seguridad alimentaria y nutricional para los territorios más rezagados 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb2242es/cb2242es.pdf>. Acesso em: 27 out. 2023.

FAO. Principales Frutas Tropicales. Análisis del mercado 2022. Roma. 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc7108es/cc7108es.pdf>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

FONTOLAN, M. V; DE SOUZA LIMA, R.; BOTTI CAPELLARI, M. La construcción del Derecho Humano a una alimentación adecuada. **Opinión Jurídica**, v. 20, n. 43, p. 549-570, 26 jul. 2022. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3850>. Acesso em: 30 Set. 2023.

PARANÁ. Boletín -Dengue. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.dengue.pr.gov.br/Endereco/Laranjal>. Acesso em: 05 Out. 2023.

IBGE. **Censo 2022**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/loranjal/panorama>. Acesso em: 30. Set. 2023.

IBGE. **Censo 2022, trabalho e rendimento**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/loranjal/panorama>. Acesso em: 05 nov. 2023.

IPARDES. **Caderno Estatístico do Município de Laranjal, 2023**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85275&btOk=ok>. Acesso em: 06 Out. 2023.

LAVRA, Michele Pinto de. Programa de transferência de renda: Bolsa Família, consumo e moralidade. **Revista de Ciências Sociais**, 22: 1-12, jan.-dez. 2022e-ISSN: 1984-7289 ISSN-L: 1519-6089. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41670>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/41670/27882>. Acesso em: 28 Set. 2023.

MINISTÉRIO DE SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasil**. Brasília, Ministério de Saúde, 2ª edição 1ª reimpressão, Brasília DF-2014. 158 p.

MINISTÉRIO DE SAÚDE. **Em 2022, Paraná teve 114 hospitalizações de bebês por desnutrição**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-para-os-estados/parana/2023/fevereiro/em-2022-parana-teve-114-hospitalizacoes-de-bebes-por-desnutricao>. Acesso em: 05 Out. 2023.

MINISTERIO PUBLICO DO PARANÁ. **LARANJAL - A vergonha da cidade mais pobre do Paraná**. 2011. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/LARANJAL-vergonha-da-cidade-mais-pobre-do-Parana>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MUNICÍPIO DE LARANJAL. **Transparência Covid-19, Atualizado em 10/06/2022**. 2022. Disponível em: https://loranjal.pr.gov.br/covid_19/boletim. Acesso em: 06 Nov. 2023.

NACIONES UNIDAS. **Informe SOFI 2023:** Hay 122 millones de personas más que en 2019 afectadas por el hambre debido a múltiples crisis. Disponível em: <https://chile.un.org/es/239422-informe-sofi-2023-hay-122-millones-de-personas-m%C3%A1s-que-en-2019-afectadas-por-el-hambre#:~:text=La%20edici%C3%B3n%20de%202023%20del%20sit%C3%BAa%20en%20735%20millones>. Acesso em: 30 Out. 2023.

NACIONES UNIDAS. **Declaración Universal de Derecho Humanos.** Nueva York, 1948. 8 p.

NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 24 Out. 2023.

NACIONES UNIDAS PERÚ. **Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023:** Edición especial. Disponível em: <https://peru.un.org/es/239339-informe-sobre-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2023-edici%C3%B3n-especial>. Acesso em: 03 Out. 2023.

NATIONAL GEOGRAPHIC. **Por que a sabedoria dos povos indígenas é relevante para os cuidados com a Terra e a segurança alimentar, 2023.** Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2023/04/por-que-a-sabedoria-dos-povos-indigenas-e-relevante-para-os-cuidados-com-a-terra-e-a-seguranca-alimentar>. Acesso em: 25 Out. 2023.

OAS. **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, 1988.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf> Acesso em: 24 Out. 2023.

OEА. **Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José - (B32).** Departamento de Derecho Intrenacional, Organización de Estados Americanos. 1968, pp. 22.

ONU. **El hambre amenaza con extenderse a 22 países.** Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2023/05/1521432#:~:text=La%20FAO%20y%20el%20PMA%20mantienen%20a%20Afganist%C3%A1n%2C%20Nigeria%2C%20Somalia,nivel%20m%C3%A1s%20alto%20de%20preocupaci%C3%B3n>. Acesso em: 30 Out. 2022.

PNUD. **25 países redujeron a la mitad la pobreza multidimensional en un periodo de 15 años, aunque todavía hay 1.100 millones de personas en situación de pobreza.** Disponível em: <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/25-paises-redujeron-la-mitad-la-pobreza-multidimensional-en-un-periodo-de-15-anos-aunque-todavia-hay-1100-millones-de-personas>. Acesso em: 02 Nov. 2023.

PEDRAZA, Dixis Figueroa. Disponibilidade de alimentos como fator determinante de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus representaciones en Brasil. **Revista De Nutrição**, 18(1), 129–143. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000100012>. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/xKdzWVmFT6HtFLx4tjdQvWv/#>. Acesso em: 27 out. 2023.

PARANÁ. **O programa Banco de Alimentos - Comida Boa da Ceasa Paraná.** Disponível em: <https://www.ceasa.pr.gov.br/Pagina/Banco-de-Alimentos>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJAL. **Plano Municipal da Educação. 2015-2024.** Disponível em: <https://www.laranjal.pr.gov.br/anexoEducacao/arquivos/Plano%20Municipal%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Laranjal.pdf>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

RECINE, Elisabetta Gioconda Iole Giovanna. O Consea voltou! Ou como resistir em tempos desafiadores. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 39, n. 6, e00086523. <https://doi.org/10.1590/0102-311XES086523>. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311XPT086523> <https://doi.org/10.1590/0102-311XEN086523>>. Acesso em: 31 Out. 2023.

REDE PENSSAN. **II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2023.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 24 de Out. 2023.

RIBEIRO, Volmir do Amaral; BASSO, David. **Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: un análisis en perspectiva histórica**. <https://doi.org/10.26767/386>. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/386>. Acesso em: 30 Set. 2023.

RIBOTTA. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. vulnerabilidad, pobreza y acceso a la justicia. **Revista Electrónica Iberoamericana**, Universidad Rey Juan Carlos, Vol. 6, nº 2. 2012. Disponível em: https://www.urjc.es/images/ceib/revistaelectronica/vol62012_2/REIB060204Ribotta.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

RIOS-MARÍN Leidy Juliet; CHAMS-CHAMS, Linda María; VALENCIA-JIMÉNEZ, Nydia Nina; HOYOS- MORALES, Lilliam Segundo; DÍAZ-DURANGO, Margarita Maria. **Seguridad alimentaria y estado nutricional en niños vinculados a centros de desarrollo infantil**. Hacia Promoc. Salud. 27(2): 161-173. DOI: 10.17151/hpsal.2022.27.2.12. 2022. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v27n2/0121-7577-hpsal-27-02-161.pdf>. Acesso em: 05 Out. 2023.

ROSENDO, Daniela; KUHNEN, Tânia Aparecida. **Derecho a la alimentación: derecho, consumo, política y ética en Brasil**. Nuevos Estudios Jurídicos, Itajaí (SC), v. 24, núm. 2, pág. 562–588, 2019. DOI:10.14210/nej.v24n2.p562-588. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/14964>. Acesso em: 30 Set. 2023.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Petrópolis: Ed. Garamond, 2001.

UNITED NATIONS. **Goal 2: Zero Hunger**. Sustainable Development Goals, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>. Acesso em: 03 Out. 2023.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil, um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Coronavirus-COVID-19-Atualizado-em-15022022>. Acesso em: 06 Out. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos**. Saúde soc. 2003. pp. 51–60. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100008>. Acesso em: 04 out. 2023.

VALDIR, Serafim Jr; GRANDI, Adriana Maria De; BESEN, Fabiola Graciele. Políticas públicas municipais para o desenvolvimento rural e agricultura familiar em municípios da costa oeste paranaense. **Revista Orbis Latina**, vol.9, nº 2, Foz do Iguaçu/PR, 2019. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>. Acesso em: 06 Nov. 2023.

ZARATE, Angel Héctor Malpica; MIRANDA, Gloria Amparo Zambrana. Impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria en zonas campesinas vulnerables de los Andes del Perú. 2016. **Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas** Vol.7 Núm.1 01 de enero - 14 de febrero, 2016 p. 71-82. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-09342016000100071&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 29 Out. 2023.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice; PEÑA, Antonio García De la. **Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19** **Challenges and Responses in the Coordination of Food Public Policies in Brazil**. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/res/article/view/6180/6322>. Acesso em: 30 Set. 2023.

A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

SOLID WASTE MANAGEMENT: CHALLENGES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES

Rafaela Polizel Botelho*

RESUMO: Para garantia do saneamento básico – direito fundamental – foi estipulada a Lei Federal nº 11.445/2007, da qual estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento. A fim de editar melhorias no instrumento regulatório, especialmente quanto à gestão de resíduos sólidos nas pequenas e médias cidades do país, possibilitou-se a prestação regionalizada através da Lei Federal nº 14.026/2020. Com respaldo no ordenamento jurídico, o presente trabalho visa ressaltar a imprescindibilidade da prestação regionalizada dos serviços para o alcance da garantia constitucional de universalização estipulada, já que é um desafio a ser enfrentado nas municipalidades.

Palavras-chave: Gestão de Resíduos Sólidos. Saneamento Básico. Serviços Públicos. Prestação Regionalizada. Novo Marco Legal.

ABSTRACT: *In order to ensure the provision of basic sanitation – a fundamental right – Federal Law No. 11,445/2007 was enacted, which established national guidelines for sanitation. Seeking to make improvements to the regulatory framework, especially regarding the management of solid waste in small and medium-sized cities in the country, the provision of regionalized services was made possible through Federal Law No. 14,026/2020. With the support of the legal framework, this paper aims to highlight the indispensability of regionalized service provision to achieve the constitutional guarantee of universalization, as it poses a challenge to be addressed in municipalities.*

Keywords: *Solid Waste Management. Basic Sanitation. Public Services. Regionalized Provision. New Legal Framework.*

* Rafaela Polizel Botelho. Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais FCHS, Franca/SP; Pós Graduada em Direito Processual Integrado pela UniDomBosco; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca; r.polizelbotelho@gmail.com

INTRODUÇÃO

Há uma realidade mundial quanto à urgência na gestão dos resíduos sólidos tendo em vista a sua crescente produção, agravada com o aumento populacional e o aumento na produção industrial e seus respectivos descartes. No Brasil essa urgência perdura há anos, considerando que há tipos de destinações inadequadas de resíduos sólidos que permanecem em atividade, principalmente nas pequenas e médias cidades, como por exemplo, os lixões a céu aberto.

Através da Lei Federal nº 11.445/07, de 05 de janeiro de 2007, foi instituída as diretrizes nacionais para o saneamento básico, visando a organização, o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos. Juntamente, com a Lei nº 12.305, de 02 de Agosto de 2010, instituiu-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos, da qual dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos relativos à gestão integrada e ao gerenciamento desses resíduos.

A partir do ordenamento jurídico, tornou-se imprescindível a regulação dos serviços de saneamento básico, como o manejo e gestão dos resíduos sólidos. No entanto, apesar dos dispositivos normativos, as metas estabelecidas nas políticas instituídas não foram desenvolvidas e implementadas, afastando assim uma garantia constitucional estipulada: a universalização do saneamento básico.

Visando alterar esse paradigma, elaborou-se o Novo Marco Legal do Saneamento, Lei Federal nº 14.026/20, em que trouxe inovações regulatórias quando comparado ao texto original da Lei Federal nº 11.445/07. Isso pois houve uma amplitude do legislador ao tratamento dado à prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Ficou, com essa alteração, evidenciado os estímulos à prestação regionalizada e à gestão associada pelos municípios, para assim impulsionar e promover uma maior eficiência aos serviços de manejo dos resíduos sólidos e, conseqüentemente, possibilitar a universalização e um desenvolvimento regional mais equânime, como de volta ao exemplo supramencionado, o encerramento dos lixões.

Essa temática constitui um desafio importante em direção à sustentabilidade. Atualmente, os fenômenos e os impactos relacionados à prevenção, geração, coleta, disposição e o reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos têm sido tratados setorialmente, de maneira desarticulada

entre as municipalidades, obstruindo uma visão sistêmica do problema e refletindo-se em políticas públicas fragmentadas e inaplicáveis.

É preocupante se deparar com o cenário onde a população de um país gera grandes quantidades de resíduos e, ao mesmo tempo, a maioria dos municípios carecem de ferramentas para a correta e efetiva gestão dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, pretende-se com o presente artigo apresentar e discutir sobre a importância da prestação regionalizada dos serviços de manejo de resíduos sólidos em pequenas e médias cidades do país para que, então, com sua implementação, efetive o estabelecido normativamente. Isso pois, tem-se a possibilidade quanto a implementação de ações e metas a serem realizadas pela municipalidade.

1 OS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A Conferência Eco-92 ou Rio-92 foi a primeira das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Nesse evento houve contribuições para o modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, formulando o que passou a ser conhecido como Agenda 21.

No tocante aos resíduos sólidos, este documento reconheceu os padrões insustentáveis de produção e consumo, dos quais resultam em degradação ao meio ambiente. Isso, pois, a disposição inadequada desses resíduos, além de ameaçar a qualidade do meio ambiente e da saúde pública, incorre em graves mazelas sociais, como as condições inumanas e degradantes dos que vivem nos-e-dos lixões.

Para tanto, imperioso e indispensável seria uma alteração significativa desse panorama em que o manejo ambientalmente saudável e correto dos resíduos sólidos sobressairia ao que ocorre atualmente, com foco apenas no depósito e aproveitamento.

Nesse contexto, através da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, instituiu-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo, logo em seu artigo primeiro, sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento

de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.¹

Importante ressaltar que na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos deve ser observada uma ordem de prioridade, qual seja: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

A implementação da referida lei trouxe ao país novas perspectivas de definição dos resíduos, criando metas e objetivos a serem cumpridos em prol do desenvolvimento sustentável. Ainda, trouxe preceitos inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (alcançando os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, por exemplo) e o sistema de logística reversa (viabilizando a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento).

Destacou os principais objetivos de sua publicação em seu artigo 7º, em que dispõe:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos :

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à

¹ BRASIL. Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Presidência da República.

cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável².

Posto isso, a Lei nº 12.305, como antes mencionado, incorporou a diretriz da Agenda 21, e objetivou obter condições ambientalmente saudáveis, economicamente viáveis e socialmente justas, conforme os princípios do desenvolvimento sustentável.

Visando auxiliar o desenvolvimento, o fortalecimento do setor de gestão de resíduos sólidos no país e a atuação junto aos princípios de proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, através de parcerias

² BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Presidência da República.

com os setores público e privado, há a ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais).

Ressalta-se a referida associação pois é a responsável em fornecer dados e estudos estatísticos quanto aos resíduos, trazendo, em publicações anuais, o comportamento da geração de resíduos das diversas regiões do país com dados financeiros, estatísticas de destinação, entre outros.

No último panorama divulgado, no ano de 2022, observou-se as novas dinâmicas sociais pós pandemia, em que houve a retomada das atividades presenciais que influenciaram diretamente nos processos de consumo, descarte e geração dos resíduos.

Tendo isso em vista, os últimos dados apurados demonstraram que ao mesmo tempo em que há uma evolução na adequação da gestão dos resíduos, há também o potencial desenvolvimento do setor em termos de avanços tecnológicos, atração de recursos, geração de empresas e mitigação de emissões de gases de efeito estufa. E mais, como ponto positivo o panorama de 2022 trouxe, pela primeira vez, o indicativo de que houve a redução de resíduos sólidos no país – o que é bastante relevante³.

No entanto, deve-se ressaltar, que, em contrapartida a esses dados, há evolução da geração *per capita* dos resíduos sólidos no Brasil e que a geração dos resíduos leva consigo outras questões, como fatores sociais, econômicos e culturais. Também faz mister ressaltar sobre o paradigma notório de que onde há maior concentração de renda é maior a propensão ao consumo e consequentemente maior propensão à produção do resíduo.

Sendo assim a geração *per capita* e a caracterização dos resíduos tem a ver com o desenvolvimento econômico de um país, o poder aquisitivo e o correspondente consumo de uma população.

Esses dados demonstram a dissonância entre as diretrizes estabelecidas pela lei e os desdobramentos da má gestão dos resíduos que atualmente se impõe em uma sociedade de consumo, trazendo críticas direcionadas não apenas pela perspectiva econômica, mas também – e principalmente – pelo viés ambiental.

Por isso, e, novamente, visando a aplicabilidade fática frente a gestão dos resíduos e o cumprimento dos prazos até então estabelecidos (e não alcançados) em norma da PNRS, houve a publicação da Lei nº 14.026,

³ ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2022. v. 1, 2022

em 15 de julho de 2020, sendo denominada como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Com a aprovação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, foi alterado o marco legislativo do saneamento básico. Com ela, alterou-se outras sete leis, dentre elas a lei nº 12.305/2010 referente aos prazos para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos, e a Lei nº 9.984/2000, atribuindo com a alteração à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico (em seus artigos 2º e 3º). Desse modo, a ANA passou a ser o órgão regulador responsável por definir e guiar as medidas de saneamento no Brasil.

Indispensável a definição legal de saneamento básico (art. 3º, I, Lei nº 11.445/2007), a qual abrange o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; esgotamento sanitário, incluindo coleta, transporte, tratamento e disposição final; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, abrangendo as atividades de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final; e drenagem e manejo das águas fluviais urbanas⁴.

Estabeleceu a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, nos moldes das normas existentes as finalidades precípua de universalização até 2033 instituindo, para tanto, modos de qualificação da prestação dos serviços no setor de saneamento básico e instrumentos de segurança jurídica entre as partes relacionadas.

Com isso, o novo marco regulatório trouxe questões relevantes para a inovação, como a previsão da obrigatoriedade de previsão em metas de desempenho e de universalização dos serviços, alterações substanciais quanto à regulação e estimulou a concorrência.

O novo marco legal do saneamento básico aprimorou, também, a regionalização da prestação dos serviços e criou um novo modelo para sua

⁴ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

estruturação. A Lei federal nº 14.026/20 instituiu as figuras da “unidade regional de saneamento básico” e do “bloco de referência”, incorporando assim, uma das estruturas do art. 3º, inciso VI, alíneas “a”, “b” e “c” da Lei nº 11.445/2007.

Faz-se mister ressaltar que, até a publicação do Novo Marco Legal, não havia indicação expressa quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. Isso pois, no artigo 23, inciso IX da Constituição Federal, prevê a competência comum entre a União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para promover as diretrizes.

Anteriormente à sua promulgação e vigência, os Municípios eram considerados através da doutrina, como titulares desses serviços públicos. Isso pois possuíam respaldo através do dispositivo constitucional, artigo 30, inciso V, da qual determina a competência municipal para organizar e prestar – diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Nesse sentido, a Lei nº 14.026/2020, imprimiu em seu art. 8º que os Municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no caso de interesse local. Quanto ao Estado, quando em conjunto com os Municípios, possui a titularidade em casos de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Com isso, objetivou-se o encerramento dos questionamentos sobre o tema.

Ressalta-se que, ao contrário das áreas metropolitanas, os municípios dos quais integram as unidades regionais de saneamento, e ainda, os blocos de referência, não necessariamente precisam ser limítrofes. Com isso, respeitando a titularidade municipal desses serviços públicos, o novo marco legal do saneamento garante a facultatividade frente a adesão às estruturas de prestação regionalizada quando o saneamento se qualificar como serviço público de interesse local.

Em contrapartida, ressalta-se que, quando serviço público de saneamento básico se der em municípios que integrem uma região metropolitana, uma aglomeração urbana ou ainda microrregiões, e, no mesmo sentido, houver entre esses municípios o compartilhamento de instalações operacionais de manejo dos resíduos sólidos, a prestação regionalizada deve ser o modo imperativo.

No entanto, insurge a demanda quanto à aplicabilidade e formas para a realização da prestação regionalizada dos serviços públicos,

principalmente nas pequenas e médias cidades que enfrentam desafios únicos na gestão de resíduos sólidos, como por exemplo: falta de recursos, infraestrutura inadequada e falta de capacidade técnica.

Como anteriormente mencionado, o legislador promoveu estímulos para a efetividade da gestão e da prestação associada, norteando uma associação voluntária entre os municípios para que os mesmos desfrutem dos benefícios econômicos e sociais que a eles imperam – quando da adesão das normas. E ainda, os municípios aderentes auxiliarão para a garantia constitucional da promoção do saneamento.

Isso pois a regionalização se torna um mecanismo que visa conjugar diferentes titulares sob o mesmo instrumento de gestão⁵, possibilitando uma padronização técnico- regulatória. A prestação regionalizada se torna, assim, um mecanismo de pacificação do ambiente para a adoção e efetivo funcionamento de critérios regulatórios gerais.

Ressalta-se, que, entretanto, para a efetividade do estipulado normativamente, faz-se mister a busca de uma abordagem estratégica da qual supere os desafios existentes pela municipalidade, devendo, dentre tanto, executá-la em plena harmonia com o artigo 2º da Lei nº 11.445/2007, da qual estipula os princípios fundamentais em que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados.

Por esse motivo é que a estratégia utilizada pelos legisladores no Marco Legal do Saneamento Básico são incentivos para adesão de Unidades Regionais e dos Blocos de Referência, como uma decisão Político-Administrativa.

Diante das organizações estabelecidas (seja região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou outras estabelecidas), deve-se atentar à forma de realização da gestão interfederativa dessas associações.

De acordo com os ensinamentos da Professora Maria Tereza Fonseca Dias, a criação de novas formas de prestação regionalizada, incluindo até mesmos os municípios que não possuem limites territoriais e que não compartilham a infraestrutura dos serviços, buscar-se-á a efetividade e viabilidade econômicas e técnicas de prestação naqueles municípios que apresentarem déficits quanto à realização do serviço público.

E ainda:

⁵ Zimmer. A. Direito Administrativo do Saneamento: Um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020). 1. ed. -- Porto Alegre. Evangraf LTDA. 2021.

Ambas estratégias possuem o objetivo de dar viabilidade econômica e técnica à prestação dos serviços nos Municípios menores ou cujas receitas são deficitárias. Assim, atuando de forma agrupada e coletiva, vários municípios poderão prestar os serviços dentro dos parâmetros a serem estabelecidos pela ANA, inclusive universalizá-los sem desconsiderar o requisito da modicidade das tarifas⁶.

Nesse diapasão, ao elevar a prestação regionalizada à categoria do princípios norteadores do saneamento básico, tem-se que as formas de organização, investimentos e gestão quanto aos resíduos sólidos deixam de ser uma mera orientação para, então, se tornarem normas fundamentais ao setor, uma vez que busca ganhos de escala. Não só isso, com sua implementação, ter-se-á conseqüentemente, a garantia da universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira para os titulares do serviço público e para a população.

3 DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

No contexto das unidades regionais para viabilizar o modelo da prestação regionalizada no manejo dos resíduos sólidos, a sua adesão está sujeita à análise de conveniência e oportunidade por parte do Município aderente. Nesse sentido houve a busca do legislador para proporcionar estímulos à participação da regionalização, como por exemplo: flexibilização dos prazos para o alcance das metas de universalização, a alocação de recursos públicos federais de forma não onerosa e o recebimento de apoio técnico e financeiro da União para a adaptação dos serviços de acordo com as disposições do Novo Marco Legal.

No entanto, nos municípios de pequeno e médio porte as dificuldades para efetiva implementação são inúmeras, vez que mesmo com tais incentivos, há barreiras evidentes como a falta de recursos tecnológicos, financeiros e humanos qualificados para as ações de gestão – afastando a conveniência e oportunidade da municipalidade já que, assim, dependerá de repasses financeiros externos.

⁶ Dias, Maria Tereza Fonseca Dias. Compreenda as principais mudanças do marco legal do saneamento básico.

Para Inoue e Ribeiro⁷, a gestão em nível local requer a presença de três elementos essenciais: um enquadramento normativo apropriado, o respaldo das autoridades públicas e a participação ativa da sociedade civil e de movimentos sociais organizados. Tais elementos demonstram o hiato existente entre o que de fato ocorre para a sua efetivação.

Observa-se, assim, a necessidade de aprimorar a relação interfederativa no que diz respeito ao orçamento destinado à gestão, uma vez que, mesmo após a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a alocação de recursos federais não priorizou suficientemente sua efetivação.

Uma alternativa mais pragmática para aprimorar a destinação final de resíduos é contemplada pela própria Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) através da formação de consórcios públicos.

O artigo 8, inciso XIX, da Lei nº 12.305/2010, apresenta os consórcios como um instrumento da PNRS, incentivando a sua adoção e outras formas de cooperação entre os entes federados. Essa colaboração visa ampliar as escalas de aproveitamento e reduzir os custos envolvidos. Além disso, o artigo 45 da mesma lei estabelece que os consórcios públicos têm prioridade para obter os incentivos econômicos instituídos pelo governo federal.

É imperioso destacar que a gestão compartilhada oferece diversas vantagens para os municípios, incluindo um maior controle sobre o tratamento e disposição final dos resíduos, uma capacidade aprimorada de coleta, triagem e reciclagem, além de novas possibilidades de reuso. Essa abordagem também proporciona estímulo para a organização dos catadores em cooperativas, contribuindo para melhorias significativas na qualidade de vida e nas condições de trabalho.

A formação de consórcios demanda estudos e planejamento para avaliar os arranjos mais adequados entre os municípios envolvidos. Isso inclui considerações sobre o quantitativo populacional a ser atendido, o impacto dos custos sobre os Produtos Internos Brutos (PIB's) somados dos municípios participantes, bem como um rateio proporcional à quantidade de resíduos a serem dispostos e tratados em cada empreendimento. Além disso, é crucial incorporar os custos de transporte dos resíduos das fontes de geração até o aterro, assim como outros elementos logísticos relacionados à operacionalização do sistema.

⁷ Inoue e Ribeiro

Sendo assim, demonstra-se que a prestação regionalizada no manejo de resíduos sólidos é considerada pertinente para a solução dos problemas enfrentados pelos municípios pequenos e médios no Brasil. A regionalização permite uma abordagem mais eficiente e econômica na gestão dos resíduos sólidos. Ao agrupar municípios em uma estrutura regional, pode-se compartilhar recursos, infraestrutura e conhecimentos, otimizando os custos operacionais e promovendo uma gestão mais sustentável.

Outro benefício é a criação de uma escala adequada para a gestão ambiental. Municípios pequenos muitas vezes enfrentam desafios para alcançar uma escala operacional que justifique investimentos significativos em infraestrutura e tecnologia. A regionalização permite superar essa limitação, promovendo uma abordagem mais eficaz na solução dos problemas ambientais associados aos resíduos sólidos. Contribui-se também para a padronização de práticas e normas, facilitando a conformidade com regulamentações ambientais e promovendo a coerência na gestão dos resíduos em toda a região – proporcionando benefícios econômicos, ambientais e operacionais.

Com a implementação de políticas públicas que desenvolvam os consórcios municipais, estipulando a sua formação para a gestão compartilhada dos resíduos e fornecendo incentivos financeiros e técnicos para a criação e manutenção desses consórcios, integrando aos planos diretores municipais a gestão regionalizada desses resíduos, desenvolve um ambiente propício, promovendo benefícios ambientais, econômicos e sociais.

Uma estratégia concentrada entre as municipalidades é necessária para facilitar o comportamento almejado, garantindo que as estruturas de incentivo e as regras institucionais favoreçam o encaminhamento de medidas rumo à sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da natureza dos serviços públicos de saneamento básico, a atuação do legislador frente ao Novo Marco Legal do Saneamento Básico confirma a realidade enfrentada atualmente em que, a prestação desses serviços ignoram os limites geográficos entre municípios e Estados, ao abranger atividades como abastecimento de água potável, esgoto sanitários e disposição final de resíduos sólidos que, com bastante frequência, ultrapassam os limites municipais.

Sendo assim, a referida lei ao tratar da política federal de saneamento básico e seus objetivos, promovendo a regionalização dos serviços, deseja produzir um setor atrativo à participação dos setores privados como investidores. Isso porque a prestação regionalizada ou formação de blocos busca garantir maior sustentabilidade econômico-financeira ao serviço público de saneamento e viabilizar a sua prestação em municípios de menor porte, onde, muitas vezes, a prestação individualizada se mostraria deficitária ou pouco lucrativa.

Desse modo, a prestação regionalizada torna o manejo de resíduos sólidos economicamente viável, já que permite uma operação entre municípios para otimizar a obrigatoriedade estipulada ao ordenamento jurídico. Isso pois otimiza fatores pré-existentes, como por exemplo, áreas de destinação adequada para o descarte.

Assim, o Novo Marco Legal preenche lacunas que anteriormente não possibilitavam a prestação do serviço – já que era realizado de modo individualizado, possibilitando o planejamento, cooperação, integração dos serviços e repartição dos investimentos necessários.

Ao se planejar a prestação integrada, num contexto de gestão associada, unindo municípios superavitários a outros deficitários, busca-se garantir a sustentabilidade da operação e ofertar melhores serviços à comunidade. Com isso, atingir-se-á o direito fundamental garantido constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

ABLP. **Receita específica para a limpeza urbana, uma discussão inadiável.** Revista Limpeza Pública, São Paulo, n. 96, p. 4-29, jan./mar. 2017.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2022.** v. 1, 2022

ABREU, Maria de Fátima. **Do lixo à cidadania: estratégias para a ação.** Brasília: Caixa Econômica Federal e UNICEF, 2001. 94 p.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; FERNANDES, Marlene Allan (Coord). **Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAMISER- REDEH, 2000. 155 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Presidência da República.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**.

BRASIL. Senado Federal. 2020. **Projeto de Lei 3261/19**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. 2022.

CAMPOS, H. K. T. Renda e evolução da geração per capita de resíduos sólidos no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 17, n. 2, p. 171-180, 2012

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Compreenda as principais mudanças do marco legal do saneamento básico**.

DOURADO, J. **Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal 12.305/2010 (lei de resíduos sólidos)**. 1 ed. Barueri: Minha Editora, 2014. 423 p.

EIGENHEER, E. M. **A História do Lixo: a limpeza urbana através dos tempos**. p. 144, 2009.

GALBIATI, Adriana Farina. **O gerenciamento integrado de resíduos sólidos e a reciclagem**.

GIACOMETTI, H. C.; TRISTÃO, J. A. M.; TRISTÃO, V. T. V. **A tributação do lixo na**

cidade de São Paulo: Uma discussão dos aspectos fiscais e ambientais.

GODECKE, M. V. **O Consumismo e a Geração de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil**.

Rev. Elet. em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, v. 8, n. 8, p. 1700-1712, 2012 GOLDENBERG, M. (org). **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

JACOB, Pedro. **Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade**. Cadernos de Pesquisa n. 118. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2003.

JACOBI, PEDRO ROBERTO; BESEN, G. R. **Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade**. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 135–158, 2011.

MAY, P. H.; MOTTA, R. S. Introdução. **Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Campus, 1994

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis, SC: Edufsc, 2001. MOTTA, R. S. da. Economia Ambiental.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **A regulação infranacional e o novo marco regulatório**. In: Novo marco do saneamento básico no Brasil / Carlos Roberto de Oliveira ... [et al.]; organizado por Maria Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. - Indaiatuba, SP: Editora Foco.

SATO, Michèle. **O Desenvolvimento**. In: SACHS, I. Ecodesenvolvimento. Cadernos do NERU – ICHS –UFMT. N. 6. Cuiabá: Editora da UFMT, 1997. p.61-95.

SELUR. **Gestão da Limpeza Urbana um Investimento para o Futuro das Cidades**.p.57, 2010.

SOLER, F. D. **Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei**. 3 ed. São Paulo: Trevisan, 2015. p.335.

ZIMMER. A. Direito Administrativo do Saneamento: Um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020). 1. ed. -- Porto Alegre. Evangraf LTDA. 2021.

**DIREITO DA CRIANÇA PRÉ-TERMO AO
ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO
INTEGRAL: CENTRO DE ATENDIMENTO UNIVERSO
PREMATURO**

*RIGHT OF PRE-TERM CHILDREN TO FULL DEVELOPMENT
MONITORING: UNIVERSE PREMATURO CARE CENTER*

Mariana Colombini Buranello*

Lorrayne Jasmim Ferreira**

Camila Letro Tozatti***

Adriana Pernambuco Montesanti****

Maysa V. Buckeridge Serra*****

Marisa Afonso Andrade Brunherotto*****

RESUMO: Recém-nascidos pré-termo necessitam continuidade do acompanhamento de saúde após alta hospitalar. Isto posto, é direito garantido a continuidade do cuidado especializado para promover o melhor desenvolvimento infantil com redução de riscos para a saúde. Garantir que todos

* Fisioterapeuta pela Universidade de Franca, Mestre em Atenção à Saúde pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca – Franca SP. colombniburanello@gmail.com.

** Fisioterapeuta pela Universidade de Franca. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca- Franca SP. lorrayneferreira5156@gmail.com

*** Psicóloga pela Universidade de Franca e advogada pela Faculdade de Direito de Franca. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca- Franca SP. camilatozati37@gmail.com

**** Linguista pela Universidade de Franca. Doutora em Promoção de Saúde pelo Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca – Franca SP. monte.santi@hotmail.com

***** Fisioterapeuta pela Universidade de Franca. Mestre e Doutora em Promoção de Saúde pela Universidade de Franca. Pós-doutoranda em Promoção de Saúde pelo Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca – Franca SP. ma_buckeridge@hotmail.com

***** Doutora em Saúde da Criança e do Adolescente pela Universidade de São Paulo. Docente e pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca – Franca SP. marisa.brunherotti@unifran.edu.br

os recém-nascidos pré-termo tenham acesso aos cuidados necessários reflete o compromisso de uma sociedade em proteger os direitos fundamentais de seus cidadãos, desde o início de suas vidas. O objetivo deste trabalho foi apontar o Centro de Atendimento Universo Prematuro como instrumento protetor para o *follow-up* das crianças nascidas prematuras e suas famílias da região de Franca. O Centro de Atendimento Universo Prematuro é um serviço multidisciplinar de saúde especializado na população pré-termo. Conta com atendimento de pediatria, psicologia, fisioterapia, fonoaudiologia, nutrição e comunicação. As famílias são encaminhadas pela Santa Casa de Franca após a alta hospitalar. O acompanhamento das famílias ocorre em demanda livre. A missão do Centro de Atendimento Universo Prematuro é prestar o cuidado especializado de excelência ao recém-nascido pré-termo e às famílias de Franca e região, com enfoque na promoção da saúde e rastreamento do desenvolvimento integral da criança. Reconhece como desafio, o acesso das famílias ao local, relacionado à mobilidade urbana e adequação ao transporte. Justifica-se este desafio visto a dificuldade de locomoção das famílias, que possuem restrições financeiras, com moradias em regiões mais periféricas e poucas opções de mobilidade urbana. Nesta direção, é necessário a articulação intersetorial para uma cidade sustentável buscando garantir em sua totalidade o direito ao acompanhamento do desenvolvimento infantil com equidade.

Palavras-chave: Alta hospitalar. Direito à saúde. Prematuridade.

ABSTRACT: *Premature newborns need continued health care after discharge from hospital. This being said, the continuity of specialized care is a guaranteed right in order to promote better child development and reduce health risks. Ensuring that all preterm newborns have access to the care they need reflects a society's commitment to protecting the fundamental rights of its citizens, right from the start of their lives. The aim of this study is to identify the Universe Prematuro Care Center as a protective instrument for the follow-up of prematurely born children and their families in the Franca region. The Universe Prematuro Care Centre is a multidisciplinary health service specializing in the preterm population. It offers pediatric care, psychology, physiotherapy, speech therapy, nutrition and communication. Families are referred by Santa Casa de Franca after being discharged from hospital. Follow-up takes place according to the users' specific needs. The mission of the Universe Prematuro Care Centre is to provide specialized care of excellence to newborns and families in Franca and the region, with a focus on promoting health and tracking the child's integral development. It recognizes as a challenge the families' access to the site, related to urban mobility and adequacy of transport. This challenge is justified by the difficulty families have in getting around, as they have financial restrictions,*

live in outlying areas and have few options for urban mobility. In this respect, intersectoral coordination in the city and region is necessary to guarantee the right to equitable monitoring of child development.

Keywords: Hospital discharge. Right to health. Prematurity.

INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais são as bases das sociedades democráticas, garantindo que todos tenham acesso às condições mínimas de dignidade e bem-estar, todo ser humano é digno de respeito, já que todo ser humano possui valor em si mesmo (Groff, 2009). Entre esses direitos, o direito à saúde destaca-se como essencial para garantir qualidade de vida e pleno desenvolvimento humano. O art. 196. da Constituição Federal (1988) assegura que a saúde é “*Direito de todos e dever do Estado*”, somente assim é possível que o ser conquiste, de fato, a saúde de maneira integral.

No contexto da prematuridade, esse direito adquire uma importância maior, relacionado à sobrevivência e ao bem-estar dos recém-nascidos pré-termo e suas famílias. A prematuridade refere-se ao nascimento antes das 37 semanas de gestação (Brasil, 2018), sendo uma preocupação mundial.

No período de 2005 a 2011, no Brasil, a taxa de nascimentos prematuros girou em torno de 11%, taxa essa, superior à dos países europeus (8,7%) (Martinelli et al., 2021). Foram registrados 23.059.611 nascimentos de crianças vivas no Brasil, no período de 2012 a 2019, 2.188.723 (9,49%) foram de nascimentos de crianças pré-termos entre 32 a 36 semanas de gestação, 122.132 (0,53%) entre 28 a 32 semanas gestacionais e, 20.574 (0,09%) os prematuros considerados extremos abaixo de 28 semanas gestacionais. (Martinelli et al., 2021).

A prematuridade é uma das principais causas de morbimortalidade infantil. Dos 15 milhões de nascimentos prematuros que ocorrem em todo o mundo, mais de 1 milhão de crianças nascidas de forma prematura morrem antes de completarem 5 anos de idade. As causas das mortes são as intercorrências advindas da prematuridade e o período considerado o mais crítico para a mortalidade do nascimento prematuro é o chamado período neonatal, que são os 28 primeiros dias de vida, representando 35% das mortes a nível mundial (Walini, 2020).

Os fatores de riscos para o nascimento prematuro são diversos, pode-se citar, o tabagismo na gravidez (Ye et al., 2021), hipertensão arterial, idade materna, história prévia de natimorto, baixo peso materno ou ganho de peso insuficiente durante a gestação, falta do acompanhamento pré-natal, o sangramento vaginal, estresse materno, baixa escolaridade, diabetes gestacional, dieta desequilibrada, uso de medicamentos durante a gestação, todos esses são considerados fatores de risco para que ocorra no nascimento prematuro, entre outros motivos que ainda estão sendo estudados pela ciência (Silveira et. al., 2008).

O nascimento prematuro também é considerado a maior causa de internação nas Unidades de Terapia Intensiva Neonatal (UTIN), nesse local o recém-nascido pré-termo pode permanecer por somente alguns dias ou por meses, dependendo do seu quadro clínico e evoluções. Este período de internação é um momento delicado para toda a família, que acaba de passar pelo evento do nascimento bem como do risco de perder seu recém-nascido. O vínculo da família com o recém-nascido também fica prejudicado, visto que as visitas são controladas e supervisionadas pela equipe de saúde (Mahwasane et al., 2023).

Muitos são os sentimentos sentidos pelos pais quando o nascimento ocorre de forma prematura, sentimentos de desilusão, medo, estresse, culpa, todos esses sentimentos afetam a relação mãe-pai-bebê. A separação repentina, e a baixa interação entre os familiares e a criança é algo muito prejudicial para ambos, a separação altera também toda as percepções da mãe em seu período de puerpério, do cuidar, do sentir e do pensar (Mahwasane et al., 2023).

Durante a passagem pela UTIN, o recém-nascido recebe inúmeros estímulos, como por exemplo, os estímulos dolorosos, altos índices de ruído e manipulações excessivas, que são essenciais para a manutenção e permanência da vida, no entanto, esses estímulos interferem no nível de estresse do prematuro e consequentemente no seu desenvolvimento (Hausen; Jantsch; Neves, 2021). Todo o processo vivido, desde o nascimento de forma prematura, interfere diretamente no desenvolvimento e na saúde do recém-nascido prematuro. Desta forma, este grupo não está isento de carregar as consequências deste nascimento, destacando-se o atraso no desenvolvimento, deficiências como a paralisia cerebral, surdez, cegueira e doenças do sistema cardiorrespiratório (Diemert; Arck, 2020).

O momento da alta hospitalar é de suma importância e de especial desafio para o cuidado da criança pré-termo. Os primeiros dias ou meses

de vida desta criança foram de extremo cuidado médico-hospitalar para a manutenção de seu desenvolvimento físico e sobrevivência. Discute-se que é extremamente necessário que haja uma preparação familiar, ainda dentro da UTIN, para o momento da alta hospitalar, essas estratégias são de suma importância para que os pais possam aprimorar o seu cuidado para com o recém-nascido pré-termo, os cuidadores necessitam de empoderar-se sobre o cuidado, educar-se em saúde e também estarem cientes das condições de risco da criança (Couto; Praça, 2009).

Ao retornarem ao domicílio com o recém-nascido pré-termo, a família torna-se a principal cuidadora, momento esse de diversas dúvidas, adaptação da rotina, demandas financeiras e emocionais. Após alta hospitalar, os cuidados ao pré-termo demandam atenção no contexto do direito à saúde, visto que a necessidade de acompanhamento do seu desenvolvimento é maior que a de um recém-nascido a termo (Gaiva et al., 2021).

O princípio da equidade que é um dos pilares do SUS determina que a saúde seja promovida na medida das necessidades e demandas individuais (Brasil, 1990), desta forma, podemos inferir que as crianças nascidas pré-termo demandam cuidados de saúde mais intensivos e de maneira longitudinal também após a alta hospitalar para que possam se desenvolver e ter as mesmas oportunidades de crianças a termo.

Estudos apontam que os primeiros 1000 dias de vida são fundamentais para que o desenvolvimento global ocorra de maneira saudável, todas as experiências vividas nesse período são essenciais para o desenvolvimento infantil, por isso se torna cada vez mais necessário o acompanhamento de crianças nesse tempo, e expostas as preocupações sob a prematuridade, reforça ainda mais a importância do acompanhamento desse grupo pós alta hospitalar (UNICEF, 2023).

É importante elucidar que os cuidados exigidos para o acompanhamento do desenvolvimento da criança pré-termo envolvem um cuidado especializado das equipes de saúde, visto as diferentes demandas e características deste grupo em comparação com crianças a termo (Gaiva et al., 2021).

O ambiente onde a criança pré-termo está inserida influencia de maneira direta no seu desenvolvimento, entretanto, essa influência pode ocorrer como um facilitador para seu sistema nervoso central, como também pode ser uma barreira para que o mesmo se desenvolva

da maneira com que se é esperado. Para que o ambiente seja favorável ao desenvolvimento, os estímulos devem contemplar de maneira ampla, ou seja, estímulos sensorio-motores, cognitivos e sociais (Santos; Arantes; Camargo, 2021). Desta forma, o cuidado com a criança pré-termo se dá no sentido amplo, englobando também a sua família.

Os recém-nascidos prematuros necessitam de continuidade do acompanhamento de saúde, cuidados multiprofissionais e intersetoriais após alta hospitalar. Isto posto, é direito garantido a continuidade do cuidado especializado para promover o melhor desenvolvimento infantil com redução de riscos para a saúde. Desta forma, o objetivo do presente trabalho foi apontar o Centro de Atendimento Universo Prematuro como instrumento protetor para o follow-up das crianças nascidas prematuras e suas famílias da região de Franca.

DESENVOLVIMENTO

Trata-se de um relato de experiência acerca do Centro de Atendimento Universo Prematuro inserido como um serviço de referência ao acompanhamento dos recém-nascidos, crianças pré-termo e suas famílias no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) na região de Franca – SP.

O Centro de Atendimento Universo Prematuro é um serviço multidisciplinar de saúde especializado na população pré-termo. O início das atividades de atendimento ao público data de maio de 2022, totalizando 17 meses de atividades até o momento. O Centro surgiu no Laboratório de Estratégias de Promoção de Saúde ligado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Promoção da Saúde da Universidade de Franca (UNIFRAN).

O referido laboratório possui uma linha de pesquisa robusta sobre desenvolvimento integral da criança pré-termo, com desenvolvimento de tecnologia própria (Aplicativo Universo Prematuro) para o acompanhamento e estimulação das crianças e suas famílias. Desta forma, o Centro de Atendimento Universo Prematuro é uma frente de atuação desta linha de pesquisa do laboratório, embasada na premissa pesquisa, extensão e ensino.

Atualmente, o Centro de Atendimento Universo Prematuro conta com atendimento multi e interdisciplinar, possui profissionais da saúde como, pediatras, psicóloga, fisioterapeutas pediátricas e também da saúde da mulher, fonoaudiólogas e nutricionistas, outra área abordada dentro

do laboratório é a participação de linguistas que desenvolvem trabalhos voltados para os recém-nascidos pré-termos como também promovem a melhor linguagem do aplicativo, graduandos das áreas de design e jornalismo também fazem parte do núcleo do projeto Universo Prematuro.

Os ambulatórios estão localizados em espaços dentro do campus da Universidade de Franca, já que o projeto conta com participação de discentes do Programa de Pós-graduação em Promoção da Saúde a nível de doutorado e mestrado e graduandos.

O processo de acolhimento no projeto Universo Prematuro inicia-se após a alta do Hospital Santa Casa de Franca, as mães recebem o encaminhamento para o Centro de Atendimento Universo Prematuro para que assim seja possível a introdução das famílias no projeto e o início do acompanhamento da criança pré-termo, mas também o acolhimento dos familiares, já que o projeto visa a promoção da saúde da criança e dos familiares. É importante destacar, que a Santa Casa de Franca é o serviço de referência para o nascimento prematuro no âmbito do SUS da região. No momento são acompanhadas pelo Centro de Atendimento Universo Prematuro cerca de 50 famílias.

1 NÚCLEO DE COMUNICAÇÃO E TRIAGEM

O contato inicial das famílias se dá no núcleo de comunicação e triagem, onde são coletadas as informações para cadastro, informações essas fundamentais para o melhor entendimento do nascimento pré-termo. Algumas das informações coletadas são, dados pessoais, número de consultas pré-natais, uso de substâncias químicas durante a gestação, idade gestacional, possíveis intercorrências no parto e gestação, também são coletadas informações do pré-termo como peso ao nascimento, comprimento, APGAR ao nascimento aos 5 e 10 minutos, entre outras informações importantes. Todas as informações são coletadas com anuência das famílias e armazenadas em prontuário eletrônico em um banco de dados reservado, atendendo assim a Lei de proteção de dados (Brasil, 2014).

O trabalho de empoderamento com os familiares é realizado já no primeiro contato, com o objetivo de trazer informações sobre a prematuridade, a necessidade e a importância do acompanhamento multidisciplinar, os benefícios promovidos ao recém-nascido pré-termo

frente aos estímulos precoces, e também sobre a criação de vínculo entre cuidadores e o prematuro.

Essas informações são discutidas já no primeiro encontro já que muitos dos familiares não possuem o conhecimento acerca do tema prematuridade. Muitas famílias relatam que a preocupação sobre a prematuridade é cessada após a alta hospitalar, segundo eles, assim que a criança recebe a alta não haverá mais nenhuma consequência, informações essas que foram percebidas durante os 17 meses de funcionamento do centro.

O trabalho do Centro é justamente empoderar as famílias com informações importantes sobre as consequências da prematuridade, pontos de atenção e estratégias de cuidado. Estas discussões possuem caráter informativo e não visam gerar sentimentos de desconforto aos cuidadores, mas sim promover a melhor educação em saúde sobre o tema e esclarecer e ampliar o conhecimento dos mesmos sobre a prematuridade. Desde o primeiro contato, estabelece-se uma linha direta de comunicação entre equipe e família através de contato via aplicativo de mensagens do Centro com as famílias.

Outras informações discutidas durante o primeiro encontro, é a idade corrigida e a sua importância. Nos 17 meses de atendimento do Centro de Atendimento Universo Prematuro, foi identificado que o sentimento de comparação está muito presente no âmbito familiar. Frases como *“mas seu filho(a) está muito pequeno”* ou questionamentos como *“ele(a) ainda não senta?”* geram um grande desconforto e eleva o nível de preocupação dos cuidadores. Por isso, a discussão acerca do tema da idade corrigida é fundamental para que os cuidadores possam entender sobre o desenvolvimento daquela criança e quais os marcos esperados no tempo da criança. Os direitos que a criança pré-termo e a mãe possuem também são abordados neste contexto.

Trimestralmente, dos 3 aos 24 meses, as crianças passam por uma avaliação do desenvolvimento motor com o setor de fisioterapia, onde é realizada a avaliação Denver que auxilia no rastreio do desenvolvimento esperado para a idade. Toda a avaliação é realizada com os cuidadores presentes, e o resultado é compartilhado com a família bem como as orientações necessárias.

É importante destacar que o Centro entende que os estímulos devem ser fornecidos a todo momento e não só quando a criança prematura apresentar déficits em seu desenvolvimento, por isso, a cada realização da

avaliação de Denver novos estímulos são propostos aos familiares para que os mesmos possam realizá-los no ambiente em que a criança possui proximidade e está intimamente ligada. Assim, se fornece recursos para que possa ocorrer a promoção da saúde de maneira leve e principalmente saudável e individualizada a cada realidade familiar. O Centro tem por projeto acompanhar as crianças e famílias durante o período da primeira infância, ou seja, de 0 a 6 anos.

2 NÚCLEO DE APOIO AO CUIDADOR

O Centro conta com o Núcleo de Apoio ao Cuidador, que tem por foco o cuidado com as mães e familiares destas crianças, em seus aspectos físicos, emocionais e sociais. A atenção ao cuidador é de suma importância visto a unicidade criança-mãe-família para o desenvolvimento da criança pré-termo, o vínculo que foi perdido devido às adversidades do nascimento prematuro devem agora ser construídas de maneira branda dado o psicológico afetado da mãe e toda desordem em que seu estado se encontra.

O Núcleo de Apoio ao Cuidador é um espaço para acolhimento das demandas de saúde física e emocional das mães. Este consultório é interdisciplinar, composto por psicóloga e fisioterapeuta. Inicialmente é realizado o acolhimento com escuta ativa da história de vida desta mulher, percepção sobre a gestação, parto e puerpério bem como compreensão da sua rede de apoio.

Em seguida, são levantadas questões de saúde como revisão de parto, comorbidades, tratamentos realizados, métodos contraceptivos, planejamento familiar, retorno ao trabalho e expectativas com relação ao filho(a). O cuidado da saúde da mãe, reflete diretamente na saúde do filho, e é sabido pela literatura, que mães de prematuros frequentemente colocam suas necessidades de saúde em segundo plano pelos filhos (Araújo, 2018).

O objetivo deste consultório é dar visibilidade e voz às mulheres mães de prematuros, promover o empoderamento e autocuidado destas mulheres, bem como ser uma referência em sua rede de apoio. As mulheres deixam de se enxergar como seres únicos e passam a associar a sua imagem com filho (a), no entanto, é necessário entender que, o auto anulamento acarreta consequências prejudiciais não somente à mulher, mas também ao filho.

Muitas, devido ao longo tempo de internação, não puderam vivenciar a experiência da primeira mamada, o primeiro banho, vivenciar os sentimentos do puerpério, com isso, são mulheres que desde o parto prematuro, não puderam viver o luto.

A espera pelo filho(a) durante a gestação origina diversos sentimentos e idealizações que não são cumpridos quando há o nascimento prematuro. O planejamento do nascimento, a preparação para o momento, a imaginação sobre o físico da criança, dentre tantos outros sentimentos, torna-se momentos que permanecem somente no imaginário, então o processo do luto se instaura, e frequentemente não são cessados.

Com esse objetivo, o Núcleo ao Apoio ao Cuidador possui como meta, fazer com que a mãe vivencie esses sentimentos, agora de maneira acolhida, e com isso possa encerrar um ciclo, para que seja possível voltar a se enxergar como um ser individual e com isso também forneça ao seu filho um ambiente saudável. Para que a criação do vínculo seja efetivada é necessário que as duas partes estejam saudáveis.

3 CENTRO UNIVERSO PREMATURO: BASES LEGAIS E INICIATIVAS INTERNACIONAIS QUE BASEIAM SUA CRIAÇÃO

Trazendo as bases legais para a iniciativa do Centro Universo Prematuro®, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, estabelece um conjunto abrangente de direitos e garantias para todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua origem ou condição (Brasil, 1990). Desta forma, crianças pré-termo, nascidas em circunstâncias que as tornam mais vulneráveis, também estão amparadas pelos direitos garantidos nesta lei.

O ECA, como um instrumento legal abrangente, estabelece os direitos inalienáveis e inegociáveis para todas as crianças brasileiras. Dentre esses direitos, estão o direito à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, bem como à proteção contra todas as formas de violência e negligência (Brasil, 1990). Ao momento do nascimento pré-termo, esta criança possui os direitos fundamentais que qualquer outra criança. O ECA reconhece a prematuridade como uma circunstância que requer atenção especial para garantir a efetivação desses direitos (Gaiva et al., 2021).

O ECA destaca a corresponsabilidade do Estado, da sociedade e da família na efetivação dos direitos estabelecidos por ele. Nesse contexto, a responsabilidade do Estado se manifesta na criação de políticas de saúde que garantam o acesso a tratamentos de qualidade, a formação de profissionais de saúde capacitados e a promoção de ações preventivas para reduzir as taxas de prematuridade (Brasil, 1990). Por sua vez, a sociedade desempenha um papel crucial na responsabilidade compartilhada, como a conscientização sobre a importância do pré-natal de qualidade, a promoção de hábitos de vida saudáveis durante a gestação e o apoio às famílias de bebês prematuros (Souza, 2017).

Garantir que os nascidos pré-termo tenham a oportunidade de crescer com saúde, educação e proteção requer uma abordagem integrada que reconheça os direitos das crianças, promova políticas de saúde eficazes e fomente uma sociedade equitativa e consciente (Silva; Pessanha; Gomes, 2020). Somente através desta colaboração efetiva será possível assegurar um futuro melhor para todas as crianças, independentemente de seu tempo de gestação.

Mundialmente, destacam-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pelas Nações Unidas em 2015, o documento possui 17 objetivos e 169 metas divididas entre eles. Os ODS estimulam ações que contemplam as áreas mais importantes da sociedade, como, o olhar para as pessoas com a promoção e ambientes saudáveis, fome zero, e a proteção da dignidade e igualdade, o planeta, protegendo-o da degradação com gestões saudáveis, a busca pela prosperidade em harmonia com a natureza e por fim, a busca pela paz. Esta iniciativa representa uma visão global para o futuro, buscando equilibrar o progresso econômico, social e ambiental (Brasil, 2016).

Entre os 17 objetivos e suas respectivas metas, encontra-se o terceiro objetivo, “Saúde e Bem-Estar”, que aborda uma série de questões de saúde, incluindo a mortalidade infantil, promoção da saúde, a saúde materna e doenças evitáveis (Brasil, 2016). A prematuridade está intrinsecamente ligada a essas questões, uma vez que os nascidos pré-termo enfrentam maior risco de mortalidade neonatal e maior suscetibilidade a doenças evitáveis (Gaiva et al., 2021). Portanto, a prevenção da prematuridade e a melhoria dos cuidados para os pré-termos são fundamentais para alcançar as metas do ODS 3.

Além disso, a prematuridade tem implicações diretas no ODS 1, que se concentra na erradicação da pobreza. Famílias que enfrentam desafios

de prematuridade muitas vezes sofrem com altos custos médicos, perda de renda devido à necessidade de cuidar de seus filhos e outros encargos financeiros (Sadovsky et al., 2018). Portanto, reduzir a prematuridade e melhorar os cuidados neonatais é essencial para a promoção da igualdade social e econômica, conforme preconizado pelo ODS 1.

O ODS 4, que se refere à “Educação de Qualidade”, também é afetado pela prematuridade. Crianças pré-termo frequentemente requerem cuidados de saúde intensivos e, conseqüentemente, podem enfrentar atrasos em seu desenvolvimento cognitivo e motor. Garantir que esta população tenha acesso a serviços de intervenção precoce e educação especializada é fundamental para seu desenvolvimento adequado (Vieira; Linhares, 2011), tornando a prematuridade uma questão intrinsecamente relacionada ao ODS 4.

O ODS número 5 diz respeito a “Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, com metas para saúde, educação, economia e política. Desta forma, este ODS desempenha um papel fundamental na abordagem das questões relacionadas às crianças pré-termo, uma vez que se concentra em criar um ambiente onde as mulheres e as meninas têm igualdade de oportunidades e acesso a cuidados de saúde, educação e empoderamento econômico (Brasil, 2016). Todos os aspectos mencionados são fatores importantes na prevenção de partos prematuros e no cuidado das crianças nascidas pré-termo.

Além disso, em 2018 a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) foi publicada e trouxe maior direcionamento para a importância do cuidado especializado no desenvolvimento da criança pré-termo. No seu terceiro eixo o documento trata especificamente da atenção à saúde das crianças prematuras. Apontando como diretrizes: a redução da mortalidade infantil, cuidados intensivos neonatais, humanização do atendimento, acompanhamento e reabilitação e educação/ capacitação. Em especial no período da pós-alta, a diretriz de acompanhamento e reabilitação reforça a importância do acompanhamento a longo prazo das crianças prematuras para monitorar seu desenvolvimento e identificar possíveis problemas de saúde ou deficiências. A diretriz de humanização por sua vez, envolve garantir que os bebês prematuros e suas famílias recebam cuidados que respeitem sua dignidade, promovendo o contato pele a pele entre mãe e bebê, a participação ativa das famílias no cuidado e a promoção do aleitamento materno. E por fim, a diretriz de educação e capacitação inclui ações para capacitar os profissionais de saúde e

promover a educação dos pais sobre o cuidado com crianças prematuras, a fim de melhorar a qualidade dos serviços prestados (Brasil, 2018).

Desta forma, em consonância com as premissas dos direitos fundamentais assegurados pela nossa Constituição Federal, bem como os direitos estabelecidos no ECA, as diretrizes da PNAISC, além da iniciativa mundial dos ODSs, a missão do Centro de Atendimento Universo Prematuro® é prestar o cuidado especializado de excelência ao recém-nascido e às famílias de Franca e região, com enfoque na promoção da saúde e rastreamento do desenvolvimento integral da criança.

4 O DESAFIO DA MOBILIDADE URBANA

Reconhece como desafio do Centro, o acesso das famílias ao local, relacionado à mobilidade urbana e adequação ao transporte. Justifica-se este desafio visto a dificuldade de locomoção das famílias, que possuem restrições financeiras, com moradias em regiões mais periféricas e poucas opções de mobilidade urbana.

A mobilidade urbana, o acesso a serviços de saúde e o acompanhamento adequado de crianças pré-termo estão interconectados e desempenham um papel fundamental na qualidade de vida das famílias que estão envolvidas no contexto da prematuridade (Almeida; Ramos; Figueiredo, 2019). A mobilidade urbana engloba a capacidade das pessoas se deslocarem de maneira eficiente e segura em áreas urbanas (Gonçalves; Malfitano, 2021).

O acesso adequado a serviços de saúde é um fator crítico no acompanhamento de crianças pré-termo. Este grupo frequentemente necessita de cuidados médicos especializados, terapias e acompanhamento regular para garantir um desenvolvimento saudável (Gaiva et al., 2021).

No entanto, a falta de acesso a serviços de saúde de qualidade devido a problemas de mobilidade urbana pode criar barreiras significativas para as famílias que buscam o tratamento e o acompanhamento necessários. O acompanhamento adequado é fundamental para redução de complicações a longo prazo e aumento das chances de um desenvolvimento saudável (Vieira; Linhares, 2011).

Neste contexto, a iniciativa “Cidades Sustentáveis” é um esforço global que visa transformar as áreas urbanas em ambientes mais sustentáveis, equitativos e resilientes. Esta iniciativa reconhece que as

idades desempenham um papel crucial na busca por soluções para os desafios ambientais, sociais e econômicos que enfrentamos no mundo contemporâneo. No Brasil, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) é uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural nos planejamentos municipais. Um dos eixos do programa refere-se à cidade equitativa que busca garantir o acesso a serviços básicos, habitação digna, educação, cuidados de saúde e oportunidades econômicas. Este princípio da equidade inclui abordar disparidades socioeconômicas e promover a inclusão de grupos marginalizados (PCS, 2012). Desta forma, as famílias das crianças pré-termo integram um grupo vulnerável e marginalizado no sentido de acesso aos serviços de saúde especializados para o acompanhamento do desenvolvimento de suas crianças.

Garantir que as famílias possam acessar serviços de saúde de maneira eficiente é crucial para o acompanhamento adequado das crianças pré-termo e, assim, reduzir o impacto de complicações de saúde a longo prazo. Investir em políticas públicas que abordem essa questão é fundamental para criar ambientes urbanos mais saudáveis e equitativos.

Nesta direção, é necessário a articulação intersetorial da cidade e região para garantir em sua totalidade o direito ao acompanhamento do desenvolvimento infantil com equidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o Centro de Atendimento Universo Prematuro é um dispositivo de cuidado efetivo para o acompanhamento do desenvolvimento integral das crianças nascidas pré-termo, atendendo o pressuposto dos direitos fundamentais no direito à saúde em seu conceito amplo, e em especial no que diz respeito à equidade, bem como o ECA e os ODSs. O Centro tem sido considerado um importante suporte para a assistência no pós-alta das crianças pré-termo em Franca, podendo ser um modelo a ser adaptado em outras realidades de municípios.

Conforme descrito, o Centro mostrou ser um serviço de atendimento longitudinal de crianças que nasceram de maneira prematura e, como um serviço de saúde pública, apresenta diversas dificuldades, em especial no tocante à mobilidade urbana. Falta de lugares específicos de atendimento, locomoção prejudicada, falta de conhecimento das famílias

e sociedade sobre a importância do acompanhamento destas famílias envolvem este desafio.

Espera-se com este relato promover um debate sobre a visibilidade e as necessidades das famílias de crianças pré-termo no período do pós-alta hospitalar, buscando ser uma inspiração para formulação de políticas públicas e novos serviços voltados a este público, tendo por objetivo final o desenvolvimento integral das crianças pré-termo.

Agradecemos à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo fomento das pesquisas e trabalhos; a todos os profissionais envolvidos no Centro de Atendimento Universo Prematuro; a todas as famílias participantes do projeto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Leziane Isolina Vilela; RAMOS, Salvador Boccaletti; FIGUEIREDO, Gloria Lucia Alves. Support and social network in the urban context: Perceptions of mothers of premature children/Apoio e rede social no contexto urbano: percepções de mães de crianças prematuras. **Revista Aletheia**, v. 52, n. 1, p. 22-37, 2019.

ARAUJO, Wanessa Cristina Tavares. Cuidado Domiciliar na Prematuridade: vivência materna. Dissertação (mestrado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal de Alfenas – **Alfenas**, 169 p. 2018. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/bitstream/tede/1136/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%20de%20Wanessa%20Cristina%20Tavares%20Araujo.pdf>

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, **Brasília**, DF, 19 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, **Brasília**, DF, 14 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Atenção à saúde do recém-nascido: guia para os profissionais de saúde. – 2. ed. atual. – **Brasília** :Ministério da Saúde, 2014. Disponível em:https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_saude_recem_nascido_v1.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 16 abril 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança: orientações para implementação – **Brasília**: Ministério da Saúde, 180p.;2018. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2018/07/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-Integral-%C3%A0-Sa%C3%BAde-da-Crian%C3%A7a-PNAISC-Vers%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica.pdf>

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Brasília**: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011: regulamenta a Lei n.8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde — SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação inter federativa, e dá outras providências. **Brasília**,2011

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, **Brasília**, DF, 16 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm

COUTO, Fabiane Ferreira; PRAÇA, Neide de Souza. Preparo dos pais de recém-nascido prematuro para alta hospitalar: uma revisão bibliográfica. **Escola Anna Nery**, v. 13, p. 886-892, 2009.

DIEMERT, Anke; ARCK, Petra Clara. Preterm birth: pathogenesis and clinical consequences revisited. In: *Seminars in immunopathology*. **Springer Berlin Heidelberg**, p. 375-376. 2020.

GAIVA, Maria Aparecida Munhoz et al. Cuidado integral ao recém-nascido pré-termo e à família. São Paulo: **Sociedade Brasileira dos Enfermeiros Pediatras**, 2021.

GONÇALVES, Monica Villaça; MALFITANO, Ana Paula Serrata. O conceito de mobilidade urbana: articulando ações em terapia ocupacional. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 29, 2021.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas constituições brasileiras. **Brasília**, v. 45, 2008.

HAUSEN, Camila Freitas; JANTSCH, Leonardo Bigolin; NEVES, Eliane Tatsch. Cuidado desenvolvimental ao recém-nascido prematuro: estudo de tendências da produção científica brasileira. **Saúde (Santa Maria)**, 2021.

MAHWASANE, Thendo et al. Support Needs of Parents With Preterm Infants at Resource-Limited Neonatal Units In Limpopo Province: A Qualitative Study. **Curationis**, v. 46, n. 1, p. 8, 2023.

MARTINELLI, Katrini Guidolini et al. Prematuridade no Brasil entre 2012 e 2019: dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos. **Revista Brasileira de Estudos de população**, v. 38, p. e0173, 2021.

PCS - PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. (2012) O Programa. **São Paulo**. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br>.

SADOVSKY, Ana Daniela Izoton de et al. Socioeconomic inequality in preterm birth in four Brazilian birth cohort studies. **Jornal de pediatria**, v. 94, p. 15-22, 2018.

SANTOS, Monize Souza; ARANTES, Natália da Cunha; CAMARGO, Ana Paula Rodrigues. Desenvolvimento Neuropsicomotor de Crianças que Frequentam Creches Públicas e Privadas. **Hígia-Revista De Ciências Da Saúde E Sociais Aplicadas Do Oeste Baiano**, v. 6, n. 1, 2021.

SILVA, Beatriz Caitano Brito da; PESSANHA, Jackelline Fraga; GOMES, Marcelo Sant'Anna Vieira. Primeira infância e suas políticas sociais: uma análise principiológica. **Derecho y Cambio Social**, n61, jul-set, 2020.

SILVEIRA, Mariângela F. et al. Aumento da prematuridade no Brasil: revisão de estudos de base populacional. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, p. 957-964, 2008.

SOUZA, Janaína Medeiros de. Práticas de promoção da saúde para o empowerment das famílias ao desenvolvimento de crianças prematuras, na perspectiva ecológica. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, **Florianópolis**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186795>.

UNICEF. Desenvolvimento Infantil. UNICEF – Para Cada Criança. Acesso em 23 out. 2023. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/desenvolvimento-infantil>

VIEIRA, Martina Estevam Brom; LINHARES, Maria Beatriz Martins. Desenvolvimento e qualidade de vida em crianças nascidas pré-termo em idades pré-escolar e escolar. **Jornal de Pediatria**, v. 87, p. 281-291, 2011.

WALANI, Salimah R. Global Burden of Preterm Birth. **International Journal of Gynecology & Obstetrics**, v. 150, n. 1, p. 31-33, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Constitution of the World Health Organization. Disponível em <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>

YE, Chang-Xiang et al. Risk factors for preterm birth: a prospective cohort study. Zhongguo Dang dai er ke za zhi - **Chinese Journal of Contemporary Pediatrics**, v. 23, n. 12, p. 1242-1249, 2021.

O DIREITO À CIDADE EM PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

THE RIGHT TO THE CITY IN PEDAGOGICAL PRACTICES

Juliana Martes Martins Braga*

Fernanda Millan Fachi**

Daniel Nardini Marques***

Miguel A. Buzzar****

RESUMO: O conhecimento acerca do urbano e dos processos de produção do espaço urbano é, ainda hoje, restrito à parte da população, sobretudo, ao ambiente acadêmico e especializado. A construção da cidadania concernentes ao direito à cidade, bem como o exercício da cidadania, enquanto ação coletiva, que pleiteia a transformação das cidades, solicita ser expresso em todos os níveis da vida cotidiana. Nesse contexto, o Projeto de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, do grupo Arquitec, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, atua promovendo ações educativas, com temáticas a respeito da produção do espaço urbano e das disputas sócio-territoriais através de atividades coletivas, denominadas oficinas urbanas. O projeto tem como objetivo estimular reflexões a respeito do direito à cidade e, para tal, desenvolveu o jogo Agentes Urbanos e a Cidade Participativa a fim de instigar o senso crítico de seus participantes por meio de situações onde interesses opostos se manifestam, denominadas situações-problemas apresentadas. Assim como, busca estimular a formação de formar cidadãos, instigando a participação dos oficientes em questões que envolvem suas cidades; e levar o conhecimento acadêmico para a comunidade em geral. As oficinas ocorrem em ambientes educacionais – desde escolas de educação infantil, ensino fundamental I e II, ensino médio e de graduação universitária –, prioritariamente em instituições públicas municipais e estaduais. O jogo possui versões para cada nível do ensino. Nas discussões das situações-problemas os desdobramentos não têm, necessariamente, uma solução única ou esperada. A ideia é que os participantes, na qualidade de agentes urbanos da cidade,

* Pós-graduada; Escola da Cidade- julianamartesmartins@hotmail.com

** Doutoranda; Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - fernanda.millanfachi@usp.br

*** Mestrando; Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - daniel.nardini.marques@usp.br

**** Prof. Titular; Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - mbuzzar@sc.usp.br

dialoguem, discutam e, a partir dessa interação, se conscientizem de seu ponto de vista e do ponto de vista do outro, formulando propostas e se relacionando com os demais, buscando ao final do jogo, soluções que podem representar interesses comuns, ou de parcelas dos agentes urbanos - representação de setores sociais que atuam na cidade. As ações promovidas pelo projeto são colaborativas e visam ser acessíveis para o público em geral, de forma que todos se percebam como cidadãos e participes da cidade, no que tange seu direito à cidade.

Palavras-chave: direito à cidade. urbano. cidadania.

ABSTRACT: *Knowledge about the urban and the production processes of urban space is, even today, restricted to part of the population, above all, to the academic and specialized environment. The construction of citizenship concerning the right to the city, as well as the exercise of citizenship, as a collective action, which implies the transformation of cities, requests to be expressed at all levels of everyday life. In this context, the Cartilha da Cidade Research and Extension Project, from the Arquitec group, from the Institute of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo, works to promote educational actions, with themes regarding the production of urban space and socio-territorial disputes through of collective activities, called urban workshops. The project aims to stimulate reflections regarding the right to the city and, to this end, developed the game Urban Agents and the Participatory City in order to instigate the critical sense of its participants through situations where opposing interests manifest themselves, called situations- problems presented. Likewise, it seeks to stimulate the formation of citizens, encouraging the participation of officials in issues that involve their cities; and bringing academic knowledge to the community at large. The workshops take place in educational environments – from preschools, elementary schools I and II, high school and university degrees –, primarily in municipal and state public institutions. The game has versions for each level of education. In discussions of problem situations, the developments do not necessarily have a unique or expected solution. The idea is that participants, as urban agents of the city, dialogue, discuss and, from this interaction, become aware of their point of view and the point of view of others, formulating proposals and relating to others, seeking at the end of the game, solutions that may represent common interests, or of portions of urban agents - representation of social sectors that operate in the city. The actions promoted by the project are collaborative and aim to be accessible to the general public, so that everyone perceives themselves as citizens and participants in the city, in terms of their right to the city.*

Keywords: right to the city. urban. citizenship.

INTRODUÇÃO

O conhecimento acerca do urbano, dos processos de produção do espaço urbano e a prática cidadã concernentes ao direito à cidade é, ainda hoje, restrito à parte da população, sobretudo, ao ambiente acadêmico de cursos que tratam do urbano e de especialistas que se ocupam das questões urbanas. Isto cria um hiato entre o viver na cidade e o exercício da cidadania. No entanto, a prática cidadã, enquanto atividade coletiva, deve ser expressa em todos os níveis da vida cotidiana.

O exercício coletivo da cidadania, que pode ser ampliado como forma de construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, está incorporado na Constituição Federal de 1998 (Brasil, 1998). O documento, fundamentado na construção do Estado Democrático, garante “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida” e apresenta no Art. 1º seus princípios fundamentais: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V - o pluralismo político.

Observa-se que a cidadania é colocada como princípio de uma sociedade fraterna e pluralista, ou seja, ainda que seu exercício possa se dar no cotidiano de cada indivíduo, é na prática coletiva que ela se torna essencial para a construção e transformação das cidades. E nesse sentido que o exercício da cidadania se aproxima do Direito à Cidade apresentado por Henri Lefebvre.

De acordo com Tedeschi et al. (2010, p. 12), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento elaborado a partir do Fórum Social das Américas (2004), Fórum Mundial Urbano (2004) e V Fórum Social Mundial (2005), estabelece que o “Direito à Cidade é um direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”. Destarte, entende-se que o direito à cidade pressupõe, além do acesso à cultura, lazer, educação e serviços, o direito de mudança e transformação da cidade.

Diante disso, a experiência urbana do indivíduo incide em atuar na produção do meio em que vive e, coletivamente, transformar a cidade aos moldes de suas necessidades e desejos. Evidentemente, que essa conformação está imbricada em relações políticas, econômicas, sociais

e culturais que denotam e reverberam arranjos socioespaciais de ordens diversas, mas, cabe ao indivíduo, na qualidade de agente e produto desses arranjos, o exercício ético de seus direitos e deveres.

No entanto, a realidade urbana e as questões pertinentes à cidade são ainda desconhecidas ou negligenciadas e não têm o devido caráter político reconhecido na prática e no pensamento comum (Lefebvre, 2011). No contexto brasileiro, Maricato (2002; 2013) expõe que as populações menos favorecidas têm o direito à cidade negligenciado, vivendo em zonas periféricas excluídas de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços, marcadas pela “desigualdade urbanística”.

É a partir desses questionamentos que a educação referente ao urbano deve se consolidar como uma ferramenta para a formação de cidadãos e cidadãs. Retomando a Constituição do Brasil, o Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, da Seção I “Da Educação” da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 205, afirma que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, *seu preparo para o exercício da cidadania* e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, grifo nosso). Entende-se, assim, que a educação no país deveria ter dentre seus objetivos a formação cidadã, mas o que se observa são os objetivos da educação “travestidos de finalidades estritamente econômicas” (Buzzar, Bergantin, Nedel, 2019, p. 3). Por essa razão, é preciso questionar e tensionar as formas de participação da sociedade na construção e desenvolvimento das cidades, pois a compreensão e o entendimento de tais processos, ou seja, a educação referente ao urbano, é essencial para a formação de cidadãos e cidadãs.

Como colocado por Maricato (2013), é necessário combater o analfabetismo urbanístico, trazendo o debate sobre a cidade para o cotidiano, já que “é incorreto embora seja frequente separar aspectos sociais, econômicos, jurídicos e culturais dos aspectos urbanísticos e ambientais” (Maricato, 2002, p. 81). A cidade, entendida como palco da vida urbana (Lefebvre, 2011), é espaço de disputa e de dinâmicas múltiplas, e sua complexidade reflete a forma de vida da sociedade, em determinada época, sob determinado modelo econômico e regime político, com conjuntos arquitetônicos e urbanísticos específicos.

Segundo Maricato (2002, p. 84), “Para erradicar o analfabetismo urbanístico seja na chamada sociedade civil, seja entre técnicos e

administradores é preciso resgatar o tema do estreito círculo dos urbanistas e ampliar o vocabulário para além do hermético ‘urbanês’”, indicando que há um passo a ser dado pelos profissionais que trabalham com os temas da cidade. Propõe-se, destarte, tomar os espaços escolares como espaços de atuação dos arquitetos e urbanistas, visibilizando parte de seu campo de conhecimento e expondo relações, conflitos, interesses e contradições do e no espaço urbano, baseando-se na *alfabetização urbanística* – que se contrapõe ao analfabetismo urbano – como forma, ainda que incompleta, de incentivar a atuação de estudantes no espaço urbano.

Nesse sentido, entende-se que a formação crítica sobre a cidade, seu funcionamento e sua produção devem desenvolver-se como etapa do percurso para concretização do direito à cidade e, assim, do exercício da cidadania. Isto pois, o exercício da cidadania é também o exercício do direito à cidade. Além disso, o ensino e aprendizagem sobre aspectos físicos da cidade e seus desdobramentos políticos no cotidiano estão imbricados. Santos (1987), trata da cidadania como tema central e que é revelada, segundo o autor, nas relações políticas, sociais e econômicas que se materializam espacialmente no território:

A constituição deverá estabelecer as condições para que cada pessoa venha a ser um cidadão integral e completo, seja qual for o lugar que se encontre. Para isso deverá traçar normas para que os bens públicos deixem de ser exclusivamente dos mais bem localizados. O território, pela sua organização e instrumentação, deve ser usado como forma de alcançar um projeto social igualitário. A sociedade civil é, também, território e não se pode definir fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada. (Santos, 1987, p. 122)

Para Tavolari, o direito à cidade como conceito compreende hoje múltiplas faces e agentes envolvidos, ampliado desde sua formulação conforme Lefebvre. Ele se altera com a sociedade e suas demandas para além de um conceito jurídico “Uma das novidades está no fato de dizer direito não implica necessariamente traduzir essa demanda em direito estatal. E por isso não é apenas uma nova forma de cidadania que está em jogo, mas também uma nova maneira de olhar para o direito.” (Tavolari, 2016, p. 107).

Nesse sentido, as práticas pedagógicas que dão título ao artigo pretendem elucidar a construção do espaço socialmente produzido em sua complexidade, sem reducionismos, para alimentar uma cidadania ativa, desde as séries iniciais da educação básica ao ensino superior, na perspectiva de que o conhecimento crítico configure práticas mais convergentes no território tal como Santos afirma ao anunciar que a cidadania ganha corpo quando ensinada e exercitada – como parte de uma “conquista a se manter” (Santos, 2012, p. 20).

1 CARTILHA DA CIDADE

De modo a contribuir para a formação cidadã através do reconhecimento do direito à cidade, o Projeto de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade promove suas atividades e reflexões desde 2011. O Projeto, criado e gerido pelo grupo ArquiTec (Arquitetura, Inovação e Tecnologia), do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo IAU USP, visa discutir a cidade e sua forma de produção, bem como sua dinâmica e processos em ambientes escolares de diferentes níveis (educação infantil, ensino fundamental I e II, ensino médio e ensino superior), bem como outros espaços sociais.

De início, foi elaborado um material impresso e digital, chamado “Cartilha da Cidade”¹ com o intuito de tratar e explicitar temáticas urbanas básicas que, muitas vezes, são alheias ao conhecimento comum. No entanto, visto que as cidades abarcam interesses sociais e econômicos distintos, recursos variados, serviços diversos e questões profundas, percebeu-se a necessidade da realização de atividades mais interativas para com o público-alvo do Projeto. Neste sentido, buscando uma relação horizontal entre o público-alvo – alunos de ensino infantil, fundamental, médio, superior e a sociedade civil como um todo –, e os membros do projeto, concebeu-se as oficinas urbanas a partir do modelo de jogo, intitulado “Agente Urbanos e a Cidade Participativa”.

¹ A Cartilha da Cidade, bem como todo o material elaborado pelo Projeto, encontra-se disponível para download em nosso site: <http://cartilha.iau.usp.br/>

1.1 Oficinas Urbanas

O jogo foi desenvolvido a fim de aproximar temáticas urbanas ao cotidiano dos participantes, a partir da escala da cidade, envolvendo situações-problema a serem tratadas. Espera-se uma participação crítica e ativa dos participantes para com as situações-problema apresentadas, de modo a instigar seu senso crítico e sua percepção enquanto agente social. Além da versão para a educação infantil, quatro outras compõem o jogo (versão 1 para ensino fundamental I; versão 2 para ensino fundamental II; versão 3 para ensino médio; e versão 4 para ensino superior), organizadas a partir de situações-problema propostas (Figura 1).

Figura 1: Material desenvolvido pelo Projeto Cartilha da Cidade



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

Para jogar, os participantes dividem-se em agentes urbanos (Associação de Moradores; Câmara de Vereadores; Empreendedor Imobiliário; Imprensa; Ministério Público; etc.), cada qual tendo seus respectivos interesses explicitados, sendo que os agentes devem dialogar e debater com os demais agentes a fim de negociar e propor soluções ou acordos. Evidentemente, não se espera uma única solução e, por esse motivo, não há vencedor(es) no jogo, mas sim, a prática do diálogo e a realização, ou não, de acordos envolvendo os jogadores em prol do bem comum. Como forem de possibilitar a espacialização do jogo, Além disso, uma cidade fictícia foi criada, “Rios Perenes”, e sua maquete confeccionada (Figura 2), de maneira que os jogadores percebam o espaço e interajam com o tabuleiro (maquete).

Figura 2: Maquete física da cidade Rios Perenes



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

A realização das oficinas em escolas (Figura 3) e universidades (Figura 4) é sempre uma oportunidade de versar sobre as cidades e seus temas a partir do conhecimento de cada aluno, adaptando as situações-problema para a vivência dos jogadores e discutindo questões recorrentes

e conhecidas, a fim de suscitar reflexões sobre temáticas específicas e contribuir para a formação da cidadania e para a construção de uma cidade mais democrática e sustentável. É o caso das situações que envolvem a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS); a construção de equipamentos públicos como UBS, escolas e creches; a proteção de áreas de mananciais; a manutenção de patrimônio histórico e arquitetônico; entre tantas outras.

Figura 3: Oficina Urbana realizada em escola para alunos do ensino fundamental II



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

Figura 4: Oficina Urbana realizada em universidade para alunos do ensino superior



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

Já as oficinas urbanas que integram o projeto Cartilha da Cidade voltadas para Educação Infantil compreendem um processo de ensino e aprendizagem que se desenvolve a partir da lógica dialética. O diálogo, a cooperação e a experiência constituem-se enquanto vetores do referido processo, envolvendo extensionistas, professoras(es) e estudantes de graduação e pós-graduação, com objetivo de criar uma consciência em relação aos aspectos físicos da cidade e seus desdobramentos políticos no cotidiano, iniciando desde cedo a aproximação entre os participantes e os conhecimentos que dizem respeito ao Direito à Cidade.

Vale a ressalva de que as oficinas realizadas com crianças da educação infantil estão dispostas em uma versão elaborada pelo Projeto, não ligada ao jogo, pois trata-se de atividades diferentes das demais versões e são desenvolvidas de forma a estimular a criatividade, interatividade dinâmica, e as dimensões lúdicas e espontâneas.

Os temas desenvolvidos abrangem múltiplas escalas, que se iniciam com o próprio corpo e afetos dos participantes, a partir de um jogo de cartas associativas com cenas do cotidiano urbano que devem ser associadas a sentimentos, que são por definição tradução dos afetos (Spinoza, 2011). Este primeiro encontro tem o sentido de sensibilizar o olhar dos alunos, com cenas sobre a cidade, que certamente fazem parte do seu cotidiano, na tentativa de se reconhecerem nas situações expostas pelas cartas.

Enquanto tenho corpo e através dele ajo no mundo, para mim o espaço e o tempo não são uma soma de pontos justapostos, nem tão pouco uma infinidade de relações das quais minha consciência operaria a síntese e em que ela implicaria meu corpo; não estou no espaço e no tempo, não penso o espaço e o tempo; eu sou no espaço e no tempo, meu corpo aplica-se a eles e os abarca. (Merleau-Ponty, 2011, p. 194)

Essa sensibilização inicial, esse reconhecimento de que nosso corpo abarca e é abarcado pelo espaço e tempo da vida cotidiana na cidade estabelece as fundamentações interpretativas para proceder com a série de oficinas, que são organizadas na forma de encontros semanais.

Os temas orientadores dos encontros são o corpo, a casa, o quarteirão, a rua, a praça, os rios urbanos, a arborização, a rede de água (Figura 5), a rede de energia elétrica, o espaço público e o espaço privado, o manejo de resíduos, mobilidade, equipamentos públicos, e são trabalhados a partir da reflexão entre a criança e suas experiências na cidade, de maneira a discutir os significados por elas atribuídos aos temas tratados, considerando que os significados são mediadores das ações, como nos coloca Leontiev (2021, p. 120) “os significados por si não dão origem ao pensamento, mas medeiam-no, da mesma forma que os instrumentos não dão origem à ação, mas medeiam-na”. Eis a razão de se trabalhar esses significados da experiência, sentimentos e afetos dos e das participantes de maneira complexa e problematizada.

Figura 5: Atividade realizada sobre o tema da rede de água



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

Além disso, para ampliar a rede de colaboradores na extensa tarefa de se promover uma educação para o direito à cidade a partir das práticas pedagógicas, faz parte das atividades semanais uma investigação para ser feita com os pais dos e das participantes. Essas atividades são passeios urbanos investigativos que estão relacionados ao tema trabalhado na semana. O objetivo desta ação é promover a experiência na cidade e estabelecer com os pais o reconhecimento do que está sendo discutido com as crianças na escola.

A oportunidade de experiências com a educação infantil, inicialmente proporcionada pela Creche USP São Carlos ao Projeto Cartilha da Cidade, possibilitou o desenvolvimento e o entendimento do que seria viável promover como prática pedagógica para o direito à cidade em relação às crianças de 5 e 6 anos, fato que ampliou o repertório do grupo em relação à construção do pensamento da criança – que faz a partir do observável as suas abstrações em relação à temas complexos, o que torna a sua experiência um processo de investigação que irá se manifestar em diálogos, observações ou mesmo em registros de desenhos como síntese, como reforça Saviani ao afirmar que “a construção do pensamento se daria da seguinte forma: parte-se do empírico, passa-se pelo abstrato e chega-se

ao concreto (Saviani, 1991, p.11)”. Isto é, a criança se comunica na medida em que o espaço lhe é oferecido, respeitando o seu próprio espaço e tempo.

As práticas pedagógicas aqui brevemente descritas pretendem conter em si o próprio potencial educativo da cidade considerando a complexidade das relações nela socialmente produzidas, sem simplificações decorrentes da cisão a partir de campos disciplinares. Diante disso, o Projeto Cartilha da Cidade busca envolver o movimento dialético contido na Teoria Espacial de Henri Lefebvre, na tríade sobre o espaço concebido, o percebido e o vivido, traduzindo-as para o interior da atividade.

Outra importante consideração em se tratando das oficinas da educação infantil é que, além das atividades feitas dentro do espaço escolar, são realizados passeios investigativos fora da escola (Figura 6). Deste modo, entende-se como direito à cidade a participação, a vivência e a experimentação dos espaços externos à escola, bem como a criação de uma consciência integral sobre a cidade a partir do ensino e aprendizagem dos aspectos físicos e políticos, no intuito de promover uma cidadania ativa.

Figura 6: Passeio pela praça com alunos da educação infantil



Fonte: acervo do Grupo de Pesquisa e Extensão Cartilha da Cidade, 2023.

No que diz respeito às oficinas realizadas mediante o jogo é notório o interesse por parte dos jogadores em lidar com problemas que se assemelham aos reais, conferindo-lhes a oportunidade de dialogarem sobre o funcionamento da cidade e buscarem alternativas viáveis a partir de seus interesses enquanto agentes urbanos.

O intuito da aplicação do jogo é que os participantes se projetam através da cidade fictícia como cidadãos e se percebam, também como cidadãos, em suas respectivas cidades, entendendo que podem e devem participar democraticamente na construção do espaço urbano, de modo a incentivar sua autonomia política e social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Cartilha da Cidade é pautada na democratização do repertório urbanístico junto à população, explorando métodos de alfabetização urbana e assumindo que esse tipo de conteúdo deve ser tratado concomitantemente à produção do conhecimento, além de ser acessível a todos.

Através das atividades, pode-se compreender a realidade das cidades, os processos acerca de sua constituição, bem como os distintos interesses derivados da posição social de cada grupo urbano. Diante disso, a Cartilha busca incentivar a autonomia política e social de seus moradores, a fim de que entendam que também podem ser parte do processo de construção das cidades e, assim, assumam seus papéis enquanto cidadãos.

Desta forma, caminha-se no sentido de possibilitar uma melhor compreensão da cidade e da vida urbana. O projeto, sem se imaginar como o único meio de estimular a formação cidadã, visa abordar processos e questões que permitam a parcelas da população urbana, se reconhecerem enquanto partícipes da cidade, e também, possuem o direito de nela atuarem e projetarem a solução das suas necessidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BUZZAR, Miguel A.; BERGANTIN, Rachel; NEDEL, Miranda Z. A Cartilha da Cidade: a extensão como meio de alfabetização urbanística e ressignificação do privilegiado campo do conhecimento arquitetônico e urbanístico. In: 9º Projetar, 2019, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: 2019, p. 1 - 13.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início - fev.2006. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. 3 reimpressão. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

LEONTIEV, Alexei N. **Atividade Consciência Personalidade**. Bauru: Mireveja, 2021.

MARICATO, Ermínia. “Erradicar o Analfabetismo Urbanístico”. **Revista Fase**. Rio de Janeiro: FASE Nacional, N. 93/94, p. 81-84. nov. 2002.

MARICATO, Ermínia. **O direito à cidade depende de reforma urbana que democratize o uso e a ocupação do solo**. Entrevista para a Rede Mobilizadores COEP, 16 dez. 2013. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depende-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da Percepção**. WMF Martins Fontes, 2015.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez, 1996.

SPINOZA, B. **Ética**. São Paulo: Autêntica, 2011.

TAVOLLARI, Bianca. Direito à Cidade: Uma trajetória Conceitual. In: **Novos Estudos**, 104, março 2016.

TEDESCHI, Sebastián; ACOSTA, Claudia; SAULE JR, Nelson;
ROMEIRO, Paulo. **Direito à cidade**: Para conhecer e fazer cumprir! 2ª
ed. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil. 2010.

DO INFORMAL AO ESTRUTURADO: EXPLORANDO OS FRUTOS DA REURB-S EM ABREULÂNDIA, TOCANTINS

FROM INFORMAL TO STRUCTURED: EXPLORING THE FRUITS OF REURB-S IN ABREULÂNDIA, TOCANTINS

Jéssica Painkow Rosa Cavalcante*

Thiago Alves Fernandes**

RESUMO: A Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu a Reurb (Regularização Fundiária Urbana), surgiu como resposta à necessidade premente de regularizar propriedades informais em áreas urbanas no Brasil. A dificuldade enfrentada pela população em regularizar seus imóveis devido ao alto custo, burocracia e falta de conhecimento dos meios legais motivou essa legislação. Este estudo abrangente visa analisar os impactos da aplicação da modalidade REURB-S no município de Abreulândia, Tocantins, considerando os benefícios sociais, jurídicos e econômicos decorrentes da regularização fundiária urbana. A pesquisa emprega análises qualitativas e quantitativas, incluindo entrevistas com moradores beneficiados pela REURB-S, levantamento de dados socioeconômicos e estudo dos efeitos nas finanças municipais. Utilizando uma abordagem interdisciplinar, este estudo emprega análises qualitativas e quantitativas. Além das entrevistas detalhadas com os beneficiários diretos da REURB-S, o trabalho inclui um levantamento minucioso de dados socioeconômicos para capturar a complexidade das transformações. Em 2023, o município de Abreulândia conta com 62 beneficiários do REURB por meio do projeto Regulariza Abreulândia. Os resultados revelam que a implementação da REURB-S em Abreulândia não apenas removeu as barreiras burocráticas, mas também desencadeou uma transformação social tangível. A segurança jurídica proporcionada aos habitantes das áreas informais incentivou a participação ativa na comunidade, fortalecendo laços sociais e reduzindo conflitos. O acesso a serviços essenciais, como água potável, eletricidade, saneamento básico e atendimento médico, melhorou drasticamente,

* Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Especialista em Direito Agrário e Agronegócio pela Faculdade Casa Branca (FACAB) e em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Professora na Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4024280261959707>. E-mail: jessicapainkow@hotmail.com.

** Graduando em Direito (UNITINS). Graduado em Ciências Contábeis (UNITINS). Contador. Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal de Abreulândia - TO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0951438833374329>. E-mail: thiagoalves@unitins.br.

elevando assim a qualidade de vida. Economicamente, a regularização estimulou o crescimento local, aumentando a arrecadação de impostos e permitindo investimentos em infraestrutura, educação, cultura, esporte, lazer e saúde.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; REURB-S; Impactos Sociais; Abreulândia; Segurança Jurídica.

ABSTRACT: *Federal Law No. 13,465/2017, which established the Reurb (Urban Land Regularization), emerged as a response to the pressing need to regularize informal properties in urban areas in Brazil. The difficulties faced by the population in formalizing their properties due to high costs, bureaucracy, and lack of knowledge about legal means motivated this legislation. This comprehensive study aims to analyze the impacts of the implementation of the REURB-S program in the municipality of Abreulândia, Tocantins, considering the social, legal, and economic benefits resulting from urban land regularization. The research employs qualitative and quantitative analyses, including interviews with residents who have benefited from REURB-S, the collection of socio-economic data, and an examination of the effects on municipal finances. Using an interdisciplinary approach, this study utilizes both qualitative and quantitative analyses. In addition to in-depth interviews with direct beneficiaries of REURB-S, the work includes a meticulous survey of socio-economic data to capture the complexity of the transformations. In 2023, the municipality of Abreulândia has 62 beneficiaries of REURB through the Regulariza Abreulândia project. The results reveal that the implementation of REURB-S in Abreulândia not only removed bureaucratic barriers but also triggered tangible social transformation. The legal certainty provided to inhabitants of informal areas encouraged active participation in the community, strengthening social bonds and reducing conflicts. Access to essential services such as clean water, electricity, sanitation, and medical care improved significantly, thus enhancing the quality of life. Economically, regularization stimulated local growth, increasing tax revenue and enabling investments in infrastructure, education, culture, sports, leisure, and healthcare.*

Keywords: *Urban Land Regularization; REURB-S; Social Impacts; Abreulândia; Legal Certainty.*

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana tem sido um desafio crítico no Brasil, onde uma parcela significativa da população reside em assentamentos informais. A urgência em enfrentar essa questão levou à promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, instituindo a Reurb (Regularização Fundiária

Urbana). Esta legislação surgiu como resposta à necessidade premente de formalizar propriedades informais em áreas urbanas, tarefa dificultada pelos altos custos, obstáculos burocráticos e falta de conhecimento legal entre a população. A implementação da Reurb, especificamente o programa REURB-S, visou aliviar esses desafios e promover mudanças abrangentes na vida dos residentes.

Este estudo adentra nos impactos profundos do REURB-S no município de Abreulândia, Tocantins. Através de uma abordagem multidisciplinar que engloba análises qualitativas e quantitativas, incluindo entrevistas, esta pesquisa lança luz sobre os benefícios sociais, jurídicos e econômicos resultantes da regularização fundiária urbana. Em 2023, Abreulândia se destaca como um testemunho do poder transformador da Reurb, com 62 beneficiários do projeto Regulariza Abreulândia.

A implementação do REURB-S em Abreulândia não apenas proporcionou segurança jurídica aos moradores de assentamentos informais, mas também desencadeou transformações sociais tangíveis. A participação ativa na comunidade, o fortalecimento dos laços sociais e a redução de conflitos tornaram-se resultados evidentes, destacando o novo sentimento de pertencimento e segurança entre os residentes. Além disso, serviços essenciais, como água potável, eletricidade e saneamento, testemunharam uma melhoria significativa, elevando drasticamente a qualidade de vida geral dos habitantes.

Economicamente, os esforços de regularização estimularam o crescimento local, resultando em um aumento das receitas fiscais. Esse impulso financeiro, aliado à redução nos gastos com resolução de conflitos e ao aumento do bem-estar comunitário, possibilitou investimentos em áreas vitais, como infraestrutura, educação, cultura, esporte, lazer e saúde. Assim, este estudo apresenta uma perspectiva jurídica e social sobre os benefícios multifacetados do REURB-S, mostrando como um programa de regularização fundiária urbana bem implementado pode catalisar transformações positivas em vários níveis dentro de uma comunidade.

1 CIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A tentativa de conceituar cidade não é uma precisamente fácil de ser realizada, conforme aponta José Afonso da Silva (2010). O autor aborda três concepções principais, sendo: a demográfica, a econômica

e a de subsistemas. A primeira concepção se baseia na quantidade de habitantes, a segunda se relaciona com a atividade econômica local e a terceira considera a cidade como um conjunto de sistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais.

No contexto brasileiro, uma cidade é um núcleo urbano qualificado como Município, caracterizado por sistemas político-administrativos, econômicos não-agrícolas, familiares e simbólicos, sendo sede do governo municipal. Além disso, do ponto de vista urbanístico, uma cidade é definida pelas unidades edilícias (edificações onde as pessoas vivem ou trabalham) e pelos equipamentos públicos (bens públicos e sociais criados para atender às necessidades dos habitantes) (Silva, 2010).

O conceito do “direito à cidade”, analisado por Harvey (2014), é feito como uma demanda coletiva por participação ativa na criação e recriação das estruturas urbanas. O autor explora a temática do desenvolvimento urbano, analisando como as cidades se tornaram campos de batalha para diversas questões sociais, econômicas e políticas, também, examina as forças do capitalismo global e seu impacto na configuração das cidades, destacando a gentrificação, a segregação e as desigualdades socioeconômicas.

A luta pelo direito à cidade é essencial para construir uma sociedade mais justa e equitativa. É importante destacar o potencial das mobilizações urbanas para criar uma verdadeira revolução urbana, transformando não apenas o ambiente físico das cidades, mas também as estruturas sociais e políticas que as governam (Harvey, 2014).

Ao analisar a perspectiva de Harvey (2014) sob a ótica do REURB, é importante destacar a importância da participação ativa dos cidadãos na construção e reconstrução das cidades. O direito à cidade, como proposto por Harvey (2014), envolve a capacidade das pessoas de moldar o ambiente urbano de acordo com suas necessidades, uma ideia central também na Reurb, que busca dar poder aos moradores informais para participar do processo de regularização de suas propriedades.

No cenário urbano do Brasil, a regularização fundiária sempre representou um desafio multifacetado, marcado por propriedades informais, barreiras burocráticas e falta de segurança jurídica para os residentes. Em resposta a essa problemática complexa, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465/2017, um marco significativo no panorama legal do país. Instituído a Reurb, essa legislação foi concebida como uma solução

abrangente para a necessidade premente de formalizar propriedades informais em áreas urbanas.

As cidades brasileiras são predominantemente moldadas pela informalidade, em grande parte devido aos baixos salários da população trabalhadora e à falta de iniciativas eficazes por parte do governo para facilitar o acesso à terra urbana e implementar políticas habitacionais adequadas para os cidadãos de baixa renda. Nesse contexto, surgem assentamentos urbanos de forma irregular, resultando na construção de habitações populares que frequentemente não estão em conformidade com as leis vigentes (Cilento, 2022).

Com frequência, os assentamentos urbanos informais de interesse social enfrentam desafios relacionados à falta de reconhecimento da propriedade das habitações ocupadas. Além disso, esses locais carecem frequentemente de infraestrutura adequada, com serviços públicos escassos ou inexistentes. As moradias nessas áreas costumam ser multifamiliares e em condições precárias. Esse cenário resulta em conflitos relacionados à insegurança na posse, à demanda por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, bem como à necessidade de legalização. Esses desafios históricos deram origem à formulação das políticas de regularização fundiária urbana (Cilento, 2022).

Essas áreas de núcleos informais, localizadas nos limites do sistema capitalista, intensificam as disparidades sociais e econômicas, perpetuando as divisões de classe dentro do contexto urbano, como apontado por Harvey (2014). Elas são um reflexo do modelo de desenvolvimento excludente em nosso país, especialmente nas comunidades urbanas informais onde vivem pessoas de baixa renda.

Nos últimos anos, o Brasil testemunhou um crescimento significativo em suas áreas urbanas, acompanhado pelo surgimento de assentamentos informais e comunidades desprovidas de regularização fundiária. A falta de segurança jurídica nessas áreas e a ausência de acesso adequado a serviços básicos criaram desafios significativos para os residentes e para o desenvolvimento urbano como um todo. Diante desse cenário, tornou-se imperativo estabelecer políticas que ofereçam soluções viáveis para a regularização dessas áreas e garantam um ambiente habitacional seguro e adequado para a população.

Dessa forma, a necessidade da regularização fundiária urbana no Brasil foi reconhecida, sendo estabelecida como uma política essencial,

conforme delineado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e posteriormente definida em suas diretrizes gerais pelo Estatuto da Cidade em 2001 (Brasil, 2001). A Lei Federal nº 13.465/2017 foi desenvolvida a partir de uma compreensão aprofundada das dificuldades enfrentadas pela população brasileira ao tentar regularizar suas propriedades. Custos elevados, complexidades burocráticas e falta de conhecimento sobre os processos legais foram os principais desafios que impulsionaram essa inovação legislativa. Ao estabelecer orientações claras e procedimentos mais acessíveis, essa lei não apenas buscou simplificar o processo de regularização, mas também teve como objetivo proporcionar segurança e estabilidade aos cidadãos que residem em áreas informais (Brasil, 2017).

A Reurb, como delineada por esta lei, não apenas representa uma mudança no cenário legal, mas também oferece uma promissora perspectiva para um futuro onde a segurança e a dignidade habitacional são acessíveis a todos os cidadãos brasileiros.

1.1 Percurso Legislativo no Brasil

José Afonso da Silva (2010), ao comentar acerca do regime jurídico da urbanizações no Brasil, aborda que o problema habitacional se agravou com a urbanização global. Para o autor, anteriormente, durante a vida rural, o problema era menos evidente, pois as pessoas organizavam suas próprias habitações conforme suas condições econômicas, mesmo que muitas vezes em condições precárias. O direito à moradia já estava presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, embora de forma imprecisa, no artigo XXV, 1. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deu mais clareza ao declarar o direito à moradia adequada, no artigo 11. A Constituição da República Portuguesa definiu esse direito de forma precisa em seu artigo 65, ao assegurar o direito a uma habitação adequada, higiênica e confortável para todos, preservando a intimidade pessoal e a privacidade familiar (Silva, 2010).

A Constituição Portuguesa definia no artigo 65 que o Estado tem a responsabilidade de implementar políticas de habitação dentro de planos gerais de ordenamento do território, apoiando-se em planos de urbanização que garantam uma infraestrutura de transporte e equipamentos sociais adequados. Além disso, o Estado deve incentivar iniciativas locais para resolver problemas habitacionais, promover cooperativas de habitação e facilitar a autoconstrução. Também deve estimular a construção privada,

desde que esteja em conformidade com o interesse público, e facilitar o acesso à habitação própria. Além disso, o Estado deve estabelecer um sistema de renda compatível com a renda familiar e promover o acesso à habitação própria. Para garantir isso, tanto o Estado quanto as autoridades locais devem exercer controle efetivo sobre a propriedade imobiliária, realizar expropriações de terrenos urbanos quando necessário e definir os direitos de utilização dessas propriedades.

No entanto, José Afonso da Silva (2010), aponta que a Constituição Brasileira de 1988 não foi tão específica até a Emenda Constitucional 26/2000, que incluiu o direito à moradia entre os direitos sociais e impôs ao Poder Público a obrigação de satisfazê-lo. Isso deu às entidades governamentais a responsabilidade de promover programas habitacionais para garantir o direito à moradia para aqueles que não podem providenciá-lo por conta própria devido a limitações econômicas. O direito à moradia envolve não ser privado arbitrariamente de uma habitação e ter acesso a uma moradia adequada, o que requer intervenção estatal por meio de programas habitacionais para garantir esse direito essencial à população.

No Brasil, ao longo das décadas de 1980 e 2000, foram implementadas importantes mudanças na legislação urbana, moldando o cenário da regularização fundiária e da política habitacional no país. Em 1988, a Constituição Federal estabeleceu princípios fundamentais, como a função social da propriedade, e introduziu instrumentos essenciais, incluindo o plano diretor municipal, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a usucapião de áreas urbanas. Essas medidas foram passos cruciais para promover a equidade e a justiça social no acesso à terra e à habitação (Brasil, 1988).

No início dos anos 2000, o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, consolidou diretrizes gerais da política urbana, colocando a regularização fundiária como uma de suas principais prioridades. O Estatuto trouxe à tona instrumentos como o direito de preempção e a transferência do direito de construir, oferecendo ferramentas legais para enfrentar os desafios urbanos relacionados à ocupação irregular e à falta de moradias adequadas (Brasil, 2001).

Além disso, a Medida Provisória 2.220, de 2001, representou um marco importante ao garantir o direito à concessão de uso especial para fins de moradia aos ocupantes que atendiam aos critérios estabelecidos. Esse passo foi crucial para regularizar áreas ocupadas de forma informal, proporcionando segurança jurídica aos moradores.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, por meio da Lei 11.124, centralizou programas habitacionais voltados para a população de menor renda. O SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foram implementados para gerenciar recursos e estruturar políticas habitacionais mais eficazes, garantindo que as iniciativas fossem direcionadas para quem mais precisa (Brasil, 2005).

A Lei de Acesso aos Imóveis da União, em 2007, facilitou o acesso a imóveis federais para beneficiários de programas habitacionais, enfocando a importância da posse para a população de baixa renda. Além disso, o Programa Minha Casa Minha Vida, instituído em 2009, não apenas endereçou a necessidade habitacional, mas também tratou da regularização fundiária por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), introduzindo a legitimação de posse e sua posterior conversão em propriedade, proporcionando estabilidade aos ocupantes (Brasil, 2007).

Finalmente, em 2017, a Lei 13.465 regulamentou a Reurb, consolidando as experiências anteriores em um arcabouço legal mais abrangente e detalhado, tal lei resultou na conversão da Medida Provisória nº 759 de 2016 em lei. A Reurb se tornou uma ferramenta fundamental para regularizar áreas urbanas informais, promovendo o desenvolvimento sustentável e garantindo o direito à cidade para todos os cidadãos.

É importante ressaltar que a Regularização Fundiária pode ocorrer em áreas rurais ou urbanas. No caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - Reurb-S, ela se aplica a núcleos urbanos predominantemente habitados por pessoas de baixa renda, conforme estabelecido no artigo 13, inciso I, da Lei nº 13.465/17.

Essa legislação é de grande importância para a legitimação fundiária como um instrumento fundamental na regularização de núcleos urbanos informais no Brasil. A legitimação fundiária, prevista na Lei nº 13.465/17, permite que ocupantes de áreas públicas ou privadas obtenham a propriedade de forma originária, desde que cumpridos os requisitos legais, consolidando assim a regularização fundiária. Após a legitimação fundiária, os beneficiários têm acesso a recursos econômicos, como linhas de crédito bancário, para construção, reforma ou aquisição de imóveis. A regularização dos imóveis também os torna aptos a serem objeto de financiamentos imobiliários, movimentando a economia local e gerando empregos. Além disso, a regularização contribui para a urbanização

adequada, prevenindo problemas sanitários e melhorando a qualidade de vida das comunidades locais.

Nesse contexto, as transformações na legislação urbana do Brasil ao longo dessas décadas refletem o compromisso do país em criar políticas mais justas e inclusivas, proporcionando habitação adequada e segurança jurídica para a população mais vulnerável. Essas medidas representam avanços significativos na construção de cidades mais equitativas e acessíveis para todos os seus habitantes.

2 A REURB-S EM ABREULÂNDIA

De acordo com os dados mais recentes do IBGE em 2023, Abreulândia, localizado na mesorregião ocidental do estado de Tocantins, ocupa uma área territorial de 1.906,295 km² e faz divisa com os municípios de Divinópolis do Tocantins, Dois Irmãos do Tocantins, Barrolândia, Caseara, Miracema do Tocantins e Araguacema.

A população de Abreulândia, conforme o censo de 2022, é de 2.576 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 1,35 pessoas por quilômetro quadrado. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado a partir do censo de 2010, é de 0,665. No que diz respeito aos trabalhadores formais, o salário médio é de 1,7 salário mínimo, conforme dados do censo de 2021.

A história de Abreulândia remonta a 12 de maio de 1946, quando surgiu a ideia de estabelecer um povoado próximo ao córrego Couro Danta. Posteriormente, em 1º de maio de 1961, essa ideia recebeu apoio renovado, culminando na definição e formação do povoado. O município foi oficialmente criado como Abreulândia em 20 de dezembro de 1991, por meio da Lei estadual nº 251, sendo posteriormente ajustado em seus limites pela Lei estadual nº 498, de 22 de dezembro de 1992, após ser desmembrado de Araguacema (Tocantins, 2017).

Em 16 de novembro de 2021, o Decreto nº 072 instituiu o Programa Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social denominado de “Regulariza Abreulândia”, no Município de Abreulândia, Estado do Tocantins. Este programa tem como objetivo efetivar o cumprimento da Lei Federal nº 13.465/2017, e de outros instrumentos normativos que regulamentam a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E).

O Decreto Municipal considera o direito fundamental à moradia previsto na Constituição Federal e as disposições da Lei Federal nº 13.465, ao estabelecer procedimentos administrativos para regularizar áreas do município que estão em desconformidade com a legislação vigente. Disciplina que o processo de regularização fundiária urbana seguirá as fases de requerimento, processamento administrativo, elaboração do projeto de regularização, saneamento do processo, decisão da autoridade competente, emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município e registro da CRF e do projeto de regularização fundiária perante o cartório de registro de imóveis.

Uma Comissão de Regularização Fundiária foi criada para coordenar e acompanhar o procedimento administrativo, envolvendo diversas áreas como engenharia, assistência social, jurídico, fiscal imobiliário e comunicação. A Comissão terá a responsabilidade de estabelecer áreas prioritárias para a regularização fundiária, conduzir os processos, produzir atos administrativos, mediar conflitos, auxiliar na confecção da decisão de conclusão do procedimento e fiscalizar as obras de infraestrutura.

O Decreto também define critérios para a classificação dos beneficiários de baixa renda, isentando-os do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em casos de aquisição originária da propriedade durante o processo de regularização fundiária. O programa visa transformar gradualmente a realidade do município por meio de obras e intervenções, proporcionando segurança jurídica e melhor qualidade de vida aos moradores de Abreulândia. Em suma, o Decreto possui como objeto a melhoria das condições de moradia e ao desenvolvimento sustentável da região e por meio da Portaria nº 0196/2021 instituiu a Comissão de Regularização Fundiária composta por 9 membros.

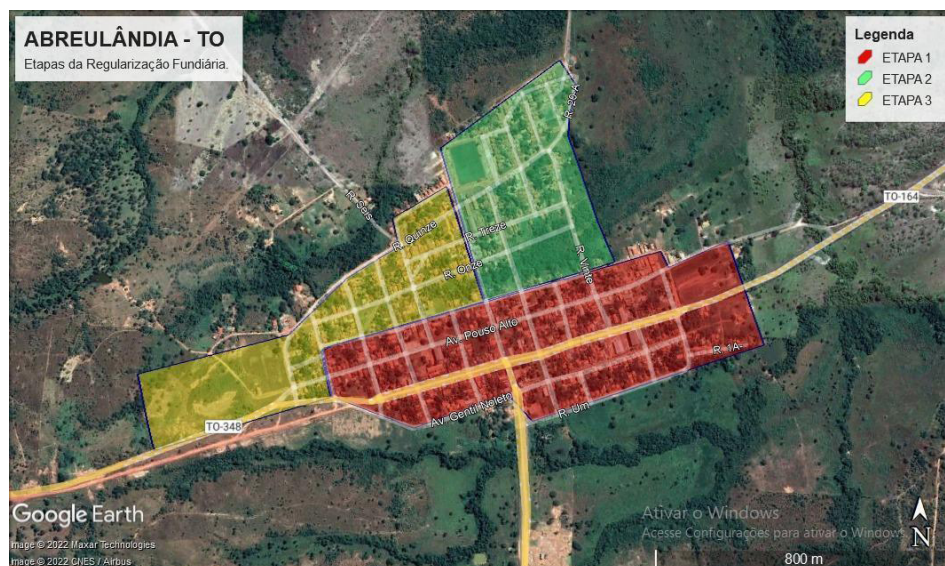
A portaria estabelece as funções da Comissão de Regularização Fundiária em conformidade com a Lei Federal nº 13.465/2017, Decreto Federal nº 9.310/2018 e Decreto Municipal nº 072/2021. Entre as principais atribuições da Comissão estão: elaborar ou revisar documentos de classificação da modalidade de regularização fundiária; definir requisitos para elaboração do projeto de regularização; aprovar cronogramas para término das etapas do processo; realizar buscas cartorárias e notificações; identificar ritos de regularização fundiária; notificar interessados para apresentar impugnações; realizar procedimentos extrajudiciais de

composição de conflitos; lavrar auto de demarcação urbanística, entre outras atividades.

2.1 Impactos da REURB-S

No processo de Regularização Fundiária, a Comissão dividiu a cidade em três microáreas. Este artigo focaliza o setor Monte Sinai (Etapa II na figura abaixo), uma área que engloba 100 propriedades a serem regularizadas. Ao analisar esse subsetor da cidade, examinamos o perfil socioeconômico dos residentes, usando dados de cadastros. Descobrimos que 62 famílias são beneficiárias do REURB-S, enquanto apenas uma foi classificada como REURB-E. As demais áreas foram identificadas como públicas.

Figura 1 - Divisão Territorial da Regularização Fundiária (Abreulândia, 2022)



É importante salientar que a análise abordada foi restrita aos beneficiários do programa REURB-S, com foco nos impactos sociais resultantes de sua implementação. A regularização fundiária teve um impacto positivo notável na análise social da comunidade atendida, proporcionando não apenas um acesso mais fácil aos programas sociais, mas também garantindo os direitos fundamentais estabelecidos pela legislação.

O programa foi implementado em uma área que abriga uma comunidade vulnerável de baixa renda, conforme indicam os dados coletados na pesquisa. Os impactos observados são significativos, resultando em uma transformação social tangível para a população local.

Após a implementação do programa, houve um aumento de 22% nos programas sociais atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), além de um crescimento de 36% no cadastro único, de acordo com dados da Secretaria de Assistência Social do Município, considerando o período de 2021 a 2023. A regularização fundiária proporcionou à população acesso a serviços essenciais como água, energia, saneamento e saúde, resultando em uma melhoria drástica na qualidade de vida.

Além disso, no âmbito do desenvolvimento urbano e inclusão social, foi evidenciado um crescimento ordenado da área regularizada. Isso permitiu que os moradores locais se integrassem de maneira mais ativa na comunidade, beneficiando-se dos direitos básicos mencionados anteriormente. A segurança jurídica oferecida aos habitantes das áreas informais incentivou a participação ativa na comunidade, fortalecendo os laços sociais e reduzindo conflitos.

Assim, o programa Regulariza Abreulândia, Imóvel Legal, fundamentado nas Leis 13.465/2017 e no Decreto 9.310/2018 do Governo Federal, proporcionou aos beneficiários rapidez e segurança jurídica. Com a conclusão do processo, os beneficiários receberam documentos que legitimam a regularidade de seus imóveis, garantindo-lhes a segurança necessária para utilizar suas propriedades. Atualmente, 62 beneficiários estão habilitados a negociar, obter empréstimos para reformas, expansões e outros benefícios.

No setor Monte Sinai, a regularização transformou o ambiente, conferindo-lhe segurança e reconhecimento legal perante a sociedade. A posse dos imóveis agora é oficialmente reconhecida pelos moradores do setor, resultando em uma comunidade mais harmoniosa e na significativa redução de conflitos relacionados à posse das propriedades. Os direitos de propriedade são respeitados e protegidos, trazendo contentamento aos beneficiários que agora têm o direito de propriedade legitimamente reconhecido.

Além disso, a economia do setor e, por conseguinte, da cidade de Abreulândia, prosperou com a criação de novos empreendimentos, como restaurantes, lava-jatos, oficinas de motos e bares, entre outros.

Essa expansão econômica se traduziu em uma arrecadação mais robusta do IPTU, na abertura de novas empresas e no aumento das operações comerciais, incluindo compras e vendas de imóveis com a cobrança do ITBI. Os novos estabelecimentos também contribuíram para a geração de empregos, com uma média de 2,5 funcionários por estabelecimento no setor Monte Sinai.

A comunidade recebeu melhorias significativas, como infraestrutura asfáltica, iluminação pública, praças, estádio de futebol com arquibancadas e rede de água. Esses benefícios atendem aos requisitos mínimos exigidos pela Lei de Regularização Fundiária, proporcionando à comunidade uma qualidade de vida melhorada. A realização e entrega simultânea dessas obras durante o processo de regularização demonstraram os benefícios do Programa para os beneficiários, proporcionando celeridade e confiança à população que acompanhou de perto essas ações transformadoras.

Em uma entrevista com o Sr. Neumário Aquino Almeida, fiscal do Código de Posturas do Município de Abreulândia por mais de 20 anos, foi destacada uma melhoria significativa no Setor Monte Sinai após o projeto de regularização fundiária. Anteriormente, as ruas não tinham asfalto, água ou energia, mas agora, graças às intervenções, há meio-fio, calçadas, asfalto, água e energia. Os moradores do setor se sentem privilegiados e isso se reflete até mesmo no cumprimento de seus deveres cívicos, como o pagamento do IPTU, que é feito com mais entusiasmo.

Constatou-se na entrevista realizada que essa regularização veio em momento oportuno para o município, pois os proprietários, agora munidos de documentos legais, podem obter financiamentos, proporcionando uma garantia que também repercute positivamente na economia local. Além disso, no aspecto social, foram criadas áreas de lazer, incluindo um campo de futebol e uma praça com parque e outras estruturas. Isso revitalizou o setor, oferecendo aos moradores um espaço recreativo sem as dificuldades anteriores, como lama e falta de estrutura.

Do ponto de vista econômico, houve melhorias significativas, tanto no setor comercial, que agora conta com mercearias e bares, quanto na arrecadação de tributos. Antes, não havia estabelecimentos comerciais, mas agora, graças ao projeto de regularização, os moradores desfrutam de uma melhor qualidade de vida, beneficiando-se do acesso a esses serviços locais, conforme os dados colhidos na entrevista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco neste artigo se fez na exploração da complexidade intrínseca ao conceito de cidade, ressaltando não apenas sua dimensão demográfica, mas também os aspectos políticos, econômicos e socioculturais que a definem. Em paralelo, analisou-se a perspectiva do direito à cidade, sublinhando a importância crucial da participação ativa dos cidadãos na transformação das estruturas urbanas, alinhada com os princípios da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil.

A Reurb, estabelecida pela Lei Federal nº 13.465/2017, emerge como uma resposta fundamental aos desafios da informalidade e desigualdade presentes nas cidades brasileiras. Além de simplificar o processo de regularização fundiária, essa legislação proporcionou segurança e estabilidade aos residentes em áreas informais, promovendo uma verdadeira revolução urbana. O estudo de caso de Abreulândia ilustra vividamente os impactos positivos da Reurb, transformando não apenas a paisagem física, mas também a dinâmica social e econômica de uma comunidade.

É imperativo reconhecer que a regularização fundiária não é apenas uma questão legal, mas um catalisador para o desenvolvimento inclusivo, oferecendo dignidade, segurança e um senso renovado de pertencimento às comunidades urbanas. Contudo, diante do cenário atual, é essencial expandir os esforços para implementar a Reurb em todo o país, permitindo que mais comunidades desfrutem dos benefícios de uma urbanização justa e equitativa.

Em última análise, a Reurb representa não apenas uma legislação, mas um compromisso essencial com a construção de cidades onde todos os cidadãos tenham acesso aos benefícios da urbanização. Ao garantir o direito à cidade de forma tangível, o Brasil não apenas legaliza propriedades, mas também investe no desenvolvimento humano e social, moldando um futuro mais promissor para seus habitantes. O exemplo inspirador de Abreulândia nos lembra do poder transformador da participação cidadã e da implementação efetiva de políticas públicas, indicando o caminho para cidades brasileiras mais justas, inclusivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ABREULÂNDIA, Prefeitura de. Mapa da Divisão Territorial da Regularização Fundiária. Abreulândia: Abreulândia, 2022. Figura em cores.

ABREULÂNDIA, Governo Municipal de. **História do Município**. Disponível em: <https://www.abreulandia.to.gov.br/historia-municipio>. Acesso em: 7 nov. 2023.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, DF:Brasília. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Brasília. 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Lei de Acesso aos imóveis da União Senado Federal, DF:Brasília. 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília. 2017.

CILENTO, Bruna Pimentel. **Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos (SP): posse e propriedade para quem?**. 2022. 137 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 1. ed., São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Cidades e Estado do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 7 nov. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: O direito à cidade II**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4. ed. São Paulo: Editora brasiliense, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, 2018.

TOCANTINS. Governo do Estado do Tocantins. Seplan-To. **Perfil Socioeconômico dos Municípios**. Palmas: Gerência de Estatística Socioeconômica e Contas Regionais, 2017. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/214227>. Acesso em: 7 nov. 2023.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E PARTICIPAÇÃO: LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA O MUNICÍPIO DE FRANCA

SOLIDARITY ECONOMY AND PARTICIPATION: LIMITS, POSSIBILITIES AND CHALLENGES FOR THE MUNICIPALITY OF FRANCA

Mateus Henrique Silva Pereira^{*}

Danilo Malta Ferreira^{**}

Rodolfo Borges de Faria^{***}

Úrsula de Oliveira^{****}

Fabiano Siqueira dos Prazeres^{*****}

RESUMO: Para um desenvolvimento mais inclusivo, considerando o conjunto de problemas da realidade brasileira, surge a Economia Solidária como outro modelo de produção, circulação, distribuição e consumo de bens, tendo como pilar a participação horizontal de todas as pessoas envolvidas nesse processo. Tal modelo encontra resistências nas pequenas e médias cidades, ao confrontar outros modelos de produção existentes na sociedade capitalista. Destacam-se como princípios singulares da Economia Solidária: a participação dos sujeitos e das comunidades, a reciprocidade, a cooperação, a solidariedade, a autogestão, a valorização das diversidades, entre outros. O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento das ações já realizadas neste campo e desenvolver reflexões quanto à participação na cidade de Franca, apontando os desafios a serem superados. Os métodos utilizados foram: ampla revisão bibliográfica sobre a relação entre Economia Solidária nas médias e pequenas cidades e participação; levantamento

^{*} Doutorando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”(UNESP) com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: mateus.hs.pereira@unesp.br

^{**} Doutor em Engenharia Urbana. Professor do Uni-FACEF. E-mail: danielomalta@facef.br

^{***} Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Funcionário do Banco do Brasil e Professor da FAMEF. E-mail: rodolfofaria@hotmail.com

^{****} Técnica em Meio Ambiente, Líder Comunitária, Presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Franca. E-mail: ursulaoli90@gmail.com

^{*****} Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Uni-FACEF. Graduado em Ciências Econômicas pelo Uni-FACEF. E-mail: fabianoprazeres@unifran.edu.br

de iniciativas econômicas solidárias em Franca e região. Espera-se assim avançar com o aumento da compreensão das iniciativas econômicas solidárias do entorno, bem como da questão da participação neste movimento e da participação real e efetiva destas iniciativas nos espaços existentes, na perspectiva de transformação da realidade local. Aponta-se como desafios a organização, racionalização e divulgação das ações envolvendo a Economia Solidária, bem como, ações fomentadoras do poder público local para o crescimento de tais práticas. Ao final, mostra-se que, não obstante os desafios, só será possível um desenvolvimento mais sustentável no município de Franca, por meio da Economia Solidária, com atividades horizontais e participativas de autogestão de trabalhadoras e trabalhadores.

Palavras-chave: Economia Solidária; Participação; Franca, SP.

ABSTRACT: *For a more inclusive development, considering the set of problems of the Brazilian reality, the Solidarity Economy emerges as another model of production, circulation, distribution and consumption of goods, having as its pillar the horizontal participation of all people involved in this process. This model encounters resistance in small and medium-sized cities, when confronted with other production models existing in capitalist society. The singular principles of the Solidarity Economy stand out: the participation of individuals and communities, reciprocity, cooperation, solidarity, self-management, valuing diversity, among others. The objective of this work is to survey the actions already carried out in this field and develop reflections regarding participation in the city of Franca, pointing out the challenges to be overcome. The methods used were: broad literature review on the relationship between solidarity economy in medium and small cities and participation; survey of solidarity economic initiatives in Franca and the region. The hope is to move forward with increasing understanding of solidarity economic initiatives in the surrounding area, as well as the issue of participation in this movement and the real and effective participation of these initiatives in existing spaces, with a view to transforming local reality. The challenges are the organization, rationalization and dissemination of actions involving the solidarity economy, as well as actions promoting local public authorities for the growth of such practices. In the end, it is shown that, despite the challenges, more sustainable development in the municipality of Franca will only be possible through the solidarity economy, with horizontal and participatory self-management activities of workers.*

Keywords: Solidarity Economy; Participation; Franca, SP.

INTRODUÇÃO

No contexto do conjunto de problemas que permeiam a realidade brasileira, destacam-se desafios complexos que demandam abordagens inovadoras. Este artigo considera como tais questões se manifestam no âmbito de cidades médias, em especial a cidade de Franca, interior do Estado de São Paulo. As cidades médias, tanto quanto as pequenas, são muitas vezes negligenciadas nas discussões nacionais, e no entanto enfrentam dilemas específicos, moldados por sua escala e dinâmica própria.

De acordo com Silva (2013), há diferentes perspectivas, abordagens e critérios de autores e pesquisadores quanto ao conceito de cidades médias e afirma não existir consenso entre os estudiosos. O autor destaca critérios quantitativos (como tamanho da malha urbana e contingente populacional) e qualitativos (como papel que desempenham na intermediação da rede urbana regional, por exemplo). Ou seja, nessa perspectiva não basta o número de habitantes. Uma cidade entre 50 mil e 500 mil habitantes tem uma dinâmica muito diferente se localizada no interior baiano ou no estado de São Paulo. Para fins deste estudo, que tem a cidade de Franca como objeto empírico, esta é considerada como cidade média, no entanto sem demasiado aprofundamento quanto aos determinantes para tanto. A cidade será melhor apresentada em item posterior.

Diante dessa realidade, a Economia Solidária emerge como um outro modelo de desenvolvimento. Seus princípios fundamentais, como solidariedade, reciprocidade e autogestão, apresentam-se como respostas tangíveis aos desafios enfrentados por essas cidades. Nesse cenário, a participação popular emerge como um dos pilares essenciais da Economia Solidária, promovendo uma abordagem horizontal na tomada de decisões e fomentando a cidadania participativa. Contudo, ao adentrar nas médias e pequenas cidades, deparamo-nos com resistências específicas que as distinguem das grandes metrópoles. Essas resistências podem estar enraizadas em estruturas sociais tradicionais, na falta de visibilidade dessas práticas ou até mesmo na resistência cultural à mudança.

1 REFERENCIAL CONCEITUAL E TEÓRICO: ECONOMIA SOLIDÁRIA E PARTICIPAÇÃO

Para aumento da compreensão sobre o fenômeno da Economia Solidária, da participação direta da sociedade civil para além da

representação e a relação entre Economia Solidária e participação, são apresentados os itens a seguir.

1.1 Economia Solidária como alternativa ao modo de produção capitalista

A Economia Solidária mostra-se historicamente como uma alternativa possível e superior ao modo de produção capitalista. Esta surgiu como uma reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos ocorrido logo após o surgimento do capitalismo industrial (Singer, 2002). Por meio de cooperativas de trabalhadores, criou-se toda uma dinâmica cidadã com uma racionalidade específica e princípios que se tornaram basilares para a Economia Solidária, tais como: solidariedade, reciprocidade, cooperação, autogestão comunitária¹.

A partir dessa estrutura, a Economia Solidária visa cumprir com as necessidades sociais e culturais de trabalhadoras e trabalhadores, conformando-se assim, numa experiência associativa baseada nas relações sociais reais, possuindo características distintivas, como a construção de laços culturais e afetivos, e a busca por um lucro social (Lisboa, 1999). Nesse diapasão:

A Economia Solidária constitui-se pelo conjunto de experiências coletivas de trabalho, produção, comercialização e crédito, organizadas por princípios solidários e que aparecem sob diversas formas: cooperativas e associação de produtores, empresas autogestionárias, bancos comunitários, clubes de troca, e diversas organizações populares urbanas e rurais (Singer; Souza, 2000, p.123).

A Economia Solidária possibilita, em termos políticos, uma maior realização da cidadania, ao aperfeiçoar ações vinculadas à sociedade civil. Cite-se, por exemplo, instituições vinculadas à democracia direta

¹ No surgimento da Economia Solidária, Paul Singer destaca alguns expoentes, tanto do campo prático quanto do teórico, tais como Robert Owen, Charles Fourier e Saint-Simon: “Owen e Fourier foram, ao lado de Saint-Simon, os clássicos do Socialismo Utópico. O primeiro foi, além disso, grande protagonista dos movimentos sociais e políticos na Grã-Bretanha nas décadas iniciais do século XIX. O cooperativismo recebeu deles inspiração fundamental, a partir da qual os praticantes da economia solidária foram abrindo seus próprios caminhos, pelo único método disponível no laboratório da história: o da tentativa e erro.” (Singer, 2002, p. 38)

e participativa, como conselhos, fóruns, orçamentos participativos, promovendo, portanto, a implementação de novos mecanismos institucionais e conseqüentemente, avanços no âmbito de políticas públicas, de desenvolvimento sustentável, geração de trabalho e renda, sempre tendo como essência a ideia de solidariedade.

Nesse sentido, a Economia Solidária coloca-se como uma via real para o avanço em parâmetros democráticos e igualitários para organizar as atividades econômicas. Ao contrário da economia de mercado capitalista, calcada na competição e na construção de monopólios, a Economia Solidária postula princípios distintos, tais como a propriedade coletiva e a não subordinação à forma salário.

O desenvolvimento humano também está presente como um dos fundamentos da Economia Solidária e de seus participantes. Isso se dá na medida em que se desenvolvem potencialidades de autogestão das atividades econômicas nos âmbitos da produção, circulação, distribuição e consumo. A autogestão se configura pela horizontalidade das decisões, geralmente tomadas de maneira coletiva em oposição à heterogestão consubstanciada nas empresas capitalistas, baseadas estritamente na meritocracia e na eficiência econômica (Singer, 2022).

Tais organizações têm como princípio a hierarquia e a verticalidade nas decisões, o que afasta trabalhadores e trabalhadoras dos frutos de sua atividade produtiva, dos frutos do seu trabalho, causando consequências graves para o desenvolvimento humano, como a alienação política. Nesse ponto, a própria estrutura das organizações solidárias possui um caráter educativo, pois torna os seus agentes conscientes de suas atividades, e em última instância, do que envolve a própria reprodução da vida.

Nos últimos anos, a Economia Solidária tem ganhado força como um movimento impulsionado pela mobilização popular que reúne diversos atores sociais. Esses atores podem ser categorizados como iniciativas econômicas solidárias, entidades de apoio e fomento (EAF) e gestores públicos. As iniciativas econômicas solidárias abrangem uma variedade de formas, desde cooperativas de trabalho, que se destacam como a principal expressão desse empreendimento solidário, até coletivos informais e associações com dinâmicas não estritamente comerciais. As EAFs, sejam públicas ou privadas, sem fins lucrativos, desempenham um papel vital ao oferecer suporte direto às iniciativas econômicas solidárias, fornecendo capacitação, assessoria técnica e gestão. No âmbito federal, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), criada em

2003 e recentemente restabelecida, tem desempenhado um papel crucial na promoção de atividades de apoio à Economia Solidária em todo o país. Nas esferas estaduais e municipais, a presença de setores, departamentos ou secretarias dedicadas à Economia Solidária varia conforme o contexto político e a importância atribuída a essa abordagem em cada região. (Cortegoso e Shimbo, 2005).

Ao se colocar historicamente como uma via alternativa ao capitalismo, a Economia Solidária construiu uma lógica distinta ao desenvolvimento histórico capitalista, este baseou-se em acumulação de riquezas e em acumulação de poder, com características de exclusão social. Não obstante, os avanços civilizatórios trazidos pelo desenvolvimento histórico possibilitam à Economia Solidária desenvolver um raciocínio distinto para o seu desenvolvimento, com fundamentos distintos e com aspectos particulares, vejamos:

Entendemos por desenvolvimento solidário um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma. (Singer, 2004, p. 7)

As relações sociais desenvolvidas na esfera da Economia Solidária tem tanto o condão de criar um crescimento econômico mais sustentável², com respeito e adequação à parâmetros ecologicamente mais equilibrados, quanto de resgatar aspectos positivos das relações em sociedade que foram perdidos com uma lógica perversa de puro crescimento econômico, desenvolvida pela economia de mercado. Esta perspectiva, utilizando-se do termo de Karl Polanyi (2000), “desenraiza” a produção de bens e serviços das relações sociais, promovendo individualismos que permeiam a história recente do mundo³. Do outro lado, a Economia Solidária

² No presente trabalho, a sustentabilidade é entendida como um conjunto de diversas ações e processos destinados a preservação de ecossistemas, levando em conta os elementos físicos, químicos e ecológicos, possibilitando a existência e a reprodução da vida, atendendo tanto às necessidades atuais quanto as das gerações futuras (Boff, 2012).

³ Aqui destaca-se o estudo histórico de Karl Polanyi (2000) e sua ideia do duplo movimento entre o princípio do liberalismo econômico vinculado a um mercado auto regulado e o princípio da proteção social, com a finalidade de preservar o homem, a natureza e a organização produtiva.

posiciona-se no enraizamento social e político de aspectos econômicos, retomando, portanto, valores coletivos, sociais e culturais presentes na história da humanidade.

Tal resgate torna-se possível diante das inumeráveis crises graves da predominância da economia de mercado sobre as demais formas de reprodução social. As próprias contradições existentes na relação entre capital e trabalho, cite-se exclusão social, exploração de trabalho, forma salário, alienação política, produção de miséria, fome e desigualdades, colocam a contestação a esse sistema no debate cotidiano.

Aponta-se que tais contradições e demais problemas engendrados pela economia de mercado capitalista fomentam a oposição a esse sistema. Paul Singer (2002) destaca as bases do “novo cooperativismo”, quais sejam: a defesa da democracia e o valor a ela dado, a preponderância da igualdade dentro de empreendimentos, a insistência na autogestão e o repúdio ao assalariamento.

Assim, permite-se afirmar que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas promovem sua própria contestação, e respostas que se desenvolvem de maneira oposta. Dialeticamente, os limites do capital colocam no caminho as possibilidades de sua superação, não apenas de maneira formal, e sim, materialmente, de acordo com a realidade social.

1.2 Participação direta para além da representação do paradigma liberal

Como anteriormente exposto, a participação é um dos fundamentos da Economia Solidária. Destaca-se aqui, a necessidade de direitos de participar das decisões de forma isonômica (Singer, 2002) em que cada participante do empreendimento solidário tem o mesmo peso de decisão em temas que afetam diretamente, por exemplo, os produtos e bens ofertados por determinado empreendimento solidário.

Para este trabalho, buscou-se trabalhar a ideia de participação de maneira profunda, ao tratar da obra “Participação e Teoria Democrática” (1992) da autora britânica Carole Pateman. Com isso, pretende-se basear aspectos democráticos relevantes e verificar suas potencialidades para as práticas realizadas na cidade de Franca.

A referida autora parte-se da tradição rousseuniana⁴ de democracia para criticar a teoria liberal democrática. Esta tem como foco de seus estudos as instituições vigentes, tendo como pressuposto, portanto, a validade da democracia representativa e não a perspectiva de uma participação direta de cidadãos e cidadãs.

Assim, Carole Pateman procura desenvolver uma visão de participação para além do sufrágio universal e a escolha de representantes. Esta visão, segundo ela, tem a função de proteção, em que se visa resguardar interesses privados do cidadão, possuindo, portanto, um caráter limitado para a coletividade e para se alcançar novos parâmetros democráticos. Nesse sentido:

A “igualdade política”, na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente, “participação”, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra as decisões arbitrárias dos líderes e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático (Pateman, 1992, p. 25).

Nesta obra, a autora realça a importância de se compreender a relação entre democracia e participação através da tomada de decisões. Para ela, os avanços possíveis tanto na sociedade quanto na teoria democrática partem de uma participação efetiva, em espaços que são preenchidos por trabalhadoras e trabalhadores, como indústrias e empresas. Ou seja, a reflexão sobre as reais potencialidades da democracia devem olhar para a tomada de decisões realizada nos âmbitos da produção, circulação,

⁴ É sabido a defesa de Rousseau (2016) da democracia direta, isso se dá na medida em que o autor expõe a incompatibilidade estrutural entre desigualdade e democracia. Nesse sentido e com interesse para esse trabalho, Rousseau enxergava a associação como um mecanismo básico da vida em coletividade: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, obedece porém a si mesmo, permanecendo assim tão livre como antes. Tal é problema fundamental que o Contrato social soluciona” (Rousseau, 2016, p.28).

distribuição e consumo de bens⁵. Dessa forma, de maneira bem elucidativa, ela desloca o olhar das instituições pertencentes ao Estado para a economia real, onde de fato, defende-se neste trabalho, as decisões mais importantes da sociedade são tomadas.

Outro ponto relevante da obra de Carole Pateman é no tocante às funções que a participação exerce nos locais onde ela é praticada. Partindo-se do entendimento de participação como tomada de decisões, a autora elenca três funções primordiais: a educação, a promoção de decisões coletivas e a integração.

A educação estabelecida pela participação prevê a superação da alienação política. Ao participar da tomada de decisões que influenciam sua vida, as pessoas envolvidas tomam consciência de sua condição na história e avançam na emancipação não somente política, mas também humana. A função educativa prevê a autogestão como fundamento básico de sociedades mais democráticas, em oposição à heterogestão.

Já as decisões coletivas necessitam de mecanismos de organização para serem realizadas. Elas podem ser tomadas mediante associações, cooperativas, sindicatos, coletivos ou quaisquer outras formas de organização da população. Tais decisões, por óbvio, devem respeitar o princípio isonômico, e impedir qualquer tipo de discriminação nos momentos em que serão realizadas.

Não menos importante mostra-se a função de integração da participação. Ela visa a estabelecer o pertencimento à comunidade em que a tomada de decisão é realizada. No momento em que cada pessoa decide sobre questões que afetam diretamente sua vida e sua comunidade, ela interage com demais membros e assim, aflora o sentido de pertencimento e coletividade.

Dessa forma, a contribuição de Carole Pateman entende-se vital para a relação entre Economia Solidária e participação na medida em que promove o descolamento da democracia onde ela efetivamente deve ser exercida, ou seja, em espaços institucionais onde estão presentes produtoras e produtores de mercadorias e bens.

⁵ Em seu livro, Carole Pateman estuda a autogestão de trabalhadores na antiga Iugoslávia. Através deste estudo empírico, ela demonstra como funciona a gestão realizada por trabalhadores em indústrias na antiga Iugoslávia, pontuando problemas e acertos desse tipo de organização. A autora também questiona a falta de estudos empíricos neste tema para os pesquisadores da teoria democrática.

1.3 A relação entre Economia Solidária e Participação direta

Após percorrer caminhos teóricos das obras de Paul Singer concernentes à Economia Solidária e de Carole Pateman referente à participação, faz-se necessário relacionar tais perspectivas teóricas, no intuito de acrescentar contribuições para a abordagem cada vez mais democrática da Economia Solidária.

A perspectiva teórica da autora britânica coaduna-se com o fundamento de participação trabalhado por Paul Singer, pois a Economia Solidária visa a própria emancipação de trabalhadoras e trabalhadores, aplicando a horizontalidade e a isonomia na tomada de decisões de seus participantes.

Da mesma maneira, a visão de Carole Pateman sobre o entendimento de participação como tomada de decisão é de extrema relevância para a Economia Solidária. Como pontuado por Paul Singer, a autogestão é fundamento para a Economia Solidária e só se dá mediante as decisões elencadas por todos os participantes. No âmbito da Economia Solidária e de sua horizontalidade, cada participante se informará e deliberará sobre questões que envolvem diretamente a sua vida. Ao realizar esse processo, as pessoas tomarão consciência de suas ações e superarão arbitrariedades da heterogestão do capitalismo.

As funções da participação trabalhadas pela autora britânica também devem ressoar nas iniciativas pertencentes à Economia Solidária. O caráter educativo que uma verdadeira participação promove é inteiramente diverso da ideia de participação presente na democracia liberal, vinculada apenas à representação e ao sufrágio universal. A isonomia na participação e a autogestão são características elementares para uma educação minimamente progressista. E isso é visto na Economia Solidária.

Da mesma forma, a deliberação coletiva implantada no âmbito da Economia Solidária é um parâmetro democrático realmente existente. As decisões que respeitam esse aspecto e que partem de associações, cooperativas e demais entidades pertencentes à Economia Solidária, propiciam as vias de uma genuína transformação social, para além do individualismo existente na economia do tipo capitalista.

Já a função da integração percorrida por Pateman pode aprofundar ainda mais o que é desenvolvido teoricamente por Paul Singer. O sentimento de pertencimento à comunidade apresenta-se como elemento subjetivo

central para a Economia Solidária. Aponta-se, como um dos desafios atuais da Economia Solidária, o desenvolvimento da interação entre os participantes e o reconhecimento das atividades realizadas por eles.

Com o exposto até aqui, resta claro que, para o presente trabalho, só é possível a verdadeira participação na Economia Solidária, e o inverso é recíproco, só é possível falar em uma democracia inteiramente participativa na Economia Solidária. Os dois aspectos teóricos trabalhados convergem para um mesmo caminho de aprofundamento da democracia e da transformação social. Não obstante os desafios que participação e Economia Solidária enfrentam, quais sejam a arbitrariedade e o capitalismo, indicam-se as potencialidades que ambas possuem, não somente de contestação e de alternativa, mas também qualitativamente, no rumo de uma sociedade superior a que atualmente presenciamos, mais organizada e menos miserável, mais sustentável e menos destruidora.

É com esses aportes teóricos que passa para a próxima fase do trabalho, qual seja: indicar se tais ideias e valores estão presentes nas iniciativas existentes da Economia Solidária na cidade de Franca.

2 OBJETIVO E MÉTODOS DA PESQUISA

Neste item são apresentados o objetivo do artigo e o método de pesquisa utilizado para a obtenção dos resultados, bem como breve apresentação da cidade de Franca, local sede do presente estudo.

2.1 Objetivo

O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento das ações já desenvolvidas no campo Economia Solidária e desenvolver reflexões quanto à categoria de participação neste campo na particularidade da cidade de Franca e entorno, apontando os desafios a serem superados.

2.2 Métodos da pesquisa

Os métodos de pesquisa utilizados foram: a. revisão bibliográfica sobre a relação entre Economia Solidária nas médias e pequenas cidades e participação; b. levantamento de atores do movimento de Economia Solidária: iniciativas econômicas solidárias, EAF e gestores públicos em

Franca e região; c. identificação e discussão de questões relacionadas à participação.

2.3 Franca: cidade média e local do estudo

A cidade de Franca, situada no interior do estado de São Paulo, contava com uma população de 352.537 habitantes em 2022, de acordo com IBGE (2022), ocupando a posição de 75ª mais populosa do Brasil e a 9ª mais populosa do interior paulista. A cidade está distante 401 km da capital do estado de São Paulo e 676 km da capital Federal, ocupando uma área total de 605,679 km², sendo 82,34 km² destinados à zona urbana. Além de sua notoriedade como a “Capital Nacional do Calçado” e “Capital Nacional do Basquete”, Franca se destaca em diversos indicadores de qualidade de vida. Reconhecida como a 5ª cidade mais segura do Brasil, a 4ª com o melhor saneamento básico, e classificada como a 5ª melhor cidade para se viver no país, evidencia-se como um importante centro urbano, econômico e industrial. Franca, figurando como a 41ª cidade mais desenvolvida e a 52ª em qualidade de vida, atrai diariamente milhares de residentes das cidades circunvizinhas, tanto do estado de São Paulo quanto de Minas Gerais. (WIKIPÉDIA, 2023)

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos neste estudo se referem ao levantamento e descrição dos atores do movimento de Economia Solidária na cidade de Franca e entorno, bem como destaques e questões relacionadas à participação ativa desses atores.

3.1 Levantamento e descrição de atores do movimento de Economia Solidária em Franca e entorno

Os atores de Economia Solidária identificados se referem a iniciativas econômicas solidárias e EAFs. Não foram identificados gestores públicos deste campo, como ocorre em outras localidades.

3.1.1 Iniciativas de Economia Solidária

A primeira iniciativa trazida para o trabalho é a do Assentamento da Fazenda 17 de Abril, no município de Restinga/SP, vizinho a Franca/SP, tradicional assentamento ligado ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Tal assentamento foi criado no ano de 1998 e tem entre seus líderes a figura icônica da luta pela reforma agrária de Pedro Xapuri. A história do assentamento está intimamente ligada a ele⁶.

Em janeiro de 1998, após anos de apuração por parte do sindicato dos sapateiros de uma porção de terras pertencente então à FEPASA (Ferrovia Paulista S.A.) que estava sendo usada ilegalmente por grileiros e fazendeiros para o plantio de eucalipto, e posterior apoio do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e da CUT (Central Única dos Trabalhadores), 1.285 alqueires, conforme relatos de Xapuri, foram ocupados por trabalhadores rurais organizados da região e, em setembro do mesmo ano, tal porção de terras foi regularizado pelo ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), quando se tornou oficialmente um Assentamento de Terras de Trabalhadores Rurais, denominado pelos trabalhadores de Assentamento Boa Sorte⁷.

⁶ Pedro Xapuri, cearense de nascimento, viveu nos anos 80 no estado do Acre e acampou ao lado de Chico Mendes na organização sindical rural e militância em prol dos povos da floresta e contra o garimpo. Diante do assassinato de Chico Mendes e a eminente ameaça de morte, Pedro Xapuri acabou por se mudar da região de Xapuri no Acre para o interior do estado de São Paulo, para a cidade de Franca. Essa mudança se deu por intermédio do então sindicato calçadista da região. Ele chegou no município em meados em 1989 e se ocupou deste ano até 1998 em trabalhar como zelador do clube do sindicato dos sapateiros e como cuidador de uma horta municipal no bairro City Petrópolis, região periférica da cidade.

⁷ Outra denominação deste Assentamento é fazenda 17 de abril, em homenagem aos 19 trabalhadores Sem Terra assassinados pela polícia militar no ano de 1996 em Eldorado dos Carajás, no sul do Pará.

Atualmente, no ano de 2023, o Assentamento tem uma população de cerca de 700 pessoas, que ocupam praticamente todos os 1.285 alqueires, exceto 20 por cento, resguardados para área de reserva natural e 960 alqueires para terras agricultáveis. O Assentamento está dividido em lotes e cada qual está cedido para uma família que deve morar e produzir nesses espaços.

Apesar do assentamento estar ligado ao MST, nem todos os moradores são filiados a esse movimento. Não há um controle sobre a quantidade de moradores filiados e não filiados ao MST. No ano de 2023, entre associações e cooperativas, há 5 instituições de agricultura familiar no assentamento, com destaque para a CROOPCRESP (Cooperativa de Produção e Comercialização dos Pequeno Produtores Rurais do Estado de São Paulo), cooperativa de assentados produtores de leite que, em parceria com o setor de laticínio da região, produz derivados do leite, e escoar a produção para a merenda escolar de vários municípios do estado de São Paulo, inclusive para a capital.

A cooperação entre pequenos produtores da agricultura familiar é um exemplo de trabalho e horizontalidade no Brasil, e, como não poderia ser diferente, em Franca. Essa experiência possibilita a trabalhadoras e trabalhadores do campo produzirem seu próprio alimento, além de tomarem consciência de sua própria atividade histórica, em contestação propriedade privada capitalista, sendo, portanto, uma forma alternativa de desenvolvimento não subordinada à forma salário (Singer, 2022). A cooperativa do assentamento da Fazenda 17 de Abril tem grande importância para a cidade de Franca, pois escoar seus produtos para o município, produzindo alimentos saudáveis e afastados de agrotóxicos, combatendo o uso de alimentos ultraprocessados e favorecendo o direito humano à alimentação adequada.

O segundo caso refere-se à horta comunitária Plantando Saúde, localizada no bairro City Petrópolis, na cidade de Franca/SP, que foi idealizada, em 2020, e concretizada, a partir de março de 2021, por moradores do bairro e pessoas em situação de rua que vivenciavam vulnerabilidade alimentar no período pós-pandemia.

A referida horta, resultado do Projeto Plantando Saúde, nasceu com o objetivo de garantir à comunidade do bairro City Petrópolis segurança alimentar e nutricional para a população em situação de insegurança alimentar. A estrutura do projeto foi construída em área de 493 metros quadrados, perímetro de 66,01, dispondo de uma estufa com 48 metros

quadrados para cultivo de mudas, sistema de coleta e armazenamento de água pluvial.

O Projeto Plantando Saúde tem como objetivo não só promover a segurança alimentar, mas impactar positivamente várias esferas da vida comunitária, oportunizando trabalho prioritariamente às mulheres, difundindo técnicas de cultivo e propiciando o aprendizado sobre a manutenção de hortas em pequenos espaços, cumprindo, assim, um papel fundamental no convívio social de todas as pessoas envolvidas. Nesse sentido, o projeto exemplifica os princípios da Economia Solidária, elencados anteriormente.

A horta tem importantes atores para a sua construção e manutenção além dos moradores do bairro City Petrópolis. Os principais foram: o engenheiro agrônomo Paulo Lemos; a nutricionista Tuani Morila; os técnicos em meio ambiente Jean Carlos Zacarelli, Diego Ferreira e Úrsula de Oliveira, esta última, idealizadora e coordenadora do projeto (além de uma das autoras deste artigo).

A organização da horta era realizada de acordo com as limitações e possibilidades de seus participantes, e se dava com a disponibilidade de horário deles para a realização de mutirões e/ou oficinas específicas de plantio. Os participantes que trabalhavam na horta podiam levar semanalmente verduras para alimentarem suas famílias, e o que era arrecadado com a venda das verduras, vendidas com valor social abaixo dos valores de mercado, destinava-se para o pagamento de água e outros insumos necessários para a continuidade do projeto.

A integração da comunidade é outra característica do projeto, pois envolve a participação da comunidade, direta e indiretamente, gerando-se, assim, a ideia anteriormente trabalhada de pertencimento (Pateman, 1992). Os seus membros contribuíram, de várias formas, com a doação de mudas e sementes, compartilhando saberes e fazeres. Acrescenta-se a isso o fato de muitos moradores comprarem produtos da horta e ajudarem a fortalecer o projeto, configurando-se, portanto, o princípio da solidariedade, de extrema importância para a economia solidária.

Como forma de organização dos participantes, constata-se a perspectiva da autogestão na medida em que eram realizadas reuniões entre eles, no intuito de racionalizar o processo de construção e manutenção da horta, além de encontros com a diretoria da associação de moradores do bairro, fomentando sempre o diálogo para o desenvolvimento da horta.

Dessa forma, a configuração de uma autogestão comunitária propicia que a participação, entendida aqui como tomada de decisão (Pateman, 1992), exerça um caráter educativo para todas as pessoas envolvidas.

A terceira iniciativa exposta nesta pesquisa é a da agricultura familiar no município de Claraval, Minas Gerais, que se localiza na divisa da região sul de Minas Gerais com a região nordeste do estado de São Paulo e faz divisa no estado de São Paulo com o município de Franca. Na área agrícola, Claraval possui uma característica muito peculiar em relação à maior parte dos municípios brasileiros, que é a predominância da pequena propriedade familiar.

Ademais, o município passa, desde o ano de 2013, por um processo crescente de associativismo e cooperativismo acompanhado de uma mudança produtiva para a agroecologia, estimulados pela orientação técnica da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado de Minas Gerais, a EMATER.

A mudança do paradigma produtivo associativista e o cooperativista, juntamente com a agroecologia e a inserção em mercados institucionais, melhorou as condições de vida dos produtores cooperados, resultando na superação a situação de pobreza (Faria, 2019).

Por meio da atuação e iniciativa da EMATER, foi criada a Cooperativa das Agricultoras e Agricultores Familiares Orgânicos de Claraval e Região, a Coorgânica. Ela teve por objetivo unir pequenos produtores orgânicos da região com o objetivo de escoar a produção de forma conjunta e de ampliar o escopo de mercado consumidor.

A Coorgânica expandiu a sua atividade e suas redes, conseguindo atuar para além da cidade de Claraval e ganhando dimensões regionais no entorno da cidade de Franca. Por essa razão, atualmente, ela exemplifica as potencialidades da Economia Solidária na região, pois, além de participar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), adentrou ao mercado privado, organizando feiras de comercialização de produtos orgânicos no município onde há cooperados e criando um site para comercialização online de produtos nos municípios da região.

A atividade da Coorgânica na região de Franca também mostra-se exemplar no tema da Economia Solidária e da democracia. A horizontalidade na produção de decisões coletivas e a organização dos participantes é um pilar da democracia (Pateman, 1992) para qualquer atividade produtiva, e que almeja avanços civilizatórios significativos.

Aponta-se que os três exemplos de Economia Solidária acima expostos cumprem, em grande medida, os objetivos de um desenvolvimento solidário e alternativo ao modelo capitalista na região de Franca. Não deixa de ser desafiador o rompimento com um paradigma de produção dominante, todavia, percebe-se que a racionalidade da Economia Solidária indica caminhos para ações transformadoras.

Os desafios que essas iniciativas encontram na região de Franca perpassam também pela falta de apoio do poder público municipal. As lutas travadas pela sociedade civil exigem a criação e o desenvolvimento de uma política pública voltada para a dinamização das iniciativas em Economia Solidária. Entretanto, ao contrapor a hegemonia de produção capitalista, a Economia Solidária encontra obstáculos tanto no poder público quanto em empresas privadas.

Assim, em maior ou menor grau, os princípios da Economia Solidária foram praticados pelas iniciativas expostas, que praticam a solidariedade, a reciprocidade, cooperação e autogestão comunitária, indicados no primeiro tópico teórico do trabalho, desenvolvido por Paul Singer (2022).

Da mesma forma, na perspectiva da teoria democrática, demonstrou-se não apenas a afinidade entre participação e iniciativas de Economia Solidária em Franca, como a necessidade da utilização de democracia efetivamente participativa na tomada de decisões em espaços reais (Pateman, 1992) e que terão o condão de produzir resultados efetivos na vida cotidiana das pessoas que participam das iniciativas.

As funções de uma verdadeira participação foram elencadas por Carole Pateman (1992), quais sejam: educação, promoção de decisões coletivas e a integração entendida como pertencimento a determinada comunidade, e também se fizeram presentes nas atividades aqui pesquisadas.

Por fim, com o exposto e com a atividade do grupo de trabalho de Economia Solidária, defende-se, na região de Franca, a expansão dessas iniciativas já existentes, o apoio a criação de mais entidades que promovam a Economia Solidária, o desenvolvimento de canais e espaços que possibilitem a união dos atores da Economia Solidária e a promoção do

debate acerca do tema em ambientes diversos ocupados por trabalhadores e trabalhadoras, estudantes e demais entidades da sociedade civil.

3.1.2 Entidade de apoio e fomento (EAF)

A única entidade de apoio e fomento identificada e apresentada neste trabalho se refere ao Grupo de Trabalho (GT) “Economia Solidária e Cooperativismo” do Fórum Franca Sustentável. Sabe-se que houve uma incubadora tecnológica de cooperativas populares na Unesp Franca, porém não foram obtidos dados para este trabalho.

Quanto ao GT, o contexto se relaciona a Organização das Nações Unidas (ONU) que estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), um plano de ação que envolve a erradicação da pobreza, fome zero, agricultura sustentável, maior acesso à saúde, educação, trabalho decente, entre outros, como desafios globais. Fruto desta iniciativa começaram a se organizar em diversas cidades fórum para discussão e ações relacionadas ao tema. Na cidade de Franca foi criado em 2018 o Fórum Franca Sustentável.

O GT “Economia Solidária e Cooperativismo”, um entre dez GTs do Fórum, tem como objetivo reunir interessados na temática para reflexão, definição de ações e produção de materiais quanto ao que relaciona a Economia Solidária, desenvolvimento sustentável, sobretudo na busca dos ODS. Participam professores universitários, um estudante de pós-graduação e duas lideranças comunitárias.

Uma das atividades de destaque deste GT foi a participação no II Congresso Cidades e Desenvolvimento Sustentável, ocorrido em dois dias de novembro de 2022, na Universidade de Franca (Unifran). Entre as atividades promovidas pelo GT estão uma feira e uma roda de conversa entre os empreendimentos de Economia Solidária.

A feira ocorreu durante todo o segundo dia de evento, das 8:30 as 18 horas, com barracas com alimentos do assentamento Boa Sorte, artesanatos do grupo de artesãs Mães que Florescem, artesanatos do Clube do Artesanato Morroagudense, composto orgânico e bordado antirracista de ativista chamada Isabel (Isa do Rosário) e mais algumas barracas destinadas à Feira das Pretas.

Quanto a roda de conversa, uma atividade que durou duas horas, participaram, Rodolfo Borges e Danilo Malta como membros do GT (e também autores deste artigo), seu Pedro Xapuri e Dona Tereza, do

assentamento Boa Sorte, A Angélica, da associação Clube do Artesanato Morroagudense, Anderson Nassif, da Rede Anastácia (uma rede de empreendimentos solidários de catadores do interior do Estado de São Paulo), Larissa Tinto e Marcela, assessora da cooperativa de catadores de Franca (Cooperfran) e Mateus Pereira doutorando em direito pela Unesp Franca (também um dos autores deste artigo e hoje membro do GT pois ainda não era na época).

Entre os assuntos debatidos estão questões como a importância da organização dos trabalhadores, as estratégias para aproximação de artesãos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, o Luz para Todos, a democracia interna dos grupos, a economia das trocas, da reciprocidade, visão da sociedade para os catadores, a diferença entre o chamada cooperativismo “oficial” e o cooperativismo popular, a união de campo e cidade e uma breve análise de conjuntura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, buscamos compreender e analisar a dinâmica da Economia Solidária em uma cidade média, a cidade de Franca e seu entorno, destacando suas iniciativas e atores. O objetivo principal foi realizar um levantamento das ações já desenvolvidas nesse campo e refletir sobre a participação na particularidade local.

Iniciativas como o Assentamento Boa Sorte, a horta comunitária Plantando Saúde e a Cooperativa Coorgânica demonstram a capacidade de organizações populares em promover não apenas a produção econômica, mas também a segurança alimentar, a promoção de práticas sustentáveis, a inclusão social e sobretudo, pela forma como envolvem os membros da comunidade, a participação ativa. A promoção da participação vai além da simples tomada de decisão. Ela permeia a estrutura e funcionamento das iniciativas, os processos de (auto)gestão, as relações entre os participantes, entre outros. A autonomia na condução das atividades, a realização de mutirões e oficinas, além da busca por diálogo e consenso, caracterizam a participação como um elemento-chave na construção dessas práticas.

Também foi identificado o Grupo de Trabalho “Economia Solidária e Cooperativismo” do Fórum Franca Sustentável como uma entidade de apoio e fomento, promovendo a discussão, ações e a integração entre diversos atores desse movimento na região. O GT também propicia a participação, como no caso da promoção de feira para comercialização

e roda de conversa, bem como outras atividades que envolvem ativamente os interessados no tema da Economia Solidária.

A identificação de gestores públicos comprometidos com a Economia Solidária na região é uma lacuna que merece atenção, pois a articulação entre o setor público e as iniciativas populares pode potencializar ainda mais os resultados alcançados.

Em síntese, este estudo contribui para compreensão da relação entre Economia Solidária e participação em Franca, destacando o papel das iniciativas econômicas solidárias locais e as entidades de apoio e fomento. Este panorama serve como base para futuras reflexões e ações visando o fortalecimento do ainda incipiente movimento de Economia Solidária local.

REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CORTEGOSO, A. L. e SHIMBO, I. Empreendimentos solidários, universidades, movimentos sociais e gestores públicos: articulação de esforços na promoção da Economia Solidária no Brasil de hoje. In: 2ª Jornada Universitária sobre Cooperativismo, Economía Solidaria y Procesos Asociativos. Montevideo, 2005.

FARIA, R.B. A Inovação no Setor Público e a aplicação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município de Claraval -MG . Dissertação no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista. Franca. 105 p. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Franca - SP. **Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/panorama>>. Acesso em: 08 de outubro de 2023.

LISBOA, Armando de M. A emergência das redes de economia popular no Brasil. In: **DALRIM N.M (org.). Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho**. São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLANYI, Karl, **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**, 3ª ed, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

SILVA, Andresa Lourenço. Breve discussão sobre o conceito de cidade média. **Geoingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**. Maringá, v. 5, n. 1 , p. 58-76, 2013. ISSN 2175-862X (on-line)

SINGER, Paul; SOUZA, André. R. de (Orgs.). **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. - 1. ed. - São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Desenvolvimento e desenvolvimento solidário. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - Trabalho e Emprego • **Estudos Avançados, São Paulo**. 18 (51) • Ago 2004.

_____. **Economia solidária: introdução, história e experiência brasileira**. - São Paulo: Editora Unesp; Fundação Perseu Abramo, 2022.

WIKIPEDIA. **Franca**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Franca>>. Acesso em: 08 de outubro de 2023.

ESTÉTICA DO PROJETO: CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DO CAMPUS PROFESSOR JOSÉ RODRIGUES SEABRA EM ITAJUBÁ-MG

PROJECT AESTHETICS: CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF THE PROFESSOR JOSÉ RODRIGUES SEABRA CAMPUS IN ITAJUBÁ-MG

Ana Luísa Silva Figueiredo*

Ana Paula Silva Figueiredo**

RESUMO: Este trabalho apresenta o curso “Estética do Projeto: o campus Professor José Rodrigues Seabra sobre análise técnico-prática” realizado entre os meses de setembro e outubro de 2023 no campus da Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI, cujo nome é “Professor José Rodrigues Seabra”, seu segundo reitor. Realizado em três momentos, o curso compreendeu a aula 1) “Apreensão do Método” com apresentação do método a ser utilizado – Riscos do Projeto, de Matheus Gorovitz – e contextualização do tema Estética e dos aspectos físicos da cidade de Itajubá, em aula teórica online; 2) “Trabalho de Campo”, já no dia seguinte, no qual docentes e discentes se reuniram na Sala de Extensão da instituição para retomar o apreendido no momento teórico, relacionando suas experiências de fruição da cidade e os direitos possíveis enquanto nativos e estudantes do ensino superior, e percorreram a pé determinadas áreas do campus UNIFEI, para encontrar os eixos, volumes e espaços – determinados na metodologia. Por fim, cada um dos três grupos, separados por tema, organizou suas anotações e análises para identificar não somente os espaços do campus, mas sua relação com a cidade de Itajubá, a serem apresentadas no momento 3) “Apresentação Final”. Percebeu-se que o campus tem como principal característica a descontinuidade, resultado das sucessivas expansões realizadas ao longo dos seus 50 anos, resultado das políticas de expansão da universidade. Também, que tem centralidade na dinâmica urbana da cidade de Itajubá, apesar de geograficamente deslocado ao nordeste dela, criando eixos que extrapolam suas vias principais, conformando cartografias a partir das experiências acadêmicas. Ainda são utilizadas as instalações do Campus Central e do Diretório Acadêmico, este em processo de tombamento.

*Arquiteta e Urbanista (DAU-UFV), mestre em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP), docente do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário UNIFAFIBE e coordenadora da Maitá-ATHIS.

** Engenheira Mecânica e mestre em Engenharia de Produção na área de Qualidade e Produtividade, pela UNIFEI. Doutora em Educação (FE- UNICAMP) e professora da UNIFEI.

Portanto, o desenvolvimento de tal curso com metodologia a partir dos estudos de Estética em Projetos de Arquitetura e Urbanismo ofertados para discentes dos cursos de Engenharia Civil e Ambiental proporcionou a amplitude do potencial de análises do espaço construído e de todo o ambiente.

Palavras-chave: *Campus* universitário. Estética do Projeto. Cidade média. Itajubá.

ABSTRACT: *This work presents the course “Project Aesthetics: the Professor José Rodrigues Seabra campus on technical-practical analysis” held between the months of September and October 2023 on the campus of the Federal University of Itajubá – UNIFEI, whose name is “Professor José Rodrigues Seabra”, its second rector. Held in three moments, the course comprised class 1) “Apprehending the Method” with presentation of the method to be used – Project Risks, by Matheus Gorovitz – and contextualization of the theme Aesthetics and the physical aspects of the city of Itajubá, in a theoretical class online; 2) “Field Work”, the following day, in which teachers and students met in the institution’s Extension Room to resume what was learned in the theoretical moment, relating their experiences of enjoying the city and the possible rights as natives and students of the higher education, and walked through certain areas of the UNIFEI campus, to find the axes, volumes and spaces – determined in the methodology. Finally, each of the three groups, separated by theme, organized their notes and analyses to identify not only the campus spaces, but their relationship with the city of Itajubá, to be presented in 3) “Final Presentation”. It was noticed that the main characteristic of the campus is discontinuity, the result of successive expansions carried out over its 50 years, the result of the university’s expansion policies. Also, it is central to the urban dynamics of the city of Itajubá, despite being geographically located to the northeast of it, creating axes that go beyond its main roads, forming cartographies based on academic experiences. The facilities of the Central Campus and the Academic Directory are still used, which is in the process of being listed. Therefore, the development of such a course with a methodology based on Aesthetics studies in Architecture and Urbanism Projects offered to students of Civil and Environmental Engineering courses provided the breadth of potential analysis of the built space and the entire environment.*

Keywords: *University campus. Project Aesthetics. Medium city. Itajubá.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta o curso “Estética do Projeto: o campus Professor José Rodrigues Seabra sobre análise técnico-prática” realizado

entre os meses de setembro e outubro de 2023 no campus da Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI, cujo nome é “Professor José Rodrigues Seabra”, seu segundo reitor.

A Universidade Federal de Itajubá (Unifei), estabelecida em 1913 como Instituto Eletrotécnico e Mecânico de Itajubá (IEMI), foi fundada por Theodomiro Carneiro Santiago com o apoio financeiro de seu pai, o Coronel João Carneiro Santiago Júnior. A instituição, desde seu início, tem o propósito de oferecer formação prática para engenheiros mecânicos e eletricitas, visando proporcionar um ambiente de aprendizado próximo à realidade profissional e evitar o impacto abrupto na transição do ambiente acadêmico para a vida profissional¹.

A apreciação da Estética em Arquitetura e Urbanismo desempenha um papel significativo, pois desenvolve nos alunos, futuros profissionais, consciência estética que pode ser aplicada à realidade por meio de projetos concretos. Da mesma maneira, para estudantes das Engenharias, o entendimento desse domínio de conhecimento, intrinsecamente ligado aos profissionais de Arquitetura e Urbanismo, enriquece e amplia suas futuras práticas profissionais.

Para compreender do que se trata a Estética, Svensson (1999) aponta a relação entre as disciplinas Estética e Projeto:

A questão fundamental da filosofia: a relação entre a matéria e a consciência apresenta-se no campo da estética como a questão da relação entre a consciência estética e a realidade. Para a arquitetura, consiste em ligar questões como as do belo e do feio, do sublime e do vil, do trágico e do alegre às de escala, de proporção, de fluidez e interação espacial, de linguagem arquitetônica e aquelas do conhecimento do desenvolvimento da realidade. (Svensson, 1999, p. 34)

Esses pares belo/feio, do sublime/vil, do trágico/alegre são os responsáveis por conformar a consciência estética, segundo o autor. Eles permeiam o ambiente construído, moldando a realidade, e conferem características aos espaços por meio da aplicação do esperado na formação profissional. Esse processo é elaborado através do uso consciente da escala, proporção, fluidez e interação espacial, que são elementos essenciais na

¹ Ver mais sobre o histórico da instituição em sessão específica em seu site oficial, disponível em: <https://unifei.edu.br/institucional/historia/> Acesso em 17 nov. 2023

“linguagem arquitetônica” desde a concepção do partido projetual - os primeiros croquis.

Desta forma, para que o projeto desenvolvido tenha esse êxito de acordo com os parâmetros da Estética, são necessárias outras referências para construção de repertório, como História da Arte e da Arquitetura e Urbanismo, materiais e demais tecnologias, na qual a contribuição das Engenharias é primorosa.

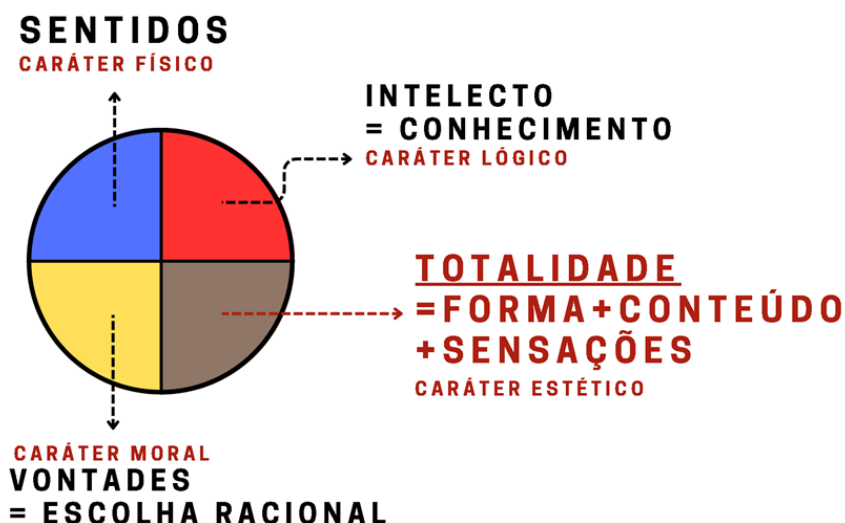
A partir dos princípios da formação dos cursos da UNIFEI, como visto anteriormente, é possível compreender a importância da realização deste curso de extensão. O curso em questão promoveu, portanto, a oportunidade de que alunos pudessem realizar um estudo de caso distinto do costumeiro, a ser apresentado e detalhado adiante.

DESENVOLVIMENTO

Realizado em três momentos, o curso compreendeu a aula 1) “Apreensão do Método” com apresentação do método a ser utilizado – Riscos do Projeto, de Matheus Gorovitz (1993) – e contextualização do tema Estética e dos aspectos físicos da cidade de Itajubá, em aula teórica *online*, realizada por meio da plataforma *Google Meet*.

Nesta aula foi realizada a contextualização do tema, considerando que os participantes eram estudantes, em sua maioria, de Engenharias (Civil e Ambiental), cuja maioria das disciplinas é voltada para o campo das Ciências Exatas, distinto do que viria a ser abordado no curso, do campo das Ciências Humanas - a Filosofia da Arte, ou Estética - e ciências Sociais Aplicadas, à Arquitetura e Urbanismo, que se apropria da metodologia apresentada propriamente dita.

Figura 1 - Diagrama do “caráter das coisas”, segundo Schiller (Gorovitz, 1993)



Fonte: elaboração própria

Os aspectos físicos (Caráter Físico) são os mais próximos da realidade das Engenharias e, portanto, os primeiros a serem apresentados para gerar pertencimento. O município de Itajubá, localizado no Sul de Minas Gerais, é entrecortado por montanhas, na proximidade da Serra da Mantiqueira. Com 93.073 habitantes (IBGE, 2022), Itajubá tem muitas indústrias e também é caracterizada por ser um polo educacional em sua microrregião.

Desta forma, seus domínios são dos “mares de morros” e há duas principais bacias hidrográficas: do Rio Sapucaí e do Ribeirão José Pereira, seu principal afluente, junto ao Ribeirão Anhumas, não trabalhado na oportunidade.

Figura 2 - Bacias Hidrográficas de Itajubá-MG, cartografia



Fonte: elaboração própria.

Em seguida foram trabalhados os aspectos morais e intelectuais (Caráter Moral e Caráter Intelectual), no que diz respeito à formação de Cartografias a partir das vontades e agregando mais camadas à análise. Foram realizados alguns comentários verbalizados e outros por meio da escrita do *chat*, comentando sobre as impressões que certos lugares da cidade implicam na vivência estudantil. Neste momento também foi observado que há estudantes que são nativos da cidade, o que confere ainda mais uma camada de análise, sendo importante para as observações realizadas e apresentadas na conclusão.

A apresentação da metodologia dos Riscos de Projeto teve como base o livro de mesmo título, no qual são apresentados dois projetos para a Universidade do Brasil (a atual Universidade Federal do Rio de Janeiro), no início do século XX, quando teria início às construções de seu *campus*. Naquela oportunidade foi chamado o proeminente arquiteto e urbanista franco-suíço Le Corbusier, que desenvolveu um interessante projeto urbanístico e de edificações de acordo com o programa de necessidades oferecido. No entanto, seu projeto não foi aprovado, sendo ofertada a demanda ao arquiteto e urbanista Lúcio Costa, que viria a ser o vencedor do projeto para o Plano Piloto da nova capital do Brasil, mais a frente nos anos 1950. Contudo, seu projeto também não fora construído porque

em arranjos político-institucionais o terreno planejado foi alterado, sendo realizado outro projeto na atual “Ilha do Fundão”. Retomar essa história é importante porque mostra a importância da consideração dos aspectos morais e intelectuais para a concepção de projetos, o prestígio e a confiança que esses dois homens tinham para uma demanda tão importante.

Abaixo estão imagens produzidas para o curso, que apontam o que a metodologia Riscos de Projeto propõe de análise. São separados três grupos “Espaços”, “Volumes” e “Eixos” e a partir dos croquis - no caso do projeto de Lucio Costa - são produzidas as análises cartográficas, com desenhos, riscos, observações a respeito dos três aspectos elencados no esquema apresentado, buscando a totalidade que conforma a análise Estética.

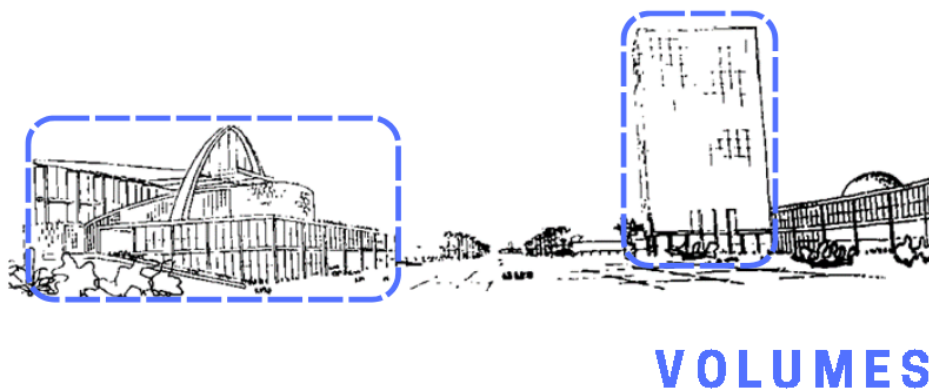
Figura 3 - Espaços



ESPAÇOS

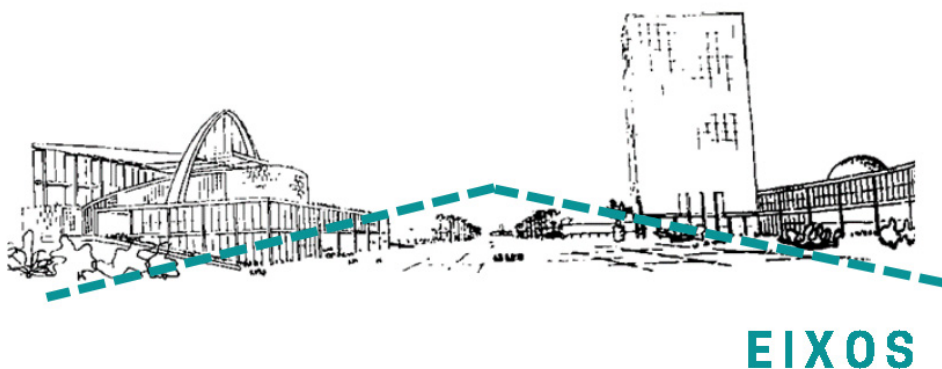
Fonte: elaboração própria.

Figura 4 - Volumes



Fonte: elaboração própria.

Figura 5 - Eixos



Fonte: elaboração própria.

O “Trabalho de Campo”, consistiu no momento realizado no dia seguinte à aula *online*, no qual docentes e discentes se reuniram na Sala de Extensão da instituição no período vespertino, para retomar o aprendizado no momento teórico e dar prosseguimento a atividade técnico-prática.

Foram separados três grupos, seguindo a metodologia empregada por Gorovitz (1993), para realizar as observações e produção de croquis

a partir dos “Espaços”, “Volumes” e “Eixos” de 5 (cinco) trechos a serem percorridos e analisados. Aqui foi oportunizado aos estudantes relacionarem suas experiências de fruição da cidade e os direitos possíveis enquanto nativos e estudantes do ensino superior, percorreram a pé determinadas áreas do campus UNIFEI, para encontrar os eixos, volumes e espaços – determinados na metodologia.

Figura 6 - Trecho 1 e ponto inicial de observação



Fonte: autoria de Ana Paula Silva Figueiredo.

Por fim, cada um dos três grupos, separados por tema, organizou suas anotações e análises para identificar não somente os espaços do campus, mas sua relação com a cidade de Itajubá, apresentadas no momento 3) “Apresentação Final”.

Neste percurso foram observadas as sensações a partir da pergunta “Quais são as sensações do campus da UNIFEI?”, no qual os sons também

foram registrados, incluindo os mecânicos e naturais, como de pássaros (foram observadas maritacas, patos e gansos nos arredores do lago).

O grupo responsável pelo tema “Espaços” observou no trecho 01 que as sensações transmitidas pelo ambiente foram de “Liberdade”, “Tranquilidade”, “Paz interior” e “Sossego” e os espaços são amplos, menos organizados e apresenta vegetação predominante de gramíneas e espécies arbóreas.. No trecho 02 as sensações transmitidas pelo ambiente foram divididas em lado esquerdo da rua com “Tranquilidade”, “Paz interior” e “Sossego”. No lado direito da rua, as sensações foram distintas, sendo “Seriiedade”, “Importância” e “Rigidez” por se tratar de edifício de salas de aula (Figura 06). Enquanto análise dos espaços, no lado esquerdo da rua há espaços amplos, com distribuição e formatos dinâmicos e, no lado direito da rua, os espaços menores, dispostos de acordo com a geometria dos prédios (distribuição mais organizada). Já no 03, as sensações transmitidas pelo ambiente são de “Isolamento”, “Agitação”, “Ansiedade” e “Estresse”, o que fica implícito com a análise dos espaços, que são menores, a vegetação disposta nos espaços é composta por árvores que seguem a geometria dos prédios, com distribuição ortogonal dos espaços.

Os arredores da Reitoria conformaram o trecho 04, as sensações transmitidas pelo ambiente foram “Patriotismo”, “Reconhecimento da importância de algumas personalidades para a sociedade atual”, “Inspiração”, “Imponência”, “Seriiedade”, “Importância” e “Rigidez”, de acordo com a função do ambiente. Enquanto análise dos espaços, são espaços maiores, mas com disposição delimitada pelas vias de tráfego de pessoas e veículos e distribuição dinâmica. Por fim, foram observadas as sensações de “Vislumbre”, “Imponência”, “Seriiedade”, “Importância” e “Rigidez” com espaços igualmente distribuídos entre as infraestruturas e a vegetação, delimitados pelas vias de tráfego de pessoas e veículos, no trecho 05, da entrada e portaria do *campus*.

O grupo responsável pelo tema “Volumes”, identificou, no trecho 01, as sensações sentidas a partir do lago de “paz” e “calmaria”, pois o ambiente é bem arborizado, com o som dos pássaros e o barulho do vento. Pôde-se perceber que a partir do lago, possuem volumes, como as árvores no entorno dos blocos e os próprios prédios. As sensações no trecho 02 continuaram sendo de “paz”, porém, com o horário de pico às 17h, pôde-se perceber alguns barulhos de motos e carros, fazendo com que tirasse o foco da percepção inicial dos sons “calmos”. Pôde-se perceber os volumes como as árvores e outros prédios da instituição, conformando corredores.

Por volta das 17:30, horário de pico, juntamente com a saída dos alunos do final das aulas, quando o grupo chegou no trecho 03, pôde-se perceber constante movimento de bicicletas, motos e carros, já não dava mais para ouvir o som dos pássaros e a “calmaria” dos trechos anteriores. Grande volume observado foi do prédio central, a Reitoria.

Pôde-se perceber o aumento de pessoas no entorno da reitoria devido ao horário de pico, porém, as sensações foram de “calmaria”, pois o ambiente é bem arborizado trazendo o sereno do vento, que se intensificou ao longo da estadia. Grande observação de volumes, como, árvores, o Prédio Central, o Centro de Vivência e as casas ao fundo, no trecho 04. Por último, foi observado grande volume de pessoas chegando e saindo, barulho de carros, motos, volume de bicicletas e pessoas a pé. Sensação de “muito barulho”, já não se ouvia barulhos de pássaros e nem sons calmos como anteriormente. Os volumes observados, como o muro principal, os prédios e as árvores.

O grupo responsável pelo tema “Eixos”, fez uma análise subdividindo os eixos em y, x, z. No trecho 01, os eixos utilizados nesse trecho dão, sobretudo, a sensação de “continuidade” e “interesse visual”. Já com os nossos sentidos, esse trecho nos traz “paz” por meio do contato direto com o natural, com o canto dos pássaros e ar fresco. No trecho 02, a sensação de “continuidade” e “praticidade”. Já com os sentidos, esse trecho traz sentimentos de “robotização”, por mais que fique próximo da natureza o ambiente passa sensação de “pesado”. Os eixos identificados no trecho 03 têm como principal intuito a circulação e trajeto de automóveis. As sensações observadas nesse ambiente foram de “tumulto”, pois havia grandes carros ou motos circulando. Além disso, o barulho desses veículos também causa poluição sonora, incongruente com o ambiente escolar.

No trecho 04, as principais observações foram a partir do contato com a natureza: o ar fresco e barulho das folhas das árvores auxiliam esse sentimento de “paz”, mesmo com a passagem das pessoas nos eixos de circulação orientados aos diferentes meios de locomoção. Para finalizar, no trecho 05, assim como o trecho da rotatória (trecho 03), os eixos da portaria principal tem como principal intuito a circulação de automóveis e pessoas. É possível sentir a mescla entre o barulho dos pássaros e as conversas das pessoas, o ar fresco e o cheiro de escapamento dos veículos.

Esses eixos, ao serem identificados como principal, secundário e de circulação, permitiram a compreensão de que os espaços do campus foram construídos a partir de expansões. Portanto, essas sensações expressas

pelos grupos pode ser espacializada a partir da seguinte cartografia das expansões (Figura 07), criando interrupções físicas, mas também das sensações impressas pelos sentidos - relação entre ambientes sublimes e pitorescos, como discutido na aula *online*.

Figura 7 - Expansões do *campus*

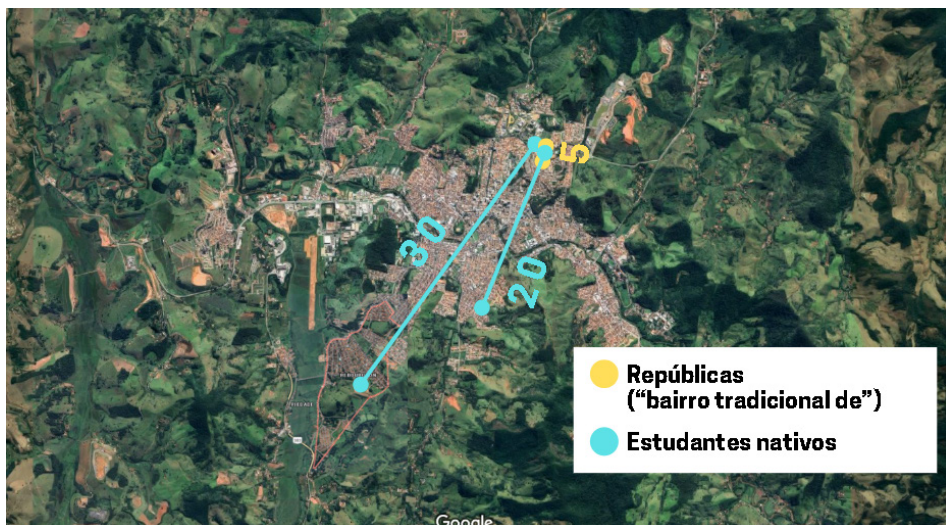


Fonte: elaboração própria.

Pode-se inferir que a correlação entre o campus e a cidade ocorre, uma vez que compartilham diversos elementos volumétricos, tais como edifícios e áreas arborizadas, o que facilita a observação desses elementos. Dessa maneira, o conceito de volume revela-se crucial para a compreensão da estética dos projetos existentes, assim como para o desenvolvimento do planejamento urbano.

Isso também é evidenciado por meio da relação dessas áreas com o restante da cidade, com a observação das distâncias percorridas entre os estudantes nativos e os que vivem em repúblicas (Figura 8).

Figura 8 - Distâncias



Fonte: elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se que o campus Professor José Rodrigues Seabra tem como principal característica a descontinuidade, resultado das sucessivas expansões realizadas ao longo dos seus 50 anos, resultado das políticas de expansão da universidade.

Neste aspecto, o grupo “Espaços” apontou que o campus Professor José Rodrigues Seabra desempenha um papel crucial em Itajubá, pois não apenas oferece instalações educacionais, mas também abriga uma variedade de espaços destinados a atividades recreativas. Esses ambientes são aproveitados não apenas pelos estudantes, mas também pelos residentes locais e nativos, contribuindo para o lazer tanto da comunidade acadêmica quanto dos habitantes da cidade.

Quanto aos “Volumes” e “Eixos”, os aspectos físicos prevaleceram, sendo as montanhas no primeiro caso, e o destaque para o *campus* que se apresenta relativamente perto do centro da cidade, assim promovendo a integração centro-bairro por meio do eixo conformado pela Avenida Benedito Pereira dos Santos, construída ao longo do Ribeirão José Pereira, observando uma forte relação dos aspectos físicos da análise Estética com a organização espacial da cidade. Também, que tem centralidade na

dinâmica urbana da cidade de Itajubá, apesar de geograficamente deslocado ao nordeste dela, criando eixos que extrapolam suas vias principais, conformando cartografias a partir das experiências acadêmicas. Ainda são utilizadas as instalações do Campus Central e do Diretório Acadêmico, este em processo de tombamento.

Portanto, o desenvolvimento deste curso com metodologia a partir dos estudos de Estética em Projetos de Arquitetura e Urbanismo ofertados para discentes dos cursos de Engenharia Civil e Ambiental proporcionou a amplitude do potencial de análises do espaço construído, oferecendo a possibilidade de conhecerem outras técnicas e se atentar a aspectos negligenciados no cotidiano e em todo o ambiente, de suas casas, passando por pontos de destaque na cidade, o centro e o *campus*.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor Wiesengrund. **Teoria estética**. Lisboa, Edições 70, 1982.

GOROVITZ, Matheus. **Os riscos do projeto**: contribuição à análise do juízo estético na arquitetura. Brasília: Studio Nobel, 1993.

GOROVITZ, Matheus. Desenho e soberania: da educação do juízo de gosto. In: GOUVÊA [et al]. **Contribuição ao Ensino de Arquitetura e Urbanismo**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

JIMENEZ, Marc. **O que é estética?** São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

SVENSSON, Frank. Problemas atuais do ensino e do aprendizado de Teoria e História da Arquitetura. In: GOUVÊA et al. **Contribuição ao Ensino de Arquitetura e Urbanismo**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

MORADIA POPULAR EM UMA CIDADE PLANEJADA: O DIREITO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E A INVISIBILIDADE DAS PRECARIIDADES HABITACIONAIS

POPULAR HOUSING IN A PLANNED CITY: THE RIGHT TO TECHNICAL ASSISTANCE IN ARCHITECTURE AND THE INVISIBILITY OF HOUSING PRECARITIES

*Aline Farias Biasi**

*Andreia Luzia Prevedel***

*Isabela Alves dos Santos Freitas****

*Priscila Duarte Sartor Martins*****

*Tatiane Boisa Duarte******

RESUMO: Maringá, uma cidade média do interior do estado do Paraná, é caracterizada por origem planejada e pela propagandeada ausência de favelas e ocupações irregulares. Desde de sua gênese até os dias atuais, as ações do poder público e do mercado imobiliário, bem como suas narrativas têm invisibilizado as demandas habitacionais das famílias de menor renda e seus direitos. Nesse sentido, este artigo propõe explorar essa invisibilidade dos territórios de moradia popular nas cidades pequenas e médias, buscando iluminar as especificidades em um processo de luta pela garantia do direito à moradia digna para as famílias de menor renda em Maringá, bem como as demandas habitacionais nesse contexto urbano. Para tal, relatou-se o processo de luta pela implementação da Lei de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) em Maringá e bem como, analisou-se o “Projeto Arquitetura para Todos: Mapeando invisibilidades, ativando agentes e fomentando ATHIS como política pública”, processos que tiveram fomento do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná. Tem-se caminhado para viabilizar a assistência técnica pública e gratuita na luta pela moradia digna em Maringá-PR, evidenciando a trajetória na busca pela construção de política pública. Paralelamente, tem-se realizado a identificação e sensibilização do poder público quanto à existência de inadequações e demandas

* Arquiteta da Assessoria Coletiva de Mulheres pela Moradia (a.COMUM).

** Estudante de Arquitetura e Colaboradora na a.COMUM.

*** Estudante de Arquitetura e Colaboradora na a.COMUM.

**** Arquiteta Assessora e Cofundadora da a.COMUM.

***** Doutoranda do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU/USP) e Cofundadora da a.COMUM.

nos bairros populares, como Santa Felicidade e João de Barro I. Por fim, o texto busca contribuir com a compreensão de uma heterogeneidade de demandas habitacionais que devem ser compreendidas a partir das particularidades de porte, histórico e dinâmicas políticas das cidades, bem como do contexto individual e coletivo dessas famílias de menor renda.

Palavras-chave: Moradia digna. Política pública habitacional. ATHIS. Maringá. Inadequação habitacional.

***ABSTRACT:** Maringá, a medium-sized city in the interior of the state of Paraná, is characterized by its planned origins and the advertised absence of favelas and irregular occupations. From its genesis to the present day, the actions of public authorities and the real estate market, as well as their narratives, have ignored the housing demands of lower-income families and their rights. In this sense, this article proposes to explore this reality of popular housing territories in small and medium-sized cities, seeking to highlight the specificities in a process of struggle to guarantee the right to decent housing for lower-income families in Maringá, as well as the housing demands in this urban context. To this end, the process of struggle for the implementation of the Social Interest Housing Technical Assistance Law (ATHIS) in Maringá was reported, as well as an analysis of the “Architecture for All Project: Mapping invisibilities, activating agents and promoting ATHIS as public policy”, processes that were supported by the Architecture and Urban Planning Council of Paraná. Progress has been made to make technical assistance available publicly and free of charge in the fight for decent housing in Maringá-PR, highlighting the trajectory in the search for the construction of public policy. At the same time, the identification of inadequacies and demands in popular neighborhoods, such as Santa Felicidade and João de Barro I, has made it possible to raise awareness and coordinate with public authorities. Finally, the text seeks to contribute to the understanding of a heterogeneity of housing demands that must be understood based on the particularities of size, history and political dynamics of cities, as well as the individual and collective context of these lower-income families.*

Keywords: Dignified house. Housing public policy. ATHIS. Maringá. Housing inadequacy.

INTRODUÇÃO

Este artigo preconiza articular o tema da moradia digna no contexto de Maringá, uma cidade de porte médio caracterizada por origem planejada e por não apresentar favelas e ocupações irregulares atualmente.

A cidade de Maringá, no interior do estado do Paraná, teve sua concepção em 1940, com uma proposta de Plano influenciada pelo conceito de Cidade Jardim (Rego, 2001). Em sua origem, a cidade já se desenhou fomentando uma segregação socioespacial, ao estabelecer setores residenciais específicos para determinadas classes econômicas, com a previsão de uma “vila operária” (Cordovil, 2010). Entretanto, Garcia (2018), ao explorar a formação de Maringá a partir de uma perspectiva da moradia popular, evidencia que esse setor não garante necessariamente a moradia digna para as famílias de menor renda. Essas famílias, mesmo quando residiam no Plano original, viviam em cortiços, com condições precárias de insalubridade e coabitação. Além disso, houve também famílias que não conseguiram se inserir nesses territórios, passaram a construir, residir em vilas populares e favelas no entorno próximo.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o percurso das políticas públicas habitacionais de Maringá, amparado nas pressões imobiliárias, resultou em remoções das favelas e cortiços e na realocação dessas famílias para longe do Plano original, em conjuntos habitacionais. No que tange esses conjuntos habitacionais localizados distantes da malha urbanizada, foram realizados por meio de programas do BNH e do Programa João de Barro, a partir de loteamentos urbanizados e unidades habitacionais construídas por mutirão (Garcia, 2018).

Para além da extinção das favelas e o deslocamento de classes de menor renda aos conjuntos habitacionais afastados da área central de Maringá resultantes de uma política pública higienista, a ausência atual de favelas e ocupações irregulares têm também outras condicionantes. Ao longo das décadas seguintes, as ações do mercado imobiliário e também as do poder público acentuaram uma segregação socioespacial no contexto região metropolitana de Maringá, impossibilitando trabalhadores de menor renda residirem na cidade pólo, e fomentando seu deslocamento para municípios vizinhos, como Sarandi e Paçandu, retratados na tese “A pobreza mora ao lado” de Rodrigues (2004).

Essa breve contextualização sobre uma cidade média que se tornou destituída dos problemas inerentes à maioria das cidades brasileiras, especialmente se olharmos para os padrões das grandes metrópoles. Entretanto, seu processo histórico é apagado na disseminação de narrativas ao ideário cidade bela, moderna e ausente de “mazelas” (Garcia; Cordovil, 2019). Além disso, esse discurso fortalece uma invisibilização dos

territórios populares de Maringá - e cidades próximas -, bem como suas diversas demandas, com destaque para moradia digna, foco deste artigo.

Frente a essa realidade, nos últimos anos grupos técnicos de arquitetura por todo Brasil tem se aproximado de territórios populares para atuarem em distintos campos da moradia popular, influenciados pela disseminação da Lei Federal de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) após 2008 (Brasil, 2008). Em Maringá, um Grupo de Estudo de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (GEATHIS), que posteriormente se formalizou como Assessoria Coletiva de Mulheres pela Moradia (a.COMUM) vem trabalhando com foco na garantia da moradia digna em Maringá e cidades vizinhas (Figura 01). A atuação das estudantes e profissionais de arquitetura da a.COMUM tem sido viabilizada em quatro eixos: articulação política; diagnósticos territoriais; serviços técnico-sociais para as famílias; e pesquisa e disseminação de conhecimento.

Figura 01 - Equipe a.COMUM



Fonte: a.COMUM (2023), foto de Gabriela Soares.

A partir do percurso de atuação desse grupo, também autoras deste artigo, tem-se como objetivo iluminar as realidades dos territórios populares de Maringá buscando compreender as demandas para a garantia do direito à moradia digna para famílias de baixa renda. O texto pretende corroborar com o argumento de que há uma invisibilização de algumas

formas precárias de se morar, ao se estabelecer como parâmetro as favelas e ocupações irregulares evidentemente nítidas na malha urbana das grandes cidades. Nem sempre a moradia precária está em grandes aglomerados, altamente densos. Ou mesmo estão localizados em zonas urbanas, tal como evidenciado por Leonelli (2022) no interior de São Paulo. Por vezes não se trata de demandas de famílias fortemente organizadas e engajadas politicamente na busca por seus direitos. Os populares podem apresentar várias camadas de insegurança e precariedade. Isso reflete em demandas distintas, como processos de: reassentamento; regularização fundiária; urbanização, com construção de infraestrutura; elaboração de planos urbanos; construção de novas unidades; ou até mesmo, melhorias e reformas de habitações autoconstruídas ou com problemas de habitabilidade. Compreender essas demandas significa também caminhar, enquanto arquitetas, em distintas formas de atuação.

O artigo se estrutura em quatro itens. Primeiro, buscou introduzir a ATHIS, bem como expor os avanços sobre tal direito em Maringá. Em seguida, buscou-se apresentar o “Projeto Arquitetura para Todos” (ART), realizado com fomento do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU/PR). O terceiro item, busca retratar brevemente o contexto histórico dos bairros selecionados para o Projeto ART. Por fim, apresenta-se as condições atuais de moradia de dois territórios populares de Maringá, explorando a problemática das demandas habitacionais qualitativas.

1 DIREITO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA: ALGUNS AVANÇOS EM MARINGÁ

No Brasil, a moradia digna só foi considerada como direito social em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, que passou a incluir no artigo 6º da Constituição Federal e consolidar a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que assegurem o acesso a tal direito para todos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, a assistência técnica gratuita para famílias de baixa renda é apresentada no Art. 4º como um instrumento jurídico e político a ser utilizado nas políticas urbanas e habitacionais.

Em 2002, um primeiro projeto de lei federal de assistência técnica foi proposto por Clóvis Ilgenfritz, entretanto, o projeto foi arquivado no ano seguinte, sendo requerido ao arquiteto Zezéu Ribeiro que pudesse dar prosseguimento a essa luta. Buscando retomar e ampliar o debate, em 2005,

foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados na cidade de Campo Grande, mesas-redondas no Fórum Mundial Social, seminários estaduais e um seminário nacional sobre a temática da ATHIS promovidos por entidades e conselhos profissionais de arquitetura e engenharia, bem como Ministério das Cidades, prefeituras e universidades. A partir das discussões desses eventos, um novo projeto de lei nº 6.981 de 2006 foi proposto por Zezéu Ribeiro (AEAM, 2018; Cardoso, 2021).

ALei 11.888, foi então aprovada em 2008, garantindo juridicamente o serviço técnico de arquitetura, urbanismo e engenharia para habitação de interesse social à população de até 3 salários mínimos de forma gratuita e pública. Conhecida como Lei de ATHIS, ela trouxe um novo sentido para o comprometimento desses profissionais de arquitetura na busca por colaborar na construção dos territórios populares, especialmente no que tange às diferentes demandas em torno da garantia da moradia digna.

Alguns municípios passaram a aprovar leis municipais, entretanto, apenas reproduzindo o texto da 11.888/08, sem prosseguir com modelos para implementá-la, como foi o caso da Lei nº 9.480, aprovada em Maringá em 2013.

Nos últimos anos, o debate entre arquitetos de diversas áreas sobre formas de implementação de ATHIS vem ocorrendo por meio de encontros, seminários, grupos de trabalho e publicações, frequentemente promovidos por suas entidades representativas e regulamentadoras, como os sindicatos (SINDARQ), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). No entanto, ainda há muitas dúvidas quanto às formas de prestar ATHIS ou mesmo de produzir a habitação social com o respaldo da Lei de Assistência Técnica (Cardoso, 2021).

O avanço legal não significou a garantia do acesso à moradia digna para todos, sendo a população de baixa renda a mais afetada. Ainda existem lacunas para a implementação da ATHIS, mas compreender que não há um modelo ideal permite que se avance em proposições práticas considerando as diversas realidades e demandas urbanas e habitacionais.

Em Maringá, como mencionado, uma primeira lei municipal de ATHIS foi aprovada em 2013, sendo basicamente uma cópia da Lei Federal, sem quaisquer avanços com diretrizes para sua operacionalização. A implementação da ATHIS, enquanto política pública, demanda primeiramente a compreensão por parte dos governos Federal, Estaduais

e Municipais desse serviço como política pública urgente, que corrobora para a garantia de uma moradia salubre, segura e confortável. Além disso, demanda-se que haja uma articulação efetiva dos agentes envolvidos; desenvolvimento de como implementar as ações, decidindo agentes, formas práticas, fonte de recursos, aprovação de destinação de recursos dos fundos de habitação para ATHIS e compreensão das demandas e territórios prioritários.

Em 2017, estudantes e profissionais de arquitetura formaram o Grupo de Estudo de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (GEATHIS) e junto a alguns colaboradores, passaram a estudar e articular a viabilização de ATHIS na realidade de Maringá e região. Com apoio financeiro do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU/PR) conseguido por meio do Edital 001/2017 de fomento a ATHIS, o GEATHIS juntamente com a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Maringá (AEAM) passara a articular e desenhar um modelo para implementar ATHIS no município considerando, as limitações e potencialidades do território e da capacidade financeira e técnica do setor de habitação da prefeitura municipal.

Em 2018, foram feitas reuniões de debates com cada agente importante para a construção de um programa de ATHIS em Maringá: docentes, grupos acadêmicos de arquitetura e engenharia, conselhos e entidades profissionais de arquitetura, engenharia, psicologia e serviço social. Além disso, a diretoria de habitação e a Procuradoria Geral do Município de Maringá contribuíram fortemente com a proposta do programa, bem como da minuta da lei municipal de ATHIS, por meio da realização de diversas reuniões coletivas de debate e trabalho (Figura 02).

Figura 02 - Reuniões de elaboração do Programa Municipal de ATHIS em Maringá, com presença de membros da Prefeitura, AEAM, GEATHIS, Conselhos Profissionais



Fonte: acervo pessoal.

Na época, os estudos realizados evidenciaram que existem algumas formas possíveis para prestar ATHIS, que estavam sendo pensadas e desenvolvidas pelo país. Para se propor um programa de ATHIS para Maringá - e posteriormente poderia ser implementado em outros municípios - considerou algumas premissas apontadas nos debates e reuniões realizados com os diversos agentes envolvidos em ATHIS:

- não demandar de uma alteração no setor público das pequenos e médios municípios para implementação, especialmente contratação de novos servidores públicos para atuar especificamente com ATHIS;
- não precarizar o trabalho de ATHIS, com trabalho voluntários ou remunerações inferiores ao previsto pelo conselho, entendendo ATHIS como um serviço gratuito mas garantido pelo estado de maneira devidamente remunerada;
- não priorizar da prestação do serviço sendo executados por Empresas Júnior e Escritórios Modelos de Arquitetura e Urbanismo;
- valorizar profissionais autônomos e escritórios de arquitetura com foco em moradia popular e possibilidade de atuarem com ATHIS;
- abranger a existência de demandas habitacionais vindas de famílias não organizadas em movimentos sociais e associações;

Por estas razões, o programa desenha um novo caminho para garantir ATHIS como política pública, por meio de editais de chamamento público segundo a Lei Federal nº 13.019/2014. Assim, as organizações da sociedade civil (OSCs), seriam os agentes proponentes, que ao pleitear e serem contempladas por chamamentos públicos, seriam responsáveis por fazer a gestão do recurso, articular os agentes técnicos aos beneficiários, executar os serviços e prestar conta para o poder público. O Programa foi pensado em dois modelos. No modelo 1, os agentes proponentes são as OSCs que organizam as entidades profissionais de arquitetos e urbanistas e engenheiros com a função de gerir os recursos e os serviços prestados dos profissionais, ordenando e elegendo os agentes técnicos capacitados, que são os profissionais liberais, arquitetos e engenheiros associados da entidade e interessados em prestar serviços de ATHIS para famílias definidas como prioritárias pelo poder público. No modelo 2, os agentes proponentes são as OSCs que organizam as famílias de maneira associativa, como ONGs, associações, cooperativas, movimentos de luta por moradia, estas são responsáveis por gerir os recursos e os serviços prestados, ordenar e mobilizar os beneficiários, bem como contratar um profissional técnico previamente credenciado pela prefeitura.

O Programa Municipal de ATHIS e uma minuta de projeto de lei foram disponibilizados em “Caderno Técnico para Implementação de ATHIS” (AEAM, 2018) para as sociedade civil e prefeitura como resultados do Edital de fomento do CAU/PR (Figura 03).

Figura 03 - Caderno Técnico Municipal de Assistência Técnica em ATHIS



Fonte: acervo pessoal.

Posteriormente ao desenho do programa e da minuta de lei, foram feitas articulações com alguns vereadores e outros agentes envolvidos no tema para pressionar a aprovação da Lei. O processo não foi simples e nem linear, apesar de uma boa abertura e interesse da Diretoria de Habitação e Secretaria de Planejamento de avançar com a proposta. Foi necessária a formação de uma Comissão da Lei Municipal de Assistência Técnica e Gratuita, para ajustes finais e disseminação da proposta entre os Vereadores. Entretanto, durante a pandemia houve uma desarticulação desse movimento, bem como impasses burocráticos estabelecidos com foco no impacto orçamentário da aprovação, apesar do recurso previsto vir apenas de Fundos de Habitação. Por fim, a lei foi encaminhada para votação na câmara e aprovada, sendo promulgada no dia 25 de Outubro de 2022 pelo então prefeito Ulisses Maia LEI nº 11.541/2022 (Figura 04).

Figura 04 - Aprovação da lei de ATHIS em Maringá



Fonte: PMM (2022).

A partir do ano de 2022, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) estabelece ATHIS como meta e aprova recursos para ações em 2023, mas que não foram efetivadas.

2 APRESENTAÇÃO DO PROJETO ARQUITETURA PARA TODOS

Diante da ausência de dados e da compreensão das demandas habitacionais dos territórios populares de Maringá, foi proposto o projeto “ARQUITETURA PARA TODOS: MAPEANDO INVISIBILIDADES, ATIVANDO AGENTES E FOMENTANDO ATHIS COMO POLÍTICA PÚBLICA”. Este projeto, desenvolvido em 2023, foi um dos contemplados no Edital de Apoio Institucional 002/2022 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná. Os principais objetivos:

- mapear as inadequações edilícias de famílias de baixa renda que por vezes estão invisibilizadas nos discursos e mapas de uma cidade propagandeada como cidade ideal, com foco em habitações que necessitam de regularização;
- valorizar o profissional como agente transformador do território, a partir da sua aproximação com a comunidade e utilizando-se de processos e dinâmicas participativas;
- difundir conhecimento sobre ATHIS para arquitetos, estudantes de arquitetura e famílias em vulnerabilidade, fomentando o serviço de arquitetura e valorizando o profissional técnico; e
- sensibilizar os agentes do poder público e demais profissionais envolvidos para que a Lei Ordinária 16.459/2022, que institui o Programa Municipal de ATHIS em Maringá, possa ser efetivamente implementada, posto que os dados territorializados apontam direções necessárias ao poder público quanto às demandas da população de soluções habitacionais para os primeiros editais municipais de ATHIS.

Tal proposta é vista como mais uma etapa do processo de viabilização de ATHIS como uma política pública, por meio da valorização do profissional como agente de transformação do território, da difusão de conhecimentos sobre ATHIS para arquitetos, estudantes de arquitetura e famílias em vulnerabilidade e pelo processo de articulação entre os agentes do poder público e as demandas da população. Para tanto, o Projeto foi realizado pela proponente Associação dos Moradores A Força de um Poder Maior (AMFPM), e trabalho técnico e social da assessoria a.COMUM, além disso, de parcerias com o grupo de extensão universitário da Universidade Estadual de Maringá, Br Cidades - Núcleo de Maringá e de coletivos do território, como o Observatório da Periferia e o Centro Cultural Jhamayka (Figura 05).

Figura 05 - Reunião com moradores e representantes da a.COMUM, Br Cidades e Centro Cultural Jhamayka



Fonte: a.COMUM (2023), foto de Gabriela Soares.

Os dados levantados correspondem a 63 unidades habitacionais de dois bairros de Maringá: Núcleo Habitacional Santa Felicidade e Conjunto João de Barro I. Adotou-se para o levantamento das inadequações edilícias, sendo o processo dividido em quatro eixos: articulação com as lideranças comunitárias dos bairros; elaboração de um instrumento de diagnóstico; aplicação desse instrumento de diagnóstico in loco; sistematização dos dados levantados.

Nesse sentido, além da obtenção dos dados, outros objetivos do projeto ART foram a divulgação da ATHIS como direito, e nesse contexto as profissionais e estudantes envolvidas na coleta de dados se posicionaram como agentes transformadores do território por meio da sua aproximação com a comunidade e a sensibilização do público em geral sobre as diversas realidades habitacionais do município. Expor as inadequações das habitações de dois bairros periféricos da cidade amplia a visão sobre a cidade-jardim, trazendo à luz as demandas habitacionais e o cotidiano de luta dessas localidades.

Como produto final, foi elaborado um relatório responsável por sintetizar os dados coletados e dar base para futuras ações, projetos e

articulações referentes às habitações envolvidas no levantamento. Além disso, estas informações foram disponibilizadas publicamente e entregues ao poder público no evento de encerramento do projeto, estando presente a Secretaria de Planejamento Urbano de Maringá, o Diretor de Habitação, líderes comunitários e representante do CAU/PR. Articulações como essa permite que o projeto não se solidifique nos dados coletados e dessa forma já estão sendo pensadas proposições para execução de melhorias habitacionais junto com o conselho de arquitetura e com a Prefeitura de Maringá.

3 OS BAIRROS ANALISADOS: UM BREVE OLHAR HISTÓRICO

A escolha dos bairros não se deu apenas por sua localização periférica em relação ao centro planejado do município, mas também, pelos índices de concentração de pobreza e o histórico de luta dos moradores. O histórico de remoção das favelas abordado na introdução deste artigo, retrata o surgimento dos bairros selecionados, Santa Felicidade e João de Barro I.

O Conjunto Santa Felicidade originou-se em 1975, com o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), por meio de financiamento do BNH para abrigar famílias em situação de extrema precariedade vindas de um processo de desfavelização da área central da cidade durante a Ditadura Militar. Neste caso, o BNH financiou o terreno e também os materiais, sendo as casas construídas por meio do “Mutirão da Solidariedade” (Figura 06). “As 30 famílias que ocupam o conjunto ironicamente chamado ‘Santa Felicidade’ foram persuadidas em 1976 a deixarem a favela da Vila Bosque” (O Diário, 28 de setembro de 1985, p. 17 *apud* Garcia, 2018), pois prejudicam a expansão imobiliária da área mais elitizada da cidade.

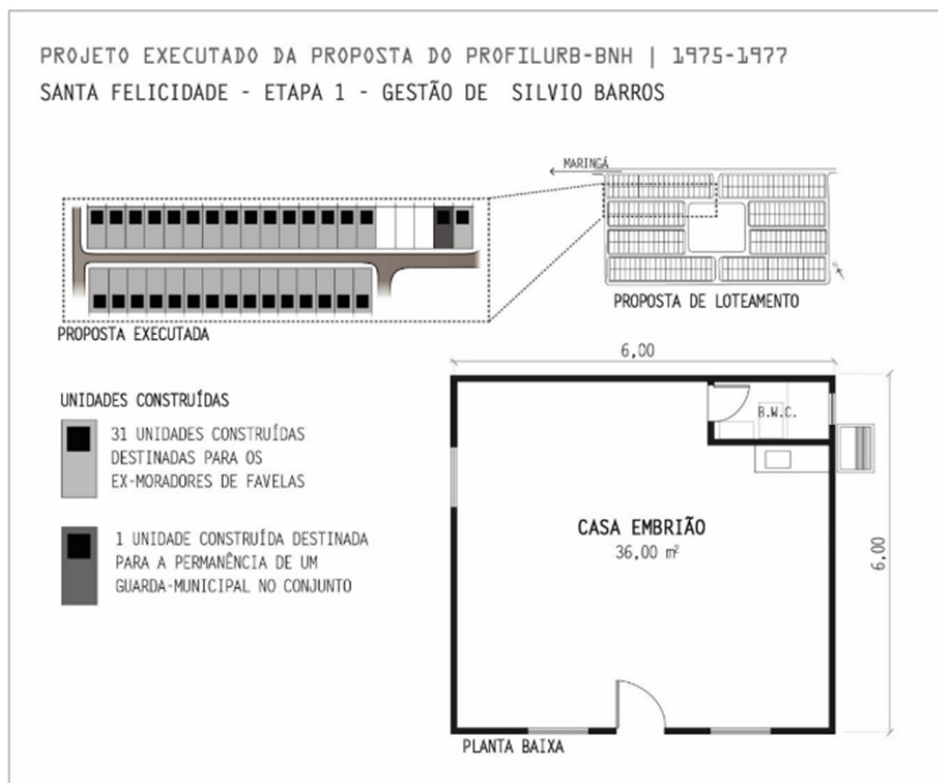
Figura 06 - Construção em mutirão das casas do Santa Felicidade com mutirão



Fonte: Garcia (2018).

Essas primeiras habitações eram “casa-embrião” de 42 m² que foram construídas por mutirão (Figura 07). Tal como retratado nos jornais da época, “o barraco não tinha divisória, quadro, cozinha, no chão era somente o contrapiso e no teto, não tinha laje e a telha era frágil” (O Diário, 28 de setembro de 1985, p. 17). Posteriormente, um outro modelo de casa foi construído em mutirão nos demais lotes do Santa Felicidade, abrigando famílias de outras favelas e cortiços, que viram sendo demolidos.

Figura 07 - Modelo de casa construída no Núcleo Habitacional Santa Felicidade - Etapa 1, executado por meio do BNH/PROFILURB



Fonte: Garcia (2018).

O Conjunto João de Barro I, contíguo ao Santa Felicidade, foi construído poucos anos depois no final da década de 1980, seguindo o mesmo modelo do Programa João de Barro do BNH - uma linha de financiamento de pequenos conjuntos habitacionais produzidos por mutirões em cidades menores (Garcia, 2018). Atualmente, os dois bairros parecem estabelecer uma relação muito próxima, com praças, centros comunitários e outros equipamentos públicos compartilhados. Esse histórico revela a construção de territórios isolados que até a década de 1970 estavam na periferia da cidade de Maringá, em uma área desvalorizada. É evidente o quanto os bairros já nascem com um estigma da elite, dos planejadores e servidores públicos, que busca construí-los distantes da cidade “bela e planejada”.

Nos anos 2000, a região já estava em meio à malha urbana consolidada, devido a expansão da cidade, e também encontrava-se mais adensada, com os núcleos familiares de filhos e netos coabitando aquelas unidades. A pobreza concentrada naqueles territórios ganhou olhares de incômodo frente ao ideário de planejamento propagandeado da cidade. Assim, em 2007, o Santa Felicidade foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa com recursos do governo federal focado na desfavelização. Esse processo de “desfavelização na cidade sem favelas” (Souza, 2018), não teve participação popular, não sendo levado em consideração demandas advindas da comunidade. Entre as ações realizadas foi feito remanejamento desses novos núcleos familiares para outras unidades novas em bairros próximos. Além disso, as casas que estavam à frente de uma avenida principal da cidade foram removidas para um alargamento da avenida, uma “readequação” no desenho urbano que resultou em diferentes problemas. As obras viárias e de infraestrutura refletiram problemas estruturais nos muros e casas próximas. Além disso, as casas que estavam de frente a avenida foram removidas, restando um grande muro, um “muro da vergonha”, segundo os moradores que veem essa ação como mais uma forma de invisibilizar aquele território e seus moradores que residem e resistem em Maringá. Esses problemas gerados não foram resolvidos até então.

Nos últimos anos, os bairros não têm recebido nenhuma ação do poder público. Frente a isso, a comunidade dos bairros, formada por cerca de 300 famílias, vem lutando por melhorias, como a demanda por calçamento no bairro e também promovendo por conta própria atividades para usufruto do espaço urbano e desenvolvimento social, como, realização de eventos e atividades culturais e construção do Centro Cultural Jhamayka, com foco na cultura periférica e racializada.

4 DEMANDA HABITACIONAL DE TERRITÓRIO POPULAR EM MARINGÁ

Durante o levantamento técnico e social, foi possível verificar algumas questões de inadequações habitacionais, tais como problemas de rede elétrica, fiação exposta, infraestrutura atrelada aos telhados, problemas com mofo, falta de ventilação e iluminação em algumas áreas da casa, e tudo isso causa questões de insalubridades e insegurança habitacional. Apresentaram-se os dados em um relatório e também foram

disponibilizadas virtualmente¹ a partir de gráficos, mapas, e um relatório foi entregue ao poder público, alguns dados serão abordados a seguir.

No levantamento, verificou-se a quantidade de cômodos da casa e de moradores, onde a maioria das residências possui de 4 a 5 cômodos e o número de moradores varia, com a maior faixa de concentração entre 3 a 5 pessoas. Além disso, em algumas visitas foi possível perceber que a casa era frequentada por mais pessoas do que residiam ali, talvez pelo fato das visitas terem acontecido aos finais de semana e pelos relatos de muitas avós que cuidavam dos netos. Cerca de 10 casas são compostas de 3 ou menos cômodos. Nesse sentido, fica evidente alguns problemas relacionados à privacidade pelo números de pessoas residindo em poucos ambientes, por vezes, um problema acentuado ainda mais com quartos sem porta.

Um dos maiores problemas identificados foi o telhado, onde em um primeiro momento, pareciam adequados, contudo, ao serem questionados sobre a maior problemática ou urgência da casa, os entrevistados mencionaram a necessidade de reparo no telhado, são telhas de barro muito antigas, que não tiveram manutenção e, ainda, algumas telhas foram adquiridas pela demolição dos galpões do pátio ferroviário de Maringá. Muitos apresentam goteiras e ao cruzarmos ao problema de fiação elétrica exposta, pode causar curto-circuito, se tornando um problema de alto risco (Figura 08).

¹ Os resultados desse levantamento estão disponibilizados - seguindo a lei de proteção de dados pessoais - em <https://acomumassessoria.wixsite.com/aparatodos>.

Figura 08 - Telhado e fiação elétrica exposta



Fonte: a.COMUM (2023), foto de Gabriela Soares.

O mesmo acontece na cozinha de algumas casas, há fiação exposta (45,2% dos entrevistados) e goteira no cômodo (40,3% das edificações), o que pode causar curto-circuito. Encontraram-se situações mais graves ainda, quando toda a casa está sob essa condição de rede elétrica exposta e telhado sem reparo. Outro problema expressivo relacionado a cozinha é a falta de revestimento, cerca de 28 casas possuem revestimento apenas no piso ou nem mesmo no chão quando se refere a esse cômodo. Todavia, apenas 4 residências não possuem uma pia adequada e 77,4% possuem uma ventilação satisfatória. Também foi observado que em cerca de um quarto das edificações, a alteração de layout da cozinha pode melhorar o conforto ambiental no cômodo.

Em relação aos cômodos, os que mais apresentaram problemas foram os banheiros e quartos. Os dados mostram que cerca de 26 residências não possuem box no banheiro e mais da metade não têm uma ventilação e iluminação adequada (Figura 09). Em sua maioria, isso é decorrente da execução de ampliações (como a construção ou reforma da cozinha ou da sala), nas quais o cômodo adicionado ou ampliado acabava “englobando” a janela do banheiro, comprometendo o cômodo. Os

quartos apresentam uma taxa expressiva dentro das inadequações edilícias levantadas, essencialmente relacionadas a problemas de infiltração, foram 26 casas indicadas com infiltração na parede deste cômodo, isso representa pouco mais de 40% do total levantado. Observou-se também uma taxa representativa do problema de goteiras dentro dos cômodos, com 20 residências indicadas com essa inadequação (cerca de 32,3%). Outro ponto importante é que apesar da maioria das casas terem sido classificadas com três quartos, na realidade, algumas famílias transformaram a sala em um outro quarto devido às próprias demandas.

Figura 09 - Banheiros com mofo e ventilação inadequada



Fonte: a.COMUM (2023), foto de Gabriela Soares

Outro caso pontual foi de um problema estrutural gravíssimo, no lote da edificação existe uma fossa, que potencialmente não foi isolada de maneira adequada pela Prefeitura Municipal quando foi realizada as obras do PAC. Será necessária uma avaliação técnica de um engenheiro civil para maior detalhamento, entretanto, a imagem evidencia o problema estrutural, pois o terreno e a casa estão cedendo onde a fossa. De acordo com relatos da moradora, ela não dorme mais em casa com medo da casa desabar e não utiliza a fossa séptica porque após o PAC, sua residência passou a ter acesso a rede de esgoto municipal.

Figura 10 - Problema estrutural da viga cedendo



Fonte: a.COMUM (2023), foto de Gabriela Soares.

O levantamento evidencia a situação atual de casas resultados de uma primeira política habitacional higienista e pautada em mutirão de projetos de unidades habitacionais sem qualidade, e que posteriormente passaram por reformas e ampliações sem quaisquer acesso a profissionais técnicos. Isso tudo, resulta em inadequações habitacionais no que tange a análise do conforto, insalubridade e segurança. Além disso, apesar do bairro ter passado por PAC, não há calçamento no bairro, dificultando e tornando perigoso o trânsito de pedestres com locomoção reduzida. Em paralelo

a essas questões, alguns moradores desses bairros, com destaque para o Santa Felicidade, sofrem com a dificuldade de obter todos os documentos que comprovem sua propriedade, visto que o bairro teve problemas com o poder público, no que tange a regularização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo propiciou compreender as realidades dos territórios populares de Maringá, buscando evidenciar o histórico dos territórios populares e as demandas atuais para a garantia do direito à moradia digna visando famílias de baixa renda, a partir da atuação e da perspectiva enquanto profissionais de uma assessoria técnica. A análise contribui na compreensão de uma heterogeneidade de demandas habitacionais no Brasil, que devem ser compreendidas a partir das particularidades de porte, histórico e dinâmicas políticas das cidades, bem como do contexto individual e coletivo dessas famílias.

Ao escolher os bairros Santa Felicidade e João de Barro para atuação direta no levantamento, significa dar voz a uma narrativa ignorada e invisibilizada desde a gênese da cidade de Maringá. Ao adentrar em bairros populares consolidados, mas originários de políticas habitacionais, evidencia-se uma realidade pouco adensada, com infraestrutura elétrica e de saneamento, e até mesmo alguma arborização. Entretanto, ao tentar caminhar pelas calçadas - pequenas e ausentes de pavimentação - e entrar nas casas, vê-se uma habitabilidade prejudicada. Da porta para dentro, os problemas da rede elétrica, dos telhados e outras estruturas, a insalubridade com mofo, falta de ventilação e de iluminação, entre outras patologias evidenciam uma moradia sem salubridade, segurança e conforto. Além disso, as casinhas, inicialmente construídas por mutirão e sem qualquer divisória, tiveram que ser adaptadas sem qualquer assistência técnica e conforme as precárias condições financeiras das famílias. Enxergar essas realidades de vida nesses dois territórios populares de Maringá é também visibilizar a necessidade de um outro olhar para as demandas habitacionais de outras cidades médias e pequenas Brasil adentro, que apresentam processos históricos de formação e urbanização similares.

Por fim, expor a trajetória de luta a partir da perspectiva de profissionais de arquitetura que vêm atuando com foco na moradia popular é também enxergar ATHIS como direito que demanda ser implementada como política pública. Nesse sentido, a linguagem e o conhecimento

técnico da Assessoria, somado às relações interpessoais e profissionais com diferentes instituições locais, por vezes, potencializa articulações junto ao poder público. Assim, os profissionais e estudantes de arquitetura são também agentes políticos atuantes no território e também dentro das prefeituras municipais, buscando mediar ações de enfrentamento das problemáticas identificadas e apontadas pelas comunidades.

REFERÊNCIAS

AEAM. Associação de Engenheiros e Arquitetos de Maringá. **Caderno técnico para implementação municipal de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social**: articulando agentes, construindo novos caminhos. Maringá, 2018.

a.COMUM. Assessoria Coletiva de Mulheres pela Moradia. **Projeto Arquitetura para Todos**: Mapeando invisibilidades, ativando agentes e fomentando ATHIS como política pública. Maringá, 2023.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei Federal 11.888/2008, de 24 de dezembro de 2008. **Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124**, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2008.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei no 13.204, de 14 de dezembro de 2015: **Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2015.

CARDOSO, Fernanda Simon. **Entre o discurso e a construção da prática profissional do arquiteto e urbanista**: experiências contemporâneas em assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil. 2021. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021. doi:10.11606/D.102.2021.tde-09022022-115934. Acesso em: 2022-07-18.

CAU/BR. CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Pesquisa CAU/BR Datafolha. CAU/BR**, Instituto Datafolha, 2015. Disponível em: <<http://www.cau.br.gov.br/pesquisa2015/>>. Acesso em: 23 de junho de 2017.

CAU/BR. O CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL **grupo de maringá produz manual para aplicação de athis nas cidades**. 2018. Disponível em: caubr.gov.br/grupo-de-maringa-produz-manual-para-aplicacao-de-athis-nas-cidades/. Acesso em: 05 nov. 2023.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR 1947 a 1982**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2010.

GARCIA, Tatiane Boisa. CORDOVIL, Fabíola. **Memórias ignoradas: o início de Maringá sob a ótica da habitação popular**, 2019. Maringá, 2019.

GARCIA, Tatiane Boisa. **A trajetória das ações estatais na habitação em Maringá de 1947 a 1986**, 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, 2018.

GARCIA, Tatiane Boisa; MUKAI, Maria Claudia; MARTINS, Priscila. **Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: construindo um caminho para implementação em pequenas e médias cidades brasileiras**. Belo Horizonte: arquisur, 2019.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A invisibilidade das ocupações por moradia no Brasil adentro. In: BARROS, M. C (org.). **Formas precárias de habitação do Interior Paulista: contextos, ações e desafios para o campo de ATHIS**. São Paulo: Associação Projeto Gerações, 2022. 255 p. E-book. p.226-238.

PMM, Prefeitura Municipal de Maringá. **Prefeito Ulisses Maia sanciona lei sobre assistência técnica gratuita para habitação de interesse social**. 2022. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/site/index.2017.visualizar-noticia.php/2022/10/25/prefeito-ulisses-maia-sanciona-lei-sobre-assistencia-tecnica-gratuita-para-habitacao-de-interesse-social/40575>. Acesso em: 05 nov. 2023.

REGO, Renato. **O desenho urbano de Maringá e a ideia de cidade-jardim**, 2001. Maringá, 2001.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: Segregação espacial na região metropolitana de Maringá**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUCSP, 2004.

SOUZA, Priscila de Almeida. **A desfavelização na cidade sem favelas: uma análise do PAC Santa Felicidade em Maringá-PR**. Dissertação (Mestrado) do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, 2018.

CIDADES NA CONTEMPORANEIDADE: O IMPACTO DOS VAZIOS URBANOS NA DINÂMICA DE UBERLÂNDIA/MG: ESTUDO DE CASO: SETOR OESTE

CITIES IN CONTEMPORANEITY: THE IMPACT OF URBAN VOIDS ON THE DYNAMICS OF UBERLÂNDIA/MG: CASE STUDY: WEST SECTOR

Ygor Henrique Bento Guimarães*

Maria Eliza Alves Guerra**

RESUMO: Este artigo trata da pesquisa que visa identificar, quantificar, localizar e analisar as características dos vazios urbanos na cidade, de Uberlândia- MG, e com isso, estabelece uma relação com os processos de uso e ocupação do solo, a presente diversidade sociocultural e os impactos ambientais gerados pela dispersão urbana, com as políticas públicas implementadas, por meio da legislação (planos diretores, estatutos, leis, decretos, etc.); inseridos no planejamento urbano e rural do município. Dessa maneira, é possível entender como os vazios urbanos são gerados e por quais agentes, ressaltando seus pontos positivos e negativos para auxiliar o Poder Público, nas políticas de Planejamento Urbano. A pesquisa aborda o setor Oeste de Uberlândia (recorte espacial) para compreender a cidade, enquanto cidade média na contemporaneidade e o seu processo de urbanização caracterizado como de expansão dispersa, fragmentado e segregado. A metodologia utilizada foi baseada em Arruda (2016) que caracteriza, mede e quantificar vazios urbanos em várias escalas. Assim foram definidos os critérios para classificação e quantificação das áreas, através de levantamento documental, elaboração de tabelas e mapa síntese. Como resultado, foi constatado uma área de 7.742.056,06 m² de vazios urbanos presentes no Setor Oeste da cidade, que possui um total de 41.739.327,92m², equivalente a 18,5% (aproximado) da área total de seu território.

Palavras-chave: Vazios Urbanos. Planejamento Urbano. Cidades Médias.

* Graduando de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Uberlândia com a caixa postal eletrônica ygor.guimaraes@ufu.br. Pesquisa realizada como PIVIC-UFU no ano de 2022.

** Professora Associada da Faculdade de Arquitetura Urbanismo e Design e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (FAUeD/UFU – PPGAU) com a caixa postal eletrônica meliza.guerra@ufu.br.

ABSTRACT: *The following work aims to identify, quantify, locate and analyze the characteristics of urban voids in the city of Uberlândia-MG. Besides establishes a relationship with the processes of land use and occupation, the present sociocultural diversity and the environmental impacts generated by urban dispersion, about implemented public policies, through legislation (master plans, statutes, laws, decrees, etc.); included in the city's urban and rural planning. In this way, it is possible to understand how urban voids are generated and by which agents, highlighting their positive and negative points to assist the Public Authority in Urban Planning policies. The research addresses the West sector of Uberlândia (spatial cut) to understand the city, as a contemporary average city and its urbanization process characterized as dispersed, fragmented and segregated expansion. The methodology used was based on Arruda (2016) which characterizes, measures and quantifies urban voids at various scales. Thus, the criteria for classifying and quantifying the areas were defined, through documental survey, elaboration of tables and summary map. As a result, an area of 7,742,056.06 m² of urban voids was found in the West Sector of the city 41.739.327,92m² in total, equivalent to 18.5% (approximately) of the total area of its territory.*

Keywords: *Urban Voids. Urban Planning. Medium Cities.*

INTRODUÇÃO

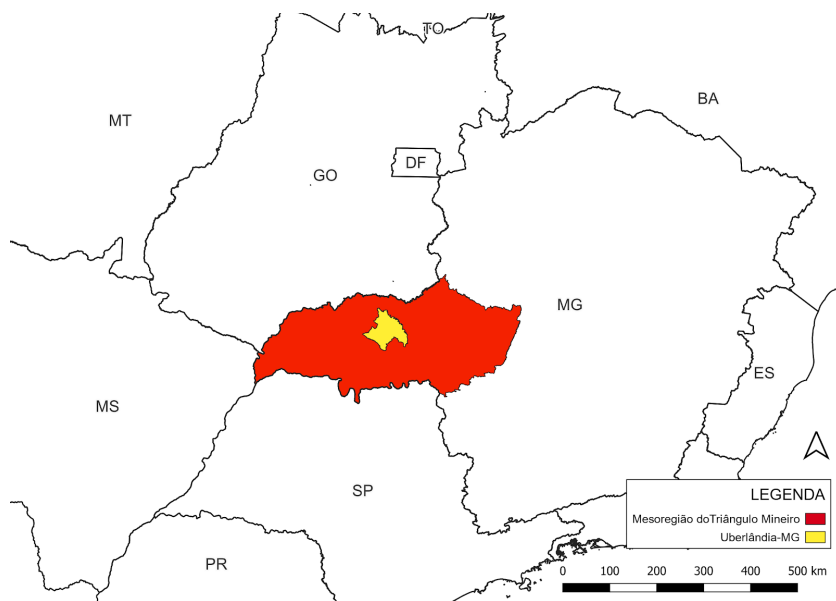
Para entender como os vazios urbanos afetam, negativamente e positivamente, as cidades brasileiras, é necessário entender como alguns deles são gerados e como esse fenômeno está relacionado à dispersão urbana.

A industrialização do país ocorreu a partir de meados do século XX, sendo a principal responsável pela rápida migração populacional do campo para a cidade. Por consequência desse aspecto, as cidades brasileiras, que não estavam preparadas para esse processo, sofreram com uma urbanização desestruturada. Assim, principalmente pela falta de planejamento urbano e de políticas públicas urbanas, as cidades sofreram com problemas como: uma baixa qualidade de vida, especialmente da população migratória. Esses aspectos, aliado ao subemprego nortearam a moradia desses cidadãos para as margens da cidade, com bairros não planejados, cortiços e periferias. Dessa maneira, há uma descentralização das ações urbanas, que contribuiu para a dispersão da cidade.

Partindo desse ponto, cidades médias como Uberlândia (Figura 1), no século XXI, apresentam aspectos como os citados acima, por exemplo a dispersão urbana, realizada de maneira desordenada, a falta

de planejamento urbano efetivo e a produção de grandes vazios urbanos, que são frutos dessa expansão urbana, e que seguem sem um estudo para sua utilização, mesmo que um século depois. Esses fatores são elementos fundamentais não solucionados em grande parte das cidades brasileiras, e estão presentes no Setor Oeste de Uberlândia.

Figura 1 - Mapa de localização da cidade de Uberlândia



Fonte: IBGE (2022) com modificação de Bento (2023)

1 JUSTIFICATIVA

Iniciar uma revisão de conceitos teóricos sobre o urbanismo ajuda a fundamentar discussões e argumentações sobre o planejamento urbano de uma cidade, no qual o aspecto primordial dessa pesquisa são os vazios urbanos e suas características.

Ademais, visa-se mapear os vazios urbanos do Setor Oeste da cidade de Uberlândia, de maneira a servir de base para outros trabalhos, que possuam uma proposta de intervenção no Plano Diretor da cidade (com revisão prevista para 2023/24). Aliado a criação desses mapas, uma visualização ao longo das décadas será explorada, de maneira

a indicar possíveis problemas relacionados ao planejamento urbano praticado anteriormente.

Sendo assim, esse estudo visa contribuir para o desenvolvimento urbano da cidade, auxiliando de maneira gráfica e conceitual o Plano Diretor, demonstrando por meio desse estudo os vazios urbanos existentes no setor Oeste.

2 OBJETIVOS

O estudo visa analisar o “novo modelo de cidade” ou a “nova forma de cidade” que está se configurando atualmente e de que modo estão ocorrendo estas mudanças no processo de urbanização das cidades médias brasileiras na contemporaneidade. O objeto de estudo será o Setor Oeste da cidade de Uberlândia – MG, onde coexistem várias periferias e vários tipos de centralidades, além de possuir aspectos de cidade dispersa, fragmentada e segregada, no qual há grandes vazios urbanos se maximizando nas últimas décadas com a ampliação do perímetro urbano. Por fim, será produzido um mapa síntese dos vazios no setor, além de uma tabela com todo o quantitativo das áreas.

3 METODOLOGIA

A metodologia se baseia no trabalho de pesquisa/extensão sobre os Vazios Urbanos em Campo Grande/MS, de autoria de Arruda (2016) ao desenvolver uma metodologia inovadora no Brasil, que caracteriza, mede e quantifica vazios urbanos em várias escalas. Esta pesquisa trabalha com a definição de vazio urbano como sendo glebas ociosas com área maior que 10.000 m² (que corresponde à área de uma quadra tradicional de 100m x 100m) e que equivale nas análises de densidade urbana à 1 hectare.

Partindo dessa metodologia, Fabiani (2020), em seu estudo sobre a cidade média de Uberaba, com características semelhantes à Uberlândia, propôs adequações metodológicas e, com isso, chegou-se ao seguinte método:

Analisar e identificar a partir da dispersão urbana os vazios urbanos localizados em dois tipos de áreas: Vazios em áreas já parceladas (VP) e Vazios em áreas não parceladas (VNP). Vale ressaltar que parques, rotatórias, e equipamentos públicos como base militar e cemitérios não foram incluídos nos dados, visto que possuem função efetiva de sua área.

Portanto, a partir do método de Fabiani (2020) e de tabelas propostas por Souza (2019), foi possível trabalhar a ideia comparativa, organizar os dados coletados, classificar e quantificar os vazios. Além disso, foi possível criar um recorte geográfico para trabalhar com cada bairro em específico, com sua área e perímetro, e com a classificação de domínio público e privado. Essa divisão é extremamente importante e impactante, pois através dela é viável as argumentações e discussões junto ao poder público e setor privado.

4 O QUE SÃO CIDADES MÉDIAS?

O conceito de cidades médias é muito abrangente, sendo abordado por diversos autores com interpretações diferentes. Para Estevam Otero (2016) não se deve restringir a definição de cidade média ao tamanho demográfico, pois há uma grande variação de região para região, além de sofrerem alterações ao longo do tempo, já que as cidades não nascem nem permanecem para sempre como cidade média. Sendo, então a especificidade e contexto em que o objeto de estudo está incluído um aspecto fundamental, sendo esse determinante para a denominação e classificação da cidade.

Seguindo, então, esse raciocínio, para uma cidade ser caracterizada como média deve ser analisada a sua influência na região. Essa, pode ser considerada como um ponto de conexão entre pequenas cidades e metrópoles, em caso de centros comerciais e logístico, como é o caso de Uberlândia-MG. Dentro de um contexto de estruturação regional, na qual cidades tem funções específicas, Uberlândia se localiza em um ponto logístico que conecta, principalmente, São Paulo e Brasília às pequenas cidades do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Assim, essa ligação transforma as cidades médias em pontos estratégicos de acordo com Calixto, Oliveira e Soares (2017).

Além disso, a questão de qualidade de vida é um aspecto fundamental que vem sendo alvejado no desenvolvimento das cidades durante as últimas décadas. Uma característica de cidades médias, durante as décadas de 1970 e 1980, é o fluxo migratório que houve com a chegada de população de renda média, enquanto a população de baixa renda continuou se dirigindo em sentido às metrópoles, em busca de uma melhor condição de vida.

Segundo Santos (1993), as cidades médias e/ou intermediárias são/estão em constante crescimento nos setores de trabalhos intelectuais

e com expressiva dinâmica em suas diversas atividades econômicas. Esse contexto, analisado por Milton Santos, como discorrido acima, é decorrente de estudos e da realidade das décadas de 1970 e 1980 nas cidades brasileiras.

Neste sentido, mesmo que a partir da década de 1990 e anos 2000 as cidades intermediárias continuem sendo um crescente lugar de trabalho intelectual, a migração de população de baixa renda, saindo de cidades médias em sentido às metrópoles, não é mais um aspecto fundamental. Dessa maneira, houve a manutenção de grande parte dessa população em Cidade Médias, como exemplo Uberlândia, com a ocupação e/ou criação de assentamentos e bairros populares, como o bairro Don Almir, Ocupação Fidel Castro e Fazenda do Glória (atual bairro Élisson Prieto).

5 VAZIOS URBANOS E SEUS CONCEITOS

Para entender melhor a questão dos vazios urbanos e seus aspectos positivos e negativos é necessário entender o que é um vazio urbano, como e porque eles são gerados. A expressão “vazio urbano” entrou em discussão e aparece no contexto da vida urbana a partir de meados do século XIX, como consequência pós-industrial, quando as cidades atingem dimensões metropolitanas em razão do crescimento tanto físico quanto populacional, decorrente do êxodo rural (Borde, 2006).

Entretanto, vazio urbano é definido de diversas maneiras, não havendo um consenso entre os autores. Dessa forma, como síntese da definição desse conceito, Fabiani (2020) cria uma tabela (Tabela 1).

Tabela 1 - Conceito de Vazios Urbanos segundo diferentes autores

AUTOR	DEFINIÇÃO DE VAZIOS URBANOS
ARRUDA (2016)	Toda e qualquer área não edificada em situação de esvaziamento e subutilizada. Espaços em desuso inseridos na malha urbana.
BORDE (2006)	Um ambiente gerado da expansão urbana pós-industrial em razão do êxodo urbano.
MAGALHÃES (2005)	Conceito bastante vago relacionado a terrenos vagos, propriedade urbano e subaproveitamento de terras.
MORGADO (2005)	Espaços não edificados, não ocupados e que permanecem livres mesmo com a potencialidade que possuem.
NUNO PORTAS (2000)	Vazio urbano é uma expressão ambígua, na qual a terra é desvalorizada, mas que possui um grande potencial.
SOLÁ-MORALES (2002)	Lugares esquecidos, onde predomina a memória do passado sobre o presente. Lugares estranhos ao sistema urbano.
VILLAÇA (1983)	Grande extensão de terra urbana equipada ou semiequipada , que contenha quantidade significativa de glebas ou lotes vazios

Fonte: Fabiani (2020) com alteração de Bento (2022).

Com essas definições da tabela é possível compreender a diversidade de pontos de vista para o tópico de Vazios Urbanos. Um autor extremamente importante é Ângelo Arruda, devido ao seu trabalho de pesquisa/extensão sobre os Vazios Urbanos, tratar de uma cidade com proporções e tempo de vida semelhante à Uberlândia, a cidade de Campo Grande/MS.

De acordo com Arruda (2016), os vazios urbanos privados precisam ser incorporados às políticas e diretrizes do planejamento urbano e esses vazios urbanos podem ser peças essenciais para o desenvolvimento.

Basta entender suas razões e motivações e compatibilizar instrumentos urbanos legais que os usam em benefício de toda a sociedade.

6 ANÁLISE DO SETOR OESTE

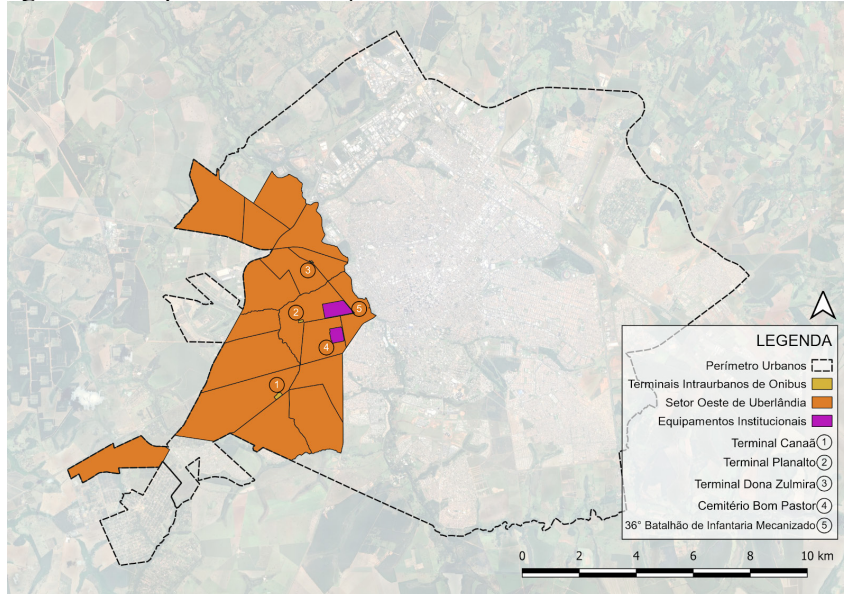
De acordo com a Lei Municipal nº 6.022 de 24 de maio de 1994, o Setor Oeste tem o seu limite definido da seguinte maneira:

A partir da Ponte sobre o Rio Uberabinha na Av. Getúlio Vargas; segue pela Av. Getúlio Vargas; rumo sudoeste, até a Av. dos Flamingos; Adiante, segue por esta até o limite sudoeste do perímetro urbano; segue por este até encontrar com a Rodovia Uberlândia - Prata; segue pelo anel viário, rumo nordeste, até encontrar a BR-452/365; segue por esta, rumo oeste, até o limite noroeste do perímetro urbano; segue por este até encontrar o Rio Uberabinha; segue por este, rumo sudeste, até encontrar a ponte da Av. Getúlio Vargas, ponto onde teve início esta descrição. (Lei nº. 6.022, 24 de maio de 1994)

A população do setor é de aproximadamente 140.539 habitantes de acordo com o censo do IBGE de 2010 (a pesquisa foi realizada antes da divulgação do censo de 2022), o último completo e separado pelos bairros e setores da cidade. Com o crescimento da cidade em 20,11% entre o censo de 2010 e 2022, a projeção populacional do setor se aproxima de 168.801 pessoas. Isso destaca o Setor Oeste como a região mais populosa da cidade de Uberlândia, com densidade de aproximadamente 40,44 pessoas por hectare. Dessa maneira, o setor Oeste representa, aproximadamente, 23% da população da cidade, de acordo com o censo de 2010, essa porcentagem pode ser mantida, visto que se adota uma taxa de crescimento padrão para toda a cidade.

O setor é composto por 17 bairros (PMU/SEPLAN/DPI/DU-2018): Chácaras Tubalina e Quartel, Dona Zulmira, Guarani, Jaraguá, Jardim Canaã, Jardim das Palmeiras, Jardim Europa, Jardim Holanda, Jardim Patrícia, Luizote de Freitas, Mansour, Morada do Sol, Panorama, Pequis, Planalto, Taíman e Tocantins (Figura 2). Esses bairros, atualmente, possuem uma área de aproximadamente 41.739.327,92 m², de acordo com os dados disponibilizados pela PMU.

Figura 2 – Mapa de identificação do Setor Oeste na Cidade de Uberlândia



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU)
2021, com modificação de Bento (2022)

O aspecto que é mais evidente em uma análise do mapa do setor é a presença de uma grande mancha vazia no seu centro, um dos vazios urbanos, que possui, aproximadamente, 302.199,85 m² de área, em que grande parte é murada com seu interior sendo uma plantação de girassol. Apesar de contar com a presença, hoje, de um terminal urbano de ônibus, esse ambiente chama atenção pela inexistência de uso e ocupação – um ambiente vazio de edificações.

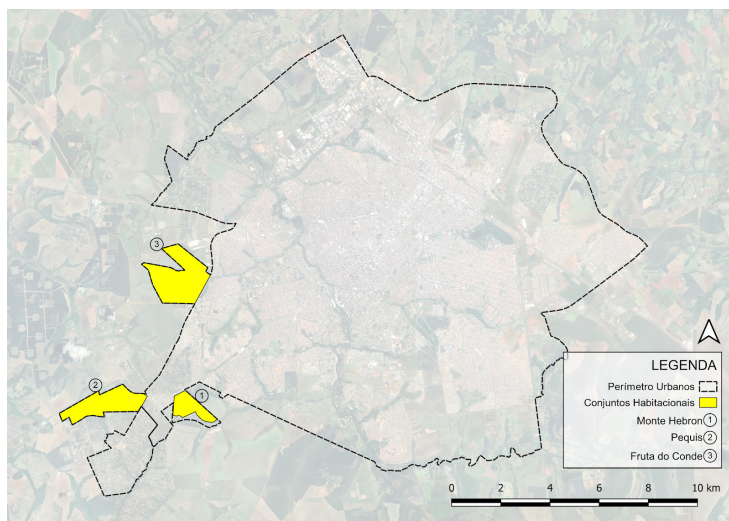
A cidade possui oito terminais de ônibus, sendo que três estão localizados dentro deste setor: Terminal Canaã, Terminal Dona Zulmira e Terminal Planalto (Figura 2), fazendo com que a questão de mobilidade urbana aparenta estar bem solucionada nesse setor. Entretanto, há uma grande falta de conexão entre os terminais, além da falta de distribuição de linhas troncais e coletoras de ônibus. A população de baixa renda, principalmente, presente em bairros de habitação popular construídos como Pequis, Monte Hebron e Fruta do Conde (Figura 3) é dependente desse tipo de equipamento público, ou seja, mais um fator que poderia ser solucionado com uma integração melhor desse transporte público.

Vale ressaltar que os vazios urbanos são grandes quantidades de lotes, ou glebas vagas (Villaça, 1989), ou, também, resíduos do crescimento da cidade que se relacionam com o esvaziamento do uso (Dittamar, 2006). Sendo assim, o surgimento de periferias nas margens do perímetro urbano acontece não pela ocupação total das outras partes e, sim, pelos vazios que possuem nesse, fato que pode ser observado na Figura 3.

Os destaques vão para os conjuntos habitacionais Monte Hebron (2016), Pequis (2016) e Fruta do Conde (2018) construídos através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) citados anteriormente, que foram recentemente incorporados ao perímetro urbano da cidade de Uberlândia. Entende-se que sua localização é um reflexo do mercado imobiliário em comum acordo com o poder executivo e legislativo, disposta no extremo da periferia, sem muita das vezes uma infraestrutura adequada; retomando assim a discussão de Dittamar. Nos casos acima, a infraestrutura é adequada, mas o que se observa é a localização descontínua do tecido existente, após grandes vazios e distante do centro da cidade.

Vale ressaltar que o bairro Monte Hebron e Fruta do Conde não foram adotados nos cálculos, pois, apesar de fazer parte do perímetro urbano da cidade, eles ainda não constam como parte do Setor Oeste pela Prefeitura de Uberlândia.

Figura 3 – Mapa de localização de três Conjuntos Habitacionais do Setor Oeste



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) 2021, com modificação de Bento (2022)

Sendo assim, percebe-se uma ação forte de especulação imobiliária, vista cada vez mais na localização dos conjuntos habitacionais e ampliações da cidade de Uberlândia. Esse fato estabelece longos percursos para a locomoção urbana mesmo que durante seu trajeto ainda haja grandes vazios urbanos em seu trajeto, características de uma cidade cada vez mais dispersa.

A desconexão entre terminais e a localização descontínua dos bairros em relação ao tecido urbano existentes, ao longo do tempo, foram fatores que impulsionaram o surgimento de comércios especializados e atividade centrais, que se estabeleceram em dois subcentros no Setor; o primeiro, localizado no bairro Planalto e o segundo, localizado no bairro Luizote de Freitas. Esse fenômeno e suas consequências foram importantes para o desenvolvimento do setor, que para não depender das atividades que antes aconteciam unicamente no centro da cidade passa a encontrar soluções mais próximas e mais viáveis.

Sobre o aspecto ambiental, de acordo com a Prefeitura de Uberlândia, a cidade possui nove parques municipais, contando que três estão dentro do Setor Oeste, sendo eles: Parque Municipal Luizote de Freitas, Parque Municipal Mansour e Parque Natural Municipal do Óleo. De maneira a analisar também os Parques Lineares, o setor conta com seis parques e um clube de recreação. Esse aspecto em si já chama atenção para a área analisada, que detém mais de 30% dos parques da cidade.

Seguindo essa linha, o Setor conta com dois equipamentos públicos que são utilizados pela cidade e região e não apenas por alguns bairros. O quartel (36º Batalhão de Infantaria Mecanizado) e o cemitério (Cemitério Bom Pastor), são importantes para definir o fluxo de pessoas, o acesso e circulação desses ambientes (Figura 2).

6.1 Vazios urbanos parcelados e não parcelados no Setor Oeste de Uberlândia

Através da Tabela 2, analisa-se ambientes com muitos ou poucos vazios urbanos em relação a sua área total. Essa análise é exemplificada pela Figura 4, que demonstra os dados da tabela através de uma representação gráfica. Atualmente, o Setor Oeste possui uma área de 41.739.327,92m², sendo que aproximadamente 7.742.056,06m², ou seja, 18,5% são considerados vazios urbanos, de acordo com a metodologia utilizada.

Dentre esses vazios, aproximadamente 1.383.172,32, ou seja, 3,3% dos vazios urbanos são de áreas privadas já parceladas e não ocupadas. Em contrapartida, 4.756.567,64, aproximadamente, 11,4% são de áreas privadas não parceladas, com um destaque para uma grande área na parte central do setor, entre os bairros Jardim Europa e Panorama, que não é parcelada e é responsável pela maior parte de vazios do ambiente analisado.

Novos bairros possuem características de áreas não parceladas, sujeitas à ocupação e que ainda serão loteadas. Entretanto, a aprovação de alguns bairros aconteceu nos anos 1998 (Panorama) e 2003 (Jardim Europa). Demonstrando que a ocupação nesses locais já dura aproximadamente duas décadas. Com esse longo período, torna-se evidente que estas áreas vazias ressaltam que as terras não foram loteadas propositadamente, para fins de valorização daqueles espaços.

Ao se tratar dos vazios urbanos em áreas já parceladas, esse é difundido por todo o setor e é proporcionalmente menor em relação aos vazios em áreas não parceladas. Apesar disso, vale destacar a grande presença de área já parcelada no Bairro Panorama, 414.347,54 m², aproximadamente 7,8% da área do bairro. Esse fator acontece devido a ocupação do bairro ter sido proposto inicialmente como Chácaras (glebas de 20.000m²), e que, ao longo das duas últimas décadas, passou por alterações de usos, através do desmembramento destas glebas em áreas com dimensões variadas, resultando em uma nova configuração urbana destinadas a ocupação de condomínios horizontais e verticais com a expansão urbana expressiva do setor rumo à sudoeste. Outro destaque é o bairro Chácaras Tubalina e Quartel que possui 434.646,17 m² de áreas parceladas consideradas vazios urbanos. Esse fato chama atenção devido o bairro ser bem consolidado em seu uso, diferente do que acontece no bairro Panorama, como citado acima, que passa por um processo de transição de uso.

Tabela 2 - Vazios Urbanos Parcelados e Não Parcelados nos Bairros do Setor Oeste

BAIRRO	ÁREA (m²)	V.P	V.N.P	DOMÍNIO	LOTEAMENTO			
					NOME	ANO	OCUPADO	NÃO OCUPADO
CHACARAS TUBALINA E QUARTEL	56.155,79		X	PÚBLICO				
	53.256,67	X		PRIVADO				
	36.809,36	X		PRIVADO				
	34.023,37	X		PRIVADO				
	32.953,17	X		PRIVADO				
	30.742,71	X		PRIVADO				
	26.882,14	X		PRIVADO				
	23.958,91	X		PRIVADO				
	23.948,20	X		PRIVADO				
	22.896,76	X		PRIVADO				
	18.258,52	X		PRIVADO				
	18.038,85	X		PRIVADO				
	17.799,41	X		PRIVADO				
	17.156,38	X		PRIVADO				
	15.651,96	X		PRIVADO				
	14.904,22	X		PRIVADO				
	13.735,93	X		PRIVADO				
	11.819,69	X		PRIVADO				
DONA ZULMIRA	11.722,38	X		PRIVADO				
	10.087,54	X		PRIVADO				
	22.107,61	X		PRIVADO				
GUARANI	18.361,69		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	10.906,23	X		PRIVADO				
	504.930,20		X	PRIVADO				
	204.301,24		X	PRIVADO				
	194.634,10		X	PRIVADO				
	192.524,33		X	PRIVADO				
	23.862,56	X		PÚBLICO				
	18.698,13	X		PÚBLICO				
JARAGUA	14.559,43		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	70.143,34	X		PRIVADO				
	13.017,95	X		PRIVADO				
JARDIM CANAA	94.799,15	X		PRIVADO				
	56.690,74	X		PRIVADO				
	30.970,32	X		PRIVADO				
	27.763,19		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	19.808,86		X	PÚBLICO				
	14.930,61	X		PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	14.579,41	X		PRIVADO				
	13.941,48	X		PÚBLICO/PRIVADO				
	10.153,47	X		PÚBLICO				
JARDIM EUROPA	661.208,92		X	PRIVADO				
	87.914,03		X	PRIVADO				
	24.287,10		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	24.210,72	X		PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	21.166,96	X		PÚBLICO				
	19.277,67	X		PÚBLICO				
	18.877,91		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	18.734,26	X		PÚBLICO				
	17.759,81	X		PÚBLICO				
	16.339,86	X		PÚBLICO				
	15.647,62		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	13.867,28	X		PÚBLICO				
	13.091,30		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	12.838,89		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	12.232,12		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
JARDIM HOLANDA	110.118,30		X	PRIVADO				
	66.943,08		X	PRIVADO				
	49.128,89		X	PRIVADO				
	41.752,69		X	PRIVADO				
	40.091,54		X	PRIVADO				
	36.763,34	PARCIAL		PRIVADO				
	29.477,77		X	PÚBLICO				
	18.441,38	X		PRIVADO				
	18.419,80		X	PÚBLICO				
	17.814,08		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	16.760,15	X		PÚBLICO				
	13.654,93	X		PÚBLICO				
	11.852,91		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	11.031,16		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X
	10.971,19		X	PÚBLICO	ÁREA VERDE			X

Fonte: Bento (2022).

A Tabela 2 é resultado da metodologia de estudo, que detalha todas as áreas consideradas vazios urbanos no setor Oeste da cidade de Uberlândia-MG. Vale ressaltar que os conjuntos habitacionais e anos de criação não foram especificados.

6.2 Vazios urbanos no Setor Oeste de Uberlândia

Para quantificar os valores analisados e expostos na Tabela 3, faz-se uma síntese. Para isso, itens como a soma da área do bairro, a soma dos vazios urbanos e a divisão, em porcentagem, entre as áreas privadas e públicas se torna fundamental. Dessa maneira, é possível compreender a relação entre esses dois agentes, além de trazer um fim comparativo da relação de área ocupada de um bairro sobre a área considerada vazio urbano. Dessa maneira a Tabela 3 foi desenvolvida.

Tabela 3 - Quantificação dos Vazios Urbanos

BAIRROS	ÁREA DO BAIRRO (m²)	VAZIOS URBANOS PRIVADOS TOTAL (M²)	PORCENTAGEM (%)	ÁREAS DE DOMÍNIO PÚBLICO (m²)	PORCENTAGEM (%)
CHÁCARAS TUBALINA E QUARTEL	2.962.632,79	434.646,17	14,7	56.155,79	1,9
DONA ZULMIRA	966.132,33	33.013,84	3,4	18.361,69	1,9
GUARANI	2.238.818,44	1.096.389,86	49,0	57.120,12	2,6
JARAGUÁ	1.607.569,81	83.161,29	5,2	0	0,0
JARDIM CANAÃ	3.158.918,17	210.981,10	6,7	86.597,62	2,7
JARDIM EUROPA	3.995.033,41	749.122,95	18,8	228.251,52	5,7
JARDIM HOLANDA	3.300.700,04	363.239,24	11,0	129.982,08	3,9
JARDIM PATRÍCIA	1.886.484,73	45.646,29	2,4	69.155,41	3,7
LUIZOTE DE FREITAS	2.555.714,25	36.710,51	1,4	23.614,96	0,9
MANSOUR	1.367.268,12	0	0,0	47.384,66	3,5
MORADA DO SOL	3.893.146,97	0	0,0	100.095,01	2,6
PANORAMA	5.265.743,87	2.773.338,47	52,7	13.897,53	0,3
PEQUIS	2.707.894,82	154.492,85	5,7	159.881,93	5,9
PLANALTO	2.019.534,07	0	0,0	0	0,0
TAIAMAN	2.028.275,58	208.209,19	10,3	143.538,58	7,1
TOCANTINS	1.785.460,51	0	0,0	419.067,40	23,5
ÁREA TOTAL	41.739.327,92	6.188.951,77	-	1.553.104,29	-
%	100	14,8	-	3,7	-

Fonte: Bento (2022).

Analisando a Tabela 3, consegue-se ressaltar e destacar alguns bairros, como por exemplo o Guarani, que apresentou 1.153.509,98 m² de vazios urbanos, aproximadamente 51,2% de sua área total. Outro bairro na mesma situação é o Panorama, que possui 2.773.338,47 m² de área considerada vazio urbano, representando cerca de 52,66% da sua malha total.

Ambientes como esses possuem sua maior parte de vazios urbanos como área privada não parcelada (49% e 52,7%, respectivamente), isso cria indicativos de uma especulação imobiliária presente em bairros da cidade que, posteriormente, geram vazios urbanos devido a não utilização da função social da terra nesses locais. O fato de uma área central do setor não estar sendo ocupada faz com que a ocupação de novos ambientes seja cada vez mais na extremidade das cidades, isso implica a construção de novos loteamentos e construções distantes do centro da cidade, como no caso do bairro Pequis, localizado posteriormente à essas glebas vazias apontadas, como pode-se observar na Figura 3.

Em contrapartida, há bairros extremamente consolidados com praticamente nenhum vazio urbano em sua constituição, como é o caso do bairro Planalto, em que não foi encontrado nenhuma área como caracterizada na metodologia utilizada nesta pesquisa. Ademais, outros bairros como Dona Zulmira, Jardim das Palmeiras, Mansour e Morada do Sol possuem, respectivamente, 1,9%, 0%, 0% e 0% de vazios urbanos em áreas privadas, totalizando 33.013,84 m² na somatória desses bairros. Os três primeiros possuem uma ocupação antiga, o que demonstra que todas, ou quase todas, as áreas parceladas e destinadas para a habitação/comércio/serviços estão sendo ocupadas, restando apenas áreas verdes para parques e praças.

Vale ressaltar que esse fato ressalta que acontece uma ocupação nesses ambientes, não entrando em nível de qualidade de ocupação ou qualidade de vida.

Assim, essa divisão entre a porcentagens públicas e privadas enfatiza a localização e a caracterização de em espaços específicos que podem ajudar na política de planejamento urbano, como as áreas verdes que podem ser transformadas em praças ou parques com os devidos equipamentos públicos e a manutenção adequada. Ademais, dentro da questão de planejamento urbano, a identificação de áreas não parceladas e áreas mais centrais do setor pode levar a uma política de melhor aproveitamento desses espaços destinados a novos loteamentos habitacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do levantamento de dados realizado acima, é possível descrever o crescimento das cidades, em especial Uberlândia, como “desordenado”, considerando que a expansão urbana acontece de acordo com interesses particulares, sem análise da real necessidade de novas expansões. Neste sentido, o planejamento existe, dentro da lógica privada e não do interesse coletivo, ou seja, o poder Público legisla em relação às normas e diretrizes, mas não sobre a destinação do solo/território, enquanto valor ambiental urbanístico sustentável para o município e seus cidadãos. Portanto, o fenômeno da cidade dispersa paira sobre o objeto de estudo reafirmando um crescimento predominantemente horizontal por todo o perímetro urbano. Com isso, elementos de expansão urbana atrelados a esta forma de crescimento, através de configurações espaciais dispersas e fragmentadas resultam em um dos fatores de segregação, reforçado pela quantidade de vazios urbanos.

Como resultado, foi constatado uma área de 7.742.056,06 m² de áreas consideradas vazios urbanos, como pode ser observado no Tabela 3 e Figura 4, de acordo com a metodologia adotada, presentes no Setor Oeste da cidade, esse sendo, aproximadamente, 18,5% da área total do ambiente analisado.

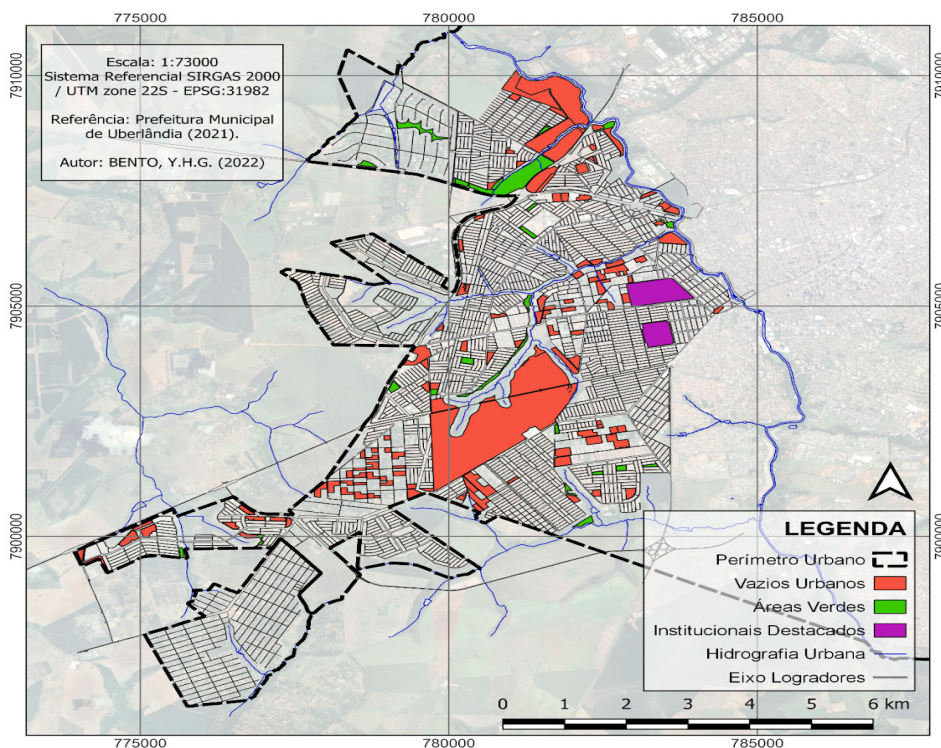
Assim, o Setor Oeste de Uberlândia demonstra grande quantidade de vazios em relação à sua área construída, entretanto, esses vazios urbanos em questão não são frutos de um ambiente planejado, que destinaria esses locais para lazer, por exemplo, mas sim de resíduos do crescimento da cidade e de áreas estratégicas para especulação imobiliária.

Além disso, o Setor Oeste é um indicativo da forma de crescimento urbano de cidades, que permitem novos loteamentos sempre nas extremidades do perímetro urbano, fazendo com que o investimento do poder público em questões básicas como saneamento, transporte público e energia sejam levados para esses lugares distantes, valorizando as propriedades que se caracterizam como vazios urbanos e reforçando a especulação imobiliária.

Assim, os vazios urbanos gerados trazem prejuízos desde o âmbito urbano, em que áreas se encontram não utilizadas ou subutilizadas até o nível de qualidade de vida da população, que fica cada vez mais distante fisicamente da cidade perdendo tempo diariamente para deslocamento que poderia ser minimizado.

Portanto, os vazios urbanos catalogados e determinados devem servir para uma melhora de qualidade de vida da população, pois vazios urbanos são áreas desvalorizadas com grande potencial, segundo Portas (2000). Sendo assim, em políticas de planejamento urbano, locais, como alguns selecionados, no meio de bairros, devem ser utilizados para o bem-estar da população.

Figura 4 – Mapa síntese de vazios urbanos



Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU)
2021, com modificação de Bento (2022).

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Ângelo Marcos. Entendendo os vazios urbanos de Campo Grande – MS. Revista Digital Vitruvius. **Arquitextos** 199.03, ano 17, fev.2016. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.199/6347>. Acesso em: 24 ago.2022.

BICCA, Paulo. Arquiteturas do vazio. Revista digital Vitruvius. **Arquitextos** 201.02, ano 17, fev.2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.201/6432>. Acesso em: 24 ago.2022.

BORDE, A.P.L. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**, 2006, 242 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

CALIXTO, M; OLIVEIRA, H; SOARES, B. **Cidade Média e Região: Notas Introdutórias**. São Paulo: Editora Unesp. 2017.

Câmara rejeita projeto de lei sobre revisão do Plano Diretor do município de Uberlândia. G1. Disponível em <<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2018/10/18/camara-rejeita-projeto-de-lei-sobre-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-de-uberlandia.ghtml>>. Acesso em: 20/12/2023.

DITTMAR, A.C.C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba – Paraná**. 251 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2006.

FABIANI, Tatiana Matucita. **Os vazios urbanos em Uberaba/MG e as políticas de uso e ocupação do solo**. 2020, 196 f. Dissertação (mestrado) – Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo/PPGAU, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2020.

GUERRA, M. E A. **Cidades na contemporaneidade, urbanismo e urbanização: padrões de dispersão/fragmentação e as dinâmicas de [re]estruturação intraurbana e em bordas urbana-rural nas cidades médias do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba/MG. A cidade de Uberlândia (divulgação interna)**. Projeto de Pesquisa. NEURB/UFU. 2018.

IBGE. Censo da população de Uberlândia. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia>. Acesso em: 24/08/2022.

MAGALHÃES S. F. **Ruptura e contiguidade, a cidade na incerteza**. 2005. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

MARTINS, L.C. **O Parque Linear Do Córrego Do Óleo Em Uberlândia-MG: Avaliação Das Condições De Conservação E Percepção Da População Local.** Revista Eletrônica do Curso de Geografia – UFG/REJ. 2017.

MORGADO, Carla Sofia – **Protagonismo de la ausencia.** Interpretación urbanística de la formación metropolitana de Lisboa desde lo desocupado, 2005. Dissertação para a obtenção do grau de Doutor em Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitecturade Barcelona. Barcelona, 2005.

OTERO, Estevam Vanale. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2016.

REIS, Nestor Goulart Filho. **Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 176p. (Coleção Milton Santos;8).

SOLÀ-MORALES, Ignasi de. **Territórios.** Barcelona: Gustavo Gili, 2002.

SOUZA, Letícia de Paula. **Cidades na contemporaneidade, urbanismo e urbanização:** dispersão e fragmentação - o impacto dos vazios urbanos na dinâmica da cidade de Uberlândia/MG – Setor Sul (Relatório) UFU-DIPRE/PIVIC Nº 1326/2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Urbanização Difusa e Cidades Dispersas: Perspectivas Espaço-Temporais Contemporâneas. *In:* REIS, Nestor Goulart (Org.). **Sobre a dispersão urbana.** São Paulo: Via das Artes/FAUUSP, p. 38-54, 2009.

TRINDADE JR., S-C. C. Cidades Médias na Amazônia Oriental. Das Novas Centralidades à Fragmentação do Território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** 2011.

UBERLÂNDIA. Lei nº. 6.022, de 24 de maio de 1994. **Delimita e Denomina os Setores Territoriais Urbanos do Distrito Sede do Município de Uberlândia.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1994/603/6ei-ordinaria-n-6022-1994-delimita-e-denomina-os-setores-territoriais-urbanos-do-distrito-sede-do-municipio-de-uberlandia?q=6022>. Acesso em: 02 dez.2022.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar nº432/206. **Plano Diretor de 2006.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-uberlandia-mg>. Acesso em: 02 dez. 2022.

VILLAÇA. Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

A RESILIÊNCIA URBANA FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO À CIDADE

URBAN RESILIENCE IN THE FACE OF CLIMATE CHANGE AS A WAY OF GUARANTEEING THE RIGHT TO THE CITY

Didiane Victoria Buzinelli Inaba*

Maria Yumi Buzinelli Inaba**

RESUMO: Sob a égide da Ecologia, o conceito de resiliência pode ser representado pela aptidão de um determinado sistema em reassumir o equilíbrio fragilizado por uma perturbação externa. Na perspectiva cidadina, a resiliência urbana corresponde à capacidade das cidades de se adaptarem e se recuperarem de perturbações, como desastres naturais, os quais, devido à insurgência de fatores e acontecimentos extremos, ganham força e alteram a dinâmica climática brasileira. Consequentemente, a resiliência urbana possui como fito fomentar os índices de bem-estar humano, representados por um meio-ambiente sustentável. Nesse sentido, o presente estudo possui como objetivo a análise dos reflexos das mudanças climáticas nas cidades resilientes. Para tanto, cabe dividir o estudo nos seguintes objetivos: 1) caracterizar as cidades resilientes e suas particularidades; 2) conceituar os parâmetros climáticos e como suas alterações estão desencadeando o cenário de mudanças climáticas; 3) compreender como o aumento da temperatura média, as chuvas intensas e os eventos climáticos extremos influenciam na dinâmica cidadina. Como resultado, valer-se-á do método de abordagem fenomenológico, pelo qual entende-se pela impossibilidade da cisão entre pesquisadora e objeto, pois, no plano factível, cabe estudar sobre o elo entre a perspectiva urbana e as demandas ambientais. Além disso, utilizará materiais de fontes primárias, a partir da revisão bibliográfica e documental, tais como: livros, artigos científicos, teses e dissertações, escritos principalmente em português e inglês. Propõe-se, como conclusão, uma gestão urbana democrática, inclusiva, participativa e com uma política urbana ambiental, capaz de garantir a resiliência urbana como parte do direito à cidade.

* Engenheira Civil pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR. Mestre em Engenharia de Estruturas pela Escola de Engenharia de São Carlos - USP. Doutoranda em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR. E-mail: didiane@estudante.ufscar.br

** Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/FCHS. Bolsista PIBIC - CNPQ. E-mail: maria-yumi.inaba@unesp.br

Palavras-chave: Cidades resilientes. Mudanças climáticas. Direito à cidade. Resiliência urbana.

ABSTRACT: *Under the aegis of Ecology, the concept of resilience can be represented by the ability of a given system to regain balance weakened by an external disturbance. From a city perspective, urban resilience corresponds to the ability of cities to adapt and recover from disturbances, such as natural disasters, which, due to the emergence of extreme factors and events, gain strength and change the Brazilian climate dynamics. Consequently, urban resilience aims to promote human well-being indices, represented by a sustainable environment. In this sense, the present study aims to analyze the effects of climate change on resilient cities. To this end, it is worth dividing the study into the following objectives: 1) Characterize resilient cities and their particularities; 2) Conceptualize climate parameters and how their changes are triggering the climate change scenario; 3) Understand how the increase in average temperature, intense rainfall and extreme weather events influence city dynamics. As a result, the phenomenological approach method will be used, which means the impossibility of a split between researcher and object, as, on a feasible level, it is necessary to study the link between the urban perspective and environmental demands. In addition, it will use materials from primary sources, based on bibliographic and documentary reviews, such as: books, scientific articles, theses and dissertations, written mainly in Portuguese and English. As a conclusion, a democratic, inclusive, participatory urban management with an environmental urban policy is proposed, capable of guaranteeing urban resilience as part of the right to the city.*

Keywords: Resilient cities. Climate changes. Right to the city. Urban resilience.

INTRODUÇÃO

As cidades enfrentam constantemente desafios relacionados aos acidentes naturais e às crises energéticas que podem ter impactos significativos na infraestrutura cidadina e na qualidade de vida dos cidadãos. Consequentemente, as mudanças climáticas e a influência humana dão ensejo à alteração na dinâmica das cidades, engendrando fatores não previstos no planejamento prévio

Nesse contexto, surgem os conceitos de cidades resilientes e cidades sustentáveis, que buscam enfrentar esses desafios de forma eficiente e sustentável. Cada vez mais as cidades estão tornando-se sistemas complexos com variáveis aspectos sociais, econômicos e ecológicos (Liu *et al.*, 2007). No entanto estes sistemas são muito vulneráveis às

alterações, principalmente quando as cidades não conseguem se adaptar a estas mudanças.

Fatores incertos como catástrofes naturais, alterações climáticas, crises energéticas e, até mesmo, instabilidades políticas ou guerras fizeram com que as cidades ficassem por longos períodos sob efeitos destas alterações, sem capacidade de se reerguerem ou reconstruírem depois da ação destes fatores.

Este artigo tem como objetivo explorar como a resiliência urbana é fulcral para que as cidades passem por um período de reconstrução devido à expectativa de preocupação governamental em proporcionar tal aspecto, destacando também a importância das políticas públicas para o desenvolvimento de cidades mais resilientes e sustentáveis.

Assim, para a promoção do objetivo geral, cabe dividir o presente trabalho nos seguintes objetivos específicos: 1) Caracterizar as cidades resilientes e suas particularidades, pontuando sobre as medidas preventivas, riscos e os exemplos de centros resilientes; 2) Conceituar as causas e consequências que formulam as mudanças climáticas; 3) Compreender, a partir de aplicações práticas, como os eventos climáticos extremos influenciam na dinâmica citadina e como as intervenções resilientes e sustentáveis podem atenuar os impactos ambientais negativos às cidades e aos cidadãos.

O método de abordagem aplicado se valerá a partir da interpretação fenomenológica, pelo qual entende-se pela impossibilidade da cisão entre pesquisadora e objeto, pois, no plano factível, cabe estudar sobre o elo entre a perspectiva urbana e as demandas ambientais. Além disso, o presente estudo partirá de um levantamento bibliográfico para expor dados e pareceres teóricos referentes à hipótese de implementação de políticas habitacionais nas regiões fragilizadas pelas alternâncias no clima, analisando livros, teses e revistas.

Portanto, a justificativa do presente trabalho se formula a partir da necessidade de reflexão sobre a resiliência em relação às alterações climáticas contemporâneas, elencando exemplos e aplicações teóricas.

1 AS PARTICULARIDADES DAS CIDADES RESILIENTES NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Cidades resilientes são aquelas cidades que possuem capacidade de se preparar, responder e se recuperar rapidamente diante de desafios climáticos. Neste aspecto, tratamos a resiliência, segundo Holling (1973), como a capacidade que as relações, dentro de um sistema, estão propensas a persistir. Falando de um ecossistema urbano, temos a medida da capacidade desse sistema para absorver mudanças de variáveis no contexto urbano e ainda persistir. Ou seja, nesta definição, a resiliência é uma propriedade do sistema que dá como resultado sua persistência ou sua probabilidade de extinção.

Por outro lado, a estabilidade é a capacidade de um sistema para retornar a um estado de equilíbrio após uma perturbação temporária. Um sistema tende a ser mais estável, quanto mais rápido e com menos oscilação, ele retorna ao seu ponto de equilíbrio (Wilches-Chaux, 1993).

Quando se discute o potencial de resiliência das cidades é porque ele possui relação direta com o equilíbrio entre forças centrífugas exógenas e centrípetas endógenas de crescimento e desenvolvimento. Ambas atuam gerando bases propícias a cidade resiliente, delineada e compreendida a partir dos princípios de instabilidade e adaptabilidade, sendo central neste processo a capacidade de se auto-organizar. A instabilidade do sistema é fundamental no processo de interdependência para o crescimento e desenvolvimento urbano, pois o equilíbrio, prevalência e estaticidade são meios contraditórios ao potencial de crescimento e desenvolvimento. (Silva; Tarouco; Edelwiss, 2018)

Para a norma ISO 14001, que trata dos Sistemas de Gestão Ambiental (ABNT, 2015), o risco é caracterizado pelo efeito da incerteza. Consequentemente, define-se por risco a derivação de uma situação de perigo, expresso em termos de uma combinação das consequências de um evento e a probabilidade associada.

Vale ressaltar que a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres aborda resiliência como sendo “a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade, exposto aos perigos, de se adaptar, resistindo ou transformando-se, a fim de atingir e manter um nível aceitável de funcionamento e segurança estrutural” (Asian et al, 2004).

Partindo da perspectiva de Sánchez (2010), os riscos ambientais estão divididos em naturais e tecnológicos, agudos e crônicos. Destaca-se ainda, que os riscos naturais contemplam, em sua conceituação, a ação do homem como agente deflagrador ou acelerador dos processos naturais. Já os riscos tecnológicos, são exclusivos da ação humana (Sánchez, 2010).

Embasado nestes conceitos a capacidade de resiliência das cidades definirá o seu futuro frente aos riscos de fenômenos ambientais, mudanças climáticas, desastres naturais e também dos riscos tecnológicos. As cidades resilientes não são e não serão imunes a desastres, mas buscam mitigar seus impactos e se preparam para responder de forma rápida, equitativa e eficiente em situações extremas, deste modo a promoção global de ideias de ‘cidades resilientes’ é fundamental para prevenir impactos negativos de riscos globais nas esferas locais.

Neste contexto, isso inclui a implementação de medidas preventivas, como sistemas de drenagem eficientes, infraestrutura sólida, tecnologias de monitoramento climático e planejamento urbano com relação às ocupações.

Além dos riscos inerentes aos fenômenos ambientais, mudanças climáticas e desastres naturais, os índices de crescimento na urbanização a nível mundial aumentam esta exposição aos riscos.

Ano após ano é possível observar, inclusive no Brasil, a elevação dos índices de urbanização. Este processo associado às mudanças climáticas, entre outros, impactam nas cidades (Braga, 2012). Chuvas intensas, alagamentos, escassez de chuvas, secas prolongadas, falta de energia elétrica, queda de viadutos, vendavais, furacões, greves de combustíveis, interrupção no abastecimento, são algumas das situações que assolam as regiões urbanas do mundo. Essas ocorrências afetam países em desenvolvimento e também países desenvolvidos como os Estados Unidos. Neste contexto, os estudos, os planos e as ações de resiliência urbana se apresentam como alternativas e estratégias mitigadoras de futuros impactos e necessitam ser cada vez mais estudadas.

As cidades pequenas e as cidades médias têm a possibilidade de gerenciar as consequências do crescimento urbano mais facilmente do que as grandes cidades. O problema é que as megacidades estão crescendo em si mesmas, e o seu número no mundo também vem aumentando.

Na década de 1950, existiam a nível mundial apenas duas megacidades com mais de 10 milhões de habitantes, NYC/Newark (EUA)

com 12,4 milhões e Tóquio (Japão) com 11,3 milhões. Em 2015 esse número aumentou para vinte e duas megacidades (Cox, 2017)

A Demographia World Urban Areas (2017), apresentou, ainda, previsões que antevêm um cenário de cerca de 50 megacidades até o ano de 2040 e existe grande probabilidade de que isto de fato aconteça.

Com a urbanização e o aumento da densidade demográfica em determinadas áreas tem-se a concentração também de consumo e carências, de água, de energia, alimentos e demais recursos naturais.

Vale destacar, no Brasil, o caso da água e da energia elétrica cuja necessidade de abastecimento gerou a necessidade de implantação de milhares de quilômetros de redes aéreas e subterrâneas para transportar dois bens vitais para a possibilidade de vida nas cidades. Por outro lado, a existência de uma rede organizada para o transporte desses bens vitais, não garante a todo o tempo o seu fornecimento. Os grandes períodos de secas prolongadas, como já verificado em muitas cidades brasileiras, colocaram em risco o fornecimento de água e de energia elétrica em São Paulo na crise hídrica de 2014 a 2016 (Usp Cidades, [ca. 2018]).

Isto mostra a fragilidade das cidades com relação a ação de fatores externos a si. De fato, muitas cidades estão se preparando para se tornar ainda mais resistentes após a ocorrência de catástrofes, com a criação dos escritórios de reconstrução e resiliência urbana, como é o caso de Nova York, após a ocorrência do furacão Sandy, ocorrido em 2012 (Usp Cidades, [ca. 2018]). Como exemplo, os “Escritório de Recuperação e Resiliência” ou “Escritório de Resiliência” são responsáveis por produzir planos de gestão de riscos, bem como mecanismos para retornar à condição original, qualquer tipo de alteração ou traumas sofridos pelas cidades (Usp Cidades, [ca. 2018]).

Entretanto, o desafio que prevalece para os gestores urbanos e para os escritórios de resiliência é preparar as cidades para futuras ocorrências, sendo necessário avaliar a influência das mudanças climáticas nos polos citadinos.

2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E INFLUÊNCIAS

As transformações que o perfil climático mundial sofre não só estão representadas pelas preocupantes elevações de temperatura média em

decorrência da ação antrópica irresponsável, mas também pelas rupturas na dinâmica e nos ciclos do planeta Terra, tendo em vista as mudanças nas formações vegetais ou nos depósitos sedimentares (Conti, 2005).

Primeiramente, o aquecimento global, em 1997, teve sua discussão embrionária, em níveis internacionais, representada pelo Protocolo de Kyoto, haja vista a conferência da Convenção do Clima, a qual atribuiu maior protagonismo às questões envolvendo a ação antrópica desmedida em lançar à atmosfera substâncias poluentes como, por exemplo, dióxido de carbono, metano etc. (Conti, 2005). Nesse contexto, o compromisso internacional foi pactuado sob a égide da responsabilidade comum dos países desenvolvidos em controlar as emissões de clorofluorcarbonetos para proteger a camada de ozônio terrestre.

Outro aspecto importante que dá ensejo à reflexão sobre como o aquecimento global está, gradativamente, cada vez mais presente na dinâmica climática é o efeito estufa e a indispensabilidade do vapor de água em controlar tais instabilidades. De acordo com José Bueno Conti (2015), este fator pode ser compreendido como um agente ativo na contenção do efeito estufa com 60% de participação, absorvendo faixas da radiação infravermelha.

O aumento do CO₂ observado na atmosfera é aquele resultante da queima de combustíveis fósseis, da queima de florestas. Não é aquele liberado quando um vulcão entra em erupção. Há fissuras na Terra das quais também surge CO₂ inorgânico. Tudo isso acontece, mas em uma taxa de emissão muito pequena. O CO₂ que está aumentando na atmosfera realmente é predominantemente orgânico, uma vez que passou por fotossíntese e é um CO₂ produzido pela queima realizada por atividades humanas em sua total maioria. A prova disso vem das medidas de um isótopo estável do átomo de carbono, o Carbono-13 (13C) (12 prótons e 13 nêutrons no núcleo atômico). Todas as substâncias com carbono (C) têm uma proporção diferente do 13C em relação ao Carbono-12 (12C). Por exemplo, o carvão tem proporção menor de 13C do que a proporção encontrada na atmosfera. Assim, combustão de carvão irá injetar CO₂ com menor concentração de 13C, diminuindo a concentração atmosférica de 13C. (Nobre; Reid; Veiga, 2012)

Cabe inferir a crítica sobre como o processo de urbanização é propulsor da alteração nos índices climáticos globais, tendo em vista que,

por exemplo, o crescimento desordenado das cidades e, principalmente, a industrialização são fatores que corroboram impasses negativos às minorias populares.

O Brasil, com suas matrizes desiguais engendradas, é um país que está vulnerável às mudanças climáticas que assolam o planejamento urbano e o corpo social. Sendo assim, a maioria da população brasileira é alvo dos riscos ambientais e dos acasos que desordenam a infra-estrutura e as cidades brasileiras (Ribeiro, 2008).

Sem o tratamento da questão social, particularmente das desigualdades entre países e regiões do planeta e entre as diferentes classes sociais, não há uma transição possível, pois, para que seja viável abandonar a trajetória global de aumento das emissões de GEE, será preciso repensar as relações entre as sociedades e as classes, já que as emissões excessivas dos ricos de todo o planeta, e dos países ricos como um todo, não podem prevalecer sobre a manutenção da pobreza em muitas regiões. Isso vale também para a questão das desigualdades regionais e de classe dentro de cada país. (Neves; Chang; Pierri, 2015)

A pobreza, diante do quadro social desarmônico brasileiro, é uma condição agravante no enfrentamento de tais adversidades, tendo em vista que a implementação de medidas socioambientais é fragilizada por um despreparo estatal em capacitar um corpo profissional para lidar com as demandas supracitadas, além dos obstáculos em ampliar o acesso aos serviços assistenciais (Ribeiro, 2008).

Consequentemente, os centros urbanos, dado o cenário de intensa desigualdade social, devem ser planejados com o fito de atenuar as vulnerabilidades fomentadas pelas adversidades climáticas, favorecendo a garantia de uma qualidade de vida aos cidadãos e com um enfoque à prospecção de condições seguras à população marginalizada economicamente. Compreende-se, portanto, a necessidade de aplicação da resiliência urbana.

A título de exemplificação, vale destaque sobre vários estados da região nordeste e sudeste do Brasil que registraram uma série de danos resultantes de precipitações intensas entre janeiro e março de 2020. Cidades do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Maranhão, Ceará e Piauí apresentaram números significativos de desalojados, desabrigados, mortos e consideráveis danos estruturais (Pereira; Sammya, 2021)

3 COMO AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS INTERFEREM NA DINÂMICA CIDADINA: APLICAÇÕES DA RESILIÊNCIA URBANA

A princípio, as cidades assumem uma posição de vulnerabilidade devido a uma série de aspectos que estão intrínsecos às metamorfoses na perspectiva climática, como, por exemplo, o incremento da densidade populacional, a ausência de um planejamento urbano, as redes de infraestrutura e as vicissitudes das edificações. Além disso, no tocante às necessidades socioambientais, a resistência cidadina é fragilizada por conta da redução dos ecossistemas, fator que não só influencia, negativamente, na qualidade do ar, na variação térmica e, até mesmo, na infiltração e percolação da água no solo (Moreno; Ravache, 2021).

Em meio às necessidades de adaptação e manutenção dos centros urbanos, as cidades contemporâneas demonstram que não só são demarcadas por uma notória segregação socioespacial devido à formação das favelas em locais mais perigosos geograficamente, mas também pelas particularidades supracitadas. Para a contenção das demandas urbanas, cabe mencionar que as cidades, no tocante às mudanças climáticas, devem propor medidas resolutivas para atenuar o impacto ambiental e apresentar alternativas de adaptação e enfrentamento das mudanças climáticas (Siebert, 2012).

Consequentemente, como forma de ilustrar as possibilidades de aplicação da resiliência e da sustentabilidade urbana, o Relatório Global sobre Assentamentos Humanos elaborado pelas Nações Unidas, as cidades devem reduzir a emissão de gases poluentes, conter o crescimento urbano periférico, reduzir a pegada ecológica e racionalizar os recursos renováveis ou não renováveis (UN-HABITAT, 2009).

Além disso, outra condição, a qual influencia no combate às intempéries climáticas, é impulsionada pelo caráter macroestrutural das cidades, tendo em vista que o desproporcional crescimento urbano fomenta eventuais variações na malha cidadina, engendrando uma distribuição desigual nos espaços livres e uma ocupação irregular das camadas mais vulneráveis nas áreas marginalizadas. Desse modo, controlar o crescimento populacional se faz ímpar para evitar os assentamentos em áreas ambientalmente perigosas, dando um enfoque à atuação estatal na propositura de políticas habitacionais e de regularização fundiária (Braga, 2012).

Segundo Herzog (2013), até 2050, a população urbana mundial deve ter um crescimento de 3,5 bilhões para 6,2 bilhões, ou seja, 57% da população global. Assim, estima-se que até 2030 existirão mais de 500 cidades terão população de 1 milhão de pessoas, cerca de 25 megacidades com mais de 10 milhões de pessoas e oito megarregiões urbanas com população acima de 20 milhões.

Será necessário um aumento em investimentos em infraestrutura e construções, subindo dos 10 trilhões de 2013 a mais de 20 trilhões até 2025. Nessa dinâmica, os países em desenvolvimento serão cenário da maioria destes investimentos, haja vista a necessidade de conter o crescimento desordenado e, principalmente, propor soluções às ocupações edificadas em condições de risco aos grupos mais vulneráveis (Herzog, 2013).

Assim, e sabendo-se que estando as cidades vulneráveis às mudanças climáticas em seus mais diferentes aspectos, a resiliência urbana faz-se necessária para traçar o futuro destas cidades. Cabe destacar que o crescimento das cidades se dá em grande parte nas áreas de riscos e ambientalmente fragilizadas, principalmente pela população com menor poder aquisitivo, levando em consideração que tais ocupações irregulares ou criadas não possuem a previsão legal das leis urbanísticas. É o caso das ocupações em encostas, áreas de preservação permanente e áreas de preservação de mananciais. Maricato (2017) destaca que grande parte das cidades brasileiras é construída pelos próprios moradores em áreas invadidas, em muitos casos, ambientalmente frágeis ou adquiridas de loteadores ilegais.

Segundo Tutu (2007), a adaptação se converteu em um eufemismo de injustiça social a nível mundial. Enquanto os cidadãos do mundo desenvolvido estão a salvo, os pobres, vulneráveis e famintos, estão expostos todos os dias de suas vidas à dura realidade das mudanças climáticas. Isso é claramente justificável, no caso do Brasil, à medida que os mais pobres acabam ocupando áreas de maior risco além da carência de enfrentamento às alterações trazidas pelas mudanças climáticas.

Segundo a UNISDR (2017), são dez os Princípios para Construir Cidades Resilientes, agrupados em três frentes de ação. Assim, o levantamento proposto pela UNISDR, na primeira frente, elenca três princípios basilares para a prospecção de uma governança cooperativa das cidades, sendo eles: (1) organização e planejamento resilientes para contenção de catástrofes; (2) identificação e compreensão dos eventuais cenários de riscos, sejam eles atuais ou futuros; (3) fomento

à capacidade financeira da administração pública para a aplicação dos parâmetros resilientes.

Em seguida, cabe pontuar quais princípios compõem a frente de integração do planejamento, os quais são: (4) manutenção de um design voltado para o desenvolvimento urbano de modo resiliente; (5) proteção das zonas naturais para aflorar as funções de preservação dos ecossistemas naturais, atribuindo maior protagonismo às demandas ambientais; (6) promoção da capacidade institucional das zonas urbanas; (7) incremento da capacidade social resiliente das cidades; (8) aplicação da resiliência nas infraestruturas que compõem a malha urbana (UNISDR, 2017).

Por fim, a última frente apresentada pela UNISDR (2017) refere-se à resposta do planejamento, sendo fragmentada nos seguintes princípios: (9) garantia prévia da preparação e das respostas eficazes na sustentação de catástrofes; (10) reconstrução das cidades após a observância dos princípios supracitados.

Eventos climáticos como chuvas intensa, secas, ondas de calor são comuns em praticamente todas as regiões brasileira e os impactos destes eventos, no ambiente urbano, são aumentados (Santos, 2014)

Assim, além do desordenado crescimento demográfico, os desastres e danos extremos são condicionantes que representam uma interação gananciosa e predatória da sociedade com o meio ambiente, tendo em vista que as tragédias socioambientais são a materialização da postura omissiva do poder público em propor uma habitação social para as camadas sociais mais vulneráveis economicamente. Um exemplo de condição emulsionante, interpretada como fenômeno natural, são as chuvas abundantes, as quais ressaltam os vales íngremes e acentuam os riscos inerentes às encostas das ocupações irregulares (Siebert, 2011).

O aumento da temperatura global, como outro aspecto que representa a depredação antrópica em relação ao contato do homem com a natureza, é motriz para a emissão intensa de gases prejudiciais à atmosfera. No entanto, além disso, as elevadas temperaturas são resultado das atividades predatórias de derrubada das florestas tropicais e de exploração descomedida dos biomas e recursos naturais (Conti, 2005).

Para exemplificar as ressonâncias dos desastres extremos nas cidades resilientes, é interessante mencionar que, segundo Silva, Tarouco e Edelwiss (2018), cidades como Nova York, Medellín, Melbourne, Roterdã e Paris possuem planos estratégicos de resiliência urbana delimitados em:

diagnóstico, proposta, implementação. Tais planos possuem o intuito de promover a coordenação, integração, priorização e pensamento sistêmico a partir de iniciativas adaptadas aos limites e potencialidades de cada cidade em específico.

Dentre as cidades brasileiras, destacam-se, neste sentido, Porto Alegre e Rio de Janeiro que foram selecionadas para participar do Desafio Centenário das 100 Cidades Resilientes. Este projeto, da Fundação Rockefeller, uma fundação criada em 1913 nos Estados Unidos da América - cuja missão é promover, no exterior, o estímulo à saúde pública, o ensino, a pesquisa e a filantropia - disponibiliza investimentos que visam desenvolver a resiliência urbana em cidades. Assim, seu plano é estruturado por meio de ação integrada entre organizações da sociedade civil, universidade e lideranças comunitárias para capacitar pessoas (Silva; Tarouco; Edelwiss, 2018).

Por fim, vale propor de reflexão que, para se ter cidades com um nível de bem-estar amplamente compartilhado por todos os habitantes do planeta, é preciso modificar nossos comportamentos e hábitos de consumo, trabalho e lazer. Ou seja, pensar em um plano para a estratégia territorial significa focar nos princípios ou valores que devem guiar nosso modo de vida (Araújo, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos das mudanças climáticas são uma realidade mundial. Terremotos, maremotos, chuvas intensas, secas, ondas de calor, entre outros, acabam por interferir no futuro das cidades, em função da sua maior ou menor vulnerabilidade. A preparação prévia para estas situações e, por consequência, a reação para retornar ao seu estado de estabilidade são características da resiliência urbana. Assim, a construção de um cenário urbano influenciado pela ação antrópica poderá estar potencializando o efeito dos fenômenos naturais nas cidades, extremado nas catástrofes.

Os Planos Diretores e a legislação urbanística orientam o crescimento das cidades, devendo considerar a não ocupação de áreas de proteção permanente, áreas de proteção de mananciais e áreas de risco, como, por exemplo, as encostas. No entanto, em muitos casos, a ocupação irregular desconsidera estes parâmetros aumentando as condições de risco do ambiente urbano e, principalmente, para os moradores que, devido à

desigualdade socioespacial, são obrigados a ocuparem os terrenos mais perigosos dos centros urbanos.

A cidade mais resiliente busca a estabilidade no enfrentamento das mudanças. Para isso, investimentos em infraestrutura para a proteção da população, capacitação de pessoas e setores para atuar em situação de risco são fundamentais, mas o desenvolvimento de planos de resiliência urbana é medida de profilaxia, visto que as áreas de maior risco são aquelas à margem do planejamento urbano. As ações de cada uma destas frentes de intervenção apresentadas pela UNISDR (2017) em conjunto levam a construção do Plano de Resiliência Urbana.

Nesse sentido, os desastres extremos, ao serem maximizados pela ação antrópica, devem ser contidos pelo poder público, afinal, os fenômenos naturais podem ser imprevisíveis, atribuindo à administração cidadina a incumbência de planejar e conter possíveis consequências à população. Além da desigualdade social, os exemplos obtidos a partir da pesquisa bibliográfica realizada demonstram que, como resolução dos resultados provocados pelas chuvas intensas, pelo aumento desproporcional da temperatura e pela ação antrópica predatória, os planos estratégicos de resiliência tornam-se indispensáveis.

O princípio da sobrevivência é intrínseco ao ser humano, visto que determina, junto às cidades, a resiliência urbana como necessária para preservar as cidades e torná-las sustentáveis. Infere-se, portanto, a reflexão sobre como a postura do homem, ao depredar os ecossistemas terrestres, é um estímulo à existência dos desastres e das catástrofes ambientais. Assim, não só o poder público deve apresentar um plano estratégico para a aplicação dos princípios resilientes da UNISDR, mas também a ação individual dos cidadãos deve ser fulcral para o planejamento ou a mitigação de tais intempéries.

REFERÊNCIAS

ABNT NBR. **ISO 14.001:2015 Sistemas de gestão ambiental:** Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro, 2015.

ARAÚJO, Eliete de Pinho. **Mudanças climáticas e suas interferências.** Brasília: CEUB, 2020.

ASIAN, Disaster Reduction Center et al. Living with risk. **A global review of disaster reduction initiatives.** Preliminary version. 2002.

BRAGA, Roberto. Mudanças climáticas e planejamento urbano: uma análise do Estatuto da Cidade. **VI Encontro Nacional da Anppas. Belém**, p. 1-15, 2012.

CONTI, José Bueno. Considerações sobre as mudanças climáticas globais. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 16, p. 70-75, 2005.

COX, Wendell. Demographia World Urban Areas (World Agglomerations): 13th Annual edition. **Demographia**, 2017. Disponível em: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023

HERZOG, Cecilia Polacow. **1953-Cidades para todos: (re) aprendendo a conviver com a natureza**. Rio de Janeiro, 2013.

HOLLING, Crawford S. Resilience and stability of ecological systems. **Annual review of ecology and systematics**, v. 4, n. 1, p. 1-23, 1973.

LIU, Jianguo et al. Complexity of coupled human and natural systems. **Science**, v. 317, n. 5844, p. 1513-1516, 2007.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitadas, 2017.

MORENO, Yanna Soares; RAVACHE, Rosana Lia. A vulnerabilidade das cidades com relação às mudanças climáticas. **CONNECTION LINE-REVISTA ELETRÔNICA DO UNIVAG**, n. 24, 2021.

NEVES, Frederico Monteiro; CHANG, Manyu; PIERRI, Naína. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 34, 2015.

NOBRE, Carlos A.; REID, Julia; VEIGA, Ana Paula Soares. Fundamentos científicos das mudanças climáticas. **São José dos Campos, SP: Rede Clima/INPE**, 2012.

PEREIRA, Francisco; CHAVES, Sammya Vanessa Vieira. Desastres naturais no Brasil: um estudo acerca dos extremos climáticos nas cidades brasileiras. **Revista da Academia de Ciências do Piauí**, v. 2, n. 2, 2021.

RIBEIRO, Wagner Costa. Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. **Parcerias estratégicas**, v. 27, p. 297-321, 2008.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. Oficina de textos, 2020.

SANTOS, Andrea Souza. **A importância do Setor de Transporte para o Aumento de Resiliência das Cidades Frente à Mudança Climática: Uma proposta de Plano de Ação para a cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://pet.coppe.ufrj.br/images/documentos/teses/TESE_ANDREA_SOUZA_SANTOS.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

SIEBERT, Claudia. Pós-desastre: Reconstruindo a Armadilha. *In: Jornal Expressão Universitária*. Blumenau, p. 6 - 7, 2011.

SIEBERT, Claudia. Resiliência urbana: planejando as cidades para conviver com fenômenos climáticos extremos. **VI Encontro Nacional da Anppas Belém-PA Set**, 2012.

SILVA, André Souza; TAROUCO, Fabrício Farias; EDELWEISS, Roberta Krahe. Cidades resilientes, sociedades regenerativas. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 6, n. 39, 2018.

TUTU, Desmond. No necesitamos un apartheid en la adaptación al cambio climático. *In: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. **Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008**. Madrid, 2007.

UN-HABIT. **Planning sustainable cities – global report on human settlements 2009**. London: Earthscan, 2009.

USP CIDADES. **Resiliência Urbana**, [ca. 2018]. Disponível em: <https://sites.usp.br/uspcidades/cidades-resilientes-3/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

TECNOLOGIAS DIGITAIS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DOS DIÁRIOS OFICIAIS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE FRANCA

DIGITAL TECHNOLOGIES AND PUBLIC POLICIES ANALYSIS FROM OFFICIAL JOURNALS OF ADMINISTRATIVE REGION OF FRANCA

Regina Claudia Laisner*

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida**

Ana Laura Rodrigues Galves***

Julia Ribeiro dos Santos****

Larissa Moraes Cardoso dos Santos*****

Pedro Aurélio Sola da Silva Rodrigues*****

¹ Professora do Departamento de Relações Internacionais (DERI), do Programa de Pós-Graduação em Direito, Co-coordenadora do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” e Coordenadora do “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). regina.laisner@unesp.br

² Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), membro do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” e Vice-coordenador do “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). rafaelrdealmeida@gmail.com

³ Estudante de graduação de Relações Internacionais, membro do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” e do “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). ana.galves@unesp.br

⁴ Estudante de graduação de Relações Internacionais, com mobilidade para a Universidade do Porto, membro do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” e do “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). julia.r.santos@unesp.br

⁵ Estudante de graduação de Relações Internacionais, membro do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” e do “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). lmc.santos@unesp.br

⁶ Estudante de graduação de Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP/FCHS. Membro do NEPPs “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira”, pedro.sola@unesp.br

RESUMO: O Observatório de Políticas Públicas (OPPs), vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas Elza de Andrade Oliveira” (NEPPs) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, busca desenvolver uma base de dados tecnológica para coletar e analisar as Políticas Públicas referentes à Assistência Social, Saúde, Previdência Social e Educação em cidades médias e pequenas, especificamente da Região Administrativa de Franca (RAF), contidos nos Diários Oficiais (DO’s). O objetivo central é criar uma plataforma que possibilite o acesso democrático aos dados oficiais, promovendo uma execução e avaliação mais eficazes de projetos governamentais em níveis locais e regionais. A metodologia está focada no estudo sobre a descentralização e a participação da sociedade, refletindo uma abordagem inclusiva e democrática. A plataforma web resultante visa simplificar a implementação de políticas, nortear as iniciativas públicas e possibilitar um maior entendimento civil no que tange às medidas estatais de suas localidades.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Tecnologia. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT: *The Public Policy Observatory (OPPs), linked to the “Elza de Andrade Oliveira Center for Public Policy Studies” (NEPPs) at the São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, aims to develop a technological database to collect and analyze Public Policies related to Social Assistance, Health, Social Security, and Education in medium and small cities, specifically in the Franca Administrative Region (RAF), as recorded in Official Gazettes (DOs). The main objective is to create a platform that enables democratic access to official data, promoting more effective implementation and evaluation of government projects at local and regional levels. The methodology focuses on the study of decentralization and societal participation, reflecting an inclusive and democratic approach. The resulting web platform aims to simplify the implementation of policies, guide public initiatives, and enable a greater civil understanding of state measures in their localities.*

Keywords: *Public Policies. Technology. Local Development.*

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, temos observado um aumento significativo no uso de novas tecnologias na gestão urbana. Destacam-se experiências em promover planejamento urbano inclusivo, como as ferramentas digitais “Gestão Urbana SP”, na cidade de São Paulo, e o “OP Digital”, em Belo Horizonte (Guimarães; Araújo, 2018), além do uso de Inteligência Artificial em sistemas de reconhecimento facial (SRF) na

cidade do Rio de Janeiro (Gaspar; Mendonça, 2021). Ocorre que estas mudanças têm sido aplicadas, principalmente nas administrações públicas urbanas das grandes cidades, como reforçam os exemplos apresentados pela literatura, enquanto as cidades médias e pequenas frequentemente ficam à margem desse cenário de inovação. No entanto, é importante reconhecer que o uso de tecnologias também é crucial nessas localidades, senão ainda mais necessário, considerando-se algumas dificuldades e vulnerabilidades específicas nas cidades de porte menor, especialmente no que se refere ao apoio à implementação de políticas públicas que garantam direitos essenciais.

Nesse contexto, ganha evidência o trabalho realizado pelo “Observatório de Políticas Públicas” (OPPs), vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas Elza de Andrade Oliveira” (NEPPs) da UNESP de Franca, que direciona seus esforços para subsidiar políticas públicas na Região Administrativa de Franca (RAF), Estado de São Paulo, por meio do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas adaptadas à região de interesse. Sua pesquisa tem como objetivo central o uso de ferramentas tecnológicas para coletar, organizar, analisar e disponibilizar informações sobre políticas públicas, disponíveis nos diários oficiais, ou documentos compatíveis, das 23 cidades componentes da RAF, em uma única base de dados, focando nos três pilares essenciais do Sistema de Proteção Social no Brasil estabelecidos pela Constituição de 1988: assistência social, saúde, previdência social, além da educação. Essa abordagem visa aumentar o acesso às informações sobre políticas públicas implementadas no local, contribuindo para um acesso mais fácil e democrático aos dados oficiais disponíveis.

O trabalho de desenvolvimento dessa base de dados teve início em 2019 e se concentra na automatização da coleta, organização e análise dos Diários Oficiais (DOs) dos municípios da RAF e equivalentes, assim como dos Diários Oficiais da União e do Estado de São Paulo, como referência para a construção de uma base de dados própria focada nos municípios dessa região. A proposta é disponibilizar publicamente esse acervo por meio de uma plataforma *web*, abrangendo tanto os níveis municipais, como os níveis estadual e federal, respeitando o princípio da descentralização de cada uma das políticas consideradas.

O objetivo específico deste artigo é discorrer sobre este trabalho, apresentando desde as suas bases teóricas, assim como a sua base metodológica, de modo a justificar suas opções e caminhos, tanto quanto

descrever seus principais resultados até o momento. Seus propósitos vinculam-se às intenções mais gerais do grupo de pesquisa que busca contribuir para avanços significativos no campo de estudos das políticas públicas, com o uso de recursos tecnológicos, e promover a aplicação efetiva dessas políticas, enfatizando a importância da participação da sociedade no processo. Deste modo, a criação de uma base de dados robusta e acessível visa simplificar a execução e avaliação de políticas públicas em níveis locais e regionais, visando a melhoria da qualidade de vida da população e o fortalecimento da democracia (Parra Filho, 2017).

1 O DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO PRESSUPOSTO TEÓRICO

O arcabouço teórico do Observatório de Políticas Públicas é construído, essencialmente, a partir do reconhecimento da importância do desenvolvimento como fator central para a qualidade de vida da população. Esta visão implica na construção de uma sociedade que desfrute do conceito de desenvolvimento corroborado pelo economista Amartya Sen, o qual, em seu livro *“Desenvolvimento como Liberdade”* (Sen, 2000), descreve como um fator que não está atrelado exclusivamente à riqueza e aos elevados índices relacionados à renda, como o Produto Interno Bruto (PIB). Para este autor, o desenvolvimento está relacionado, acima de tudo, à melhora da qualidade de vida e liberdades desfrutadas diariamente pelas pessoas, principalmente as cinco liberdades instrumentais centrais por ele apontadas: a liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (Sen, 2000). A implementação destas cinco liberdades torna-se possível por meio da execução de políticas públicas eficientes, sobremaneira nas áreas da Seguridade Social e Educação, altamente potentes no que se refere aos avanços econômicos e sociais e à redução das desigualdades e exclusões.

Na mesma linha e baseada no cenário brasileiro, Laisner (2021) aponta como, desde 1990, a gravidade das condições sociais no Brasil fomentou intensos debates acerca do bem-estar populacional, evidenciando a importância da superação da pobreza, não apenas econômica, mas de direitos, na mesma direção das reflexões do pensador indiano anteriormente citado. Como indica Lavinhas (1996), ainda sobre o caso brasileiro, entende-se que essa transformação social deve ser acompanhada de uma rigorosa iniciativa governamental, que trabalhe, por meio da formulação

de políticas públicas, para o fornecimento de condições mínimas de vida, como a segurança alimentar, moradia, vestimenta, saúde, educação, previdência e oportunidades.

Para além destes pressupostos teóricos mais gerais, o OPPs, nas suas pesquisas, ao explorar o tema do desenvolvimento, o vincula, prioritariamente, ao desenvolvimento local. É visível que a autonomia dos municípios é um fator crucial para a disponibilização de políticas que supram as necessidades locais. Desse modo, as contribuições teóricas do economista brasileiro Ladislau Dowbor, em seu texto “*O que é poder local?*”, se fazem fundamentais para compreender a imprescindibilidade de um governo regional que possua a liberdade de lidar com questões específicas de suas localidades, perfazendo a possibilidade de garantir os direitos das cidades pequenas e médias.

Para Dowbor (2016), a Constituição Federal de 1988 desempenhou um papel transformador ao reformular o sistema de governança do Brasil. A Carta Magna buscou descentralizar o poder, fortalecendo os municípios como unidades autônomas na federação. Isso resultou em uma reconfiguração nas relações entre a União, os estados e os municípios, concedendo aos governos locais maior autonomia na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, o poder municipal emergiu como um ator crucial na formulação e execução dessas políticas, ganhando maior capacidade para atender às necessidades específicas de suas comunidades, adaptando as políticas conforme as demandas locais, dada a maior proximidade com a realidade das pessoas. Assim, o poder local desempenha um papel fundamental no avanço sustentável das comunidades, permitindo que os cidadãos participem ativamente das decisões políticas que impactam suas vidas. Além disso, representa um incentivo significativo para a transformação local, promovendo a integração das informações produzidas pelas entidades estatais e viabilizando a implementação de iniciativas descentralizadas em todo o país, especialmente em nações em desenvolvimento, como o Brasil (Dowbor, 2016).

Outra referência importante nos estudos teóricos do OPPs são os materiais disponibilizados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que permitem compreender o planejamento municipal como uma estratégia crucial para garantir o desenvolvimento sustentável e a

melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em nível local.¹ Destaca-se a importância do planejamento como uma ferramenta-chave para orientar o crescimento urbano, a infraestrutura, a educação, a saúde, o transporte e outras áreas que impactam diretamente a vida dos cidadãos. Além disso, planos diretores, orçamentos participativos e outras ferramentas de gestão, permitem que os municípios possam definir metas, prioridades e ações que atendam às necessidades específicas de suas comunidades.

Nestes termos, o desenvolvimento local é um conceito intrinsecamente ligado ao planejamento municipal e demais ferramentas de gestão. Este conjunto de iniciativas se concentra em promover o crescimento econômico, social e cultural dentro de um município ou região específica. Isso envolve a identificação e aproveitamento das potencialidades locais, bem como o fortalecimento da economia, o incentivo ao empreendedorismo, a criação de empregos e a preservação das características culturais e ambientais únicas de cada localidade. E o aproveitamento dessas potencialidades dá-se a partir da implementação de políticas públicas que podem ser direcionadas para impulsionar o desenvolvimento local, considerando as particularidades de cada município. Neste processo, a participação social desempenha um papel extremamente relevante. Os cidadãos, por meio de suas vozes e ações, têm o poder de influenciar as decisões que afetam suas cidades, a partir de audiências públicas, conselhos municipais e consultas populares, vitais para assegurar que as políticas públicas atendam às reais necessidades da população, promovendo a transparência e a legitimidade das ações governamentais.

É notável que, atualmente, as inovações tecnológicas, possibilitam um melhor desenvolvimento dos aspectos citados anteriormente, desde o planejamento a demais ferramentas de gestão, até a participação social para a construção de políticas públicas. Nesta direção, no Brasil, a governança digital tem se revelado uma ferramenta eficaz para promover a participação em diversas áreas, a exemplo das Plataformas *online*, como o Cultura Digital/Consulta Pública, Delibera/Pensando o Direito, Noosfero/Participa.br, Conferências Nacionais e as ferramentas de votação e enquete *online* do Senado, que oferecem aos cidadãos a oportunidade de contribuir

¹ O grupo realizou o curso “Políticas Públicas e Governo Local” da Escola Nacional de Administração Pública, ao longo do mês de julho deste ano, para adquirir conhecimento acerca das particularidades do poder municipal e a relevância da participação social para a construção de políticas públicas.

com suas opiniões e sugestões para influenciar políticas públicas. Além disso, aplicativos móveis são usados para relatar questões locais, como problemas nas estradas ou carência de serviços públicos. Essas iniciativas também desempenham um papel importante na promoção da transparência, ao disponibilizar informações sobre gastos governamentais, decisões políticas e dados públicos, contribuindo para aumentar a responsabilidade dos governantes e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições.

No entanto, é fundamental reconhecer os limites e desafios deste processo. Questões relacionadas à segurança cibernética, exclusão digital e à propagação de desinformação em redes sociais precisam ser abordadas para garantir que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades para participar. Mas, mais urgente que isso, desde a última atualização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em janeiro de 2022, nota-se a falta de acesso à tecnologia para a construção de políticas públicas em alguns estados do Brasil, o que põe em evidência as disparidades regionais em relação a este acesso. Estados como Maranhão, Piauí e Alagoas têm enfrentado desafios significativos no que diz respeito à inclusão digital e infraestrutura tecnológica. Isso também se aplica à realidade de muitas cidades médias e pequenas, a exemplo de Nuporanga e Sales de Oliveira, na nossa região de interesse, que apresentam índices mais baixos de conectividade e acesso à *internet*, em comparação às regiões mais desenvolvidas. Assim, a ausência de recursos tecnológicos adequados pode impactar diretamente a capacidade desses locais de utilizar estas ferramentas em prol do desenvolvimento de políticas públicas, limitando a participação cidadã, a coleta de dados e a gestão eficiente de serviços essenciais, o que certamente motiva o nosso trabalho.

2 DIÁRIOS OFICIAIS E DADOS ABERTOS COMO FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS

Nesse contexto de desenvolvimento de alternativas tecnológicas nas localidades, o Observatório de Políticas Públicas tem buscado empregar o uso de TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) na coleta de dados dos Diários Oficiais e documentos equivalentes da Região Administrativa de Franca acerca de políticas públicas de seguridade social e de educação. Essa região localiza-se no nordeste do Estado de São Paulo.

Figura 1 - A Região Administrativa de Franca no Estado de São Paulo



Fonte: São Paulo, 2023

ARAF é composta por 23 municípios (Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São João da Bela Vista), destacando-se como um polo para a agroindústria sucroalcooleira e de maquinários agrícolas. Outrossim, a cidade de Franca tem grande relevância no âmbito regional em razão da sua produção cafeeira e calçadista, configurando um centro econômico e de prestação de serviços não só para os municípios da RAF, mas também para cidades do sudoeste de Minas Gerais.

Figura 2 - Mapa da Região Administrativa de Franca



Fonte: São Paulo - Brasil, 2021

O OPPs trabalha com base nos Diários Oficiais das localidades, sendo essencial a disponibilização e transparência estatal no que tange a esta documentação. A não existência desse relatório vai de encontro às boas práticas de publicização da informação pública estabelecidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Ademais, a Lei de Acesso à Informação 12.527/2011 instituiu o direito de acesso às informações públicas, sendo a disponibilização destas, por meio de dados abertos, uma maneira eficaz de garantir esse direito (Brasil, [s.d.]). É necessário, portanto, que haja a publicização dos dados por parte dos municípios que ainda não possuem DOs fim de que os princípios de cidadania e de acesso às informações públicas sejam respeitados, todavia, algumas cidades pequenas ainda sofrem esse tipo de negligência.

Ao longo desta pesquisa, percebeu-se que os Diários Oficiais existentes se encontravam em *Portable Document Format* (PDF) (para usar a sigla precisa defini-la na primeira vez em que aparece). Apesar desse formato de arquivo ser amplamente difundido para a leitura e divulgação de dados não estruturados (textos), ele não é um formato facilmente

compreensível para a máquina, o que torna a utilização das informações contidas nesses arquivos difíceis de serem processadas e analisadas por *software*. Isso dificulta a utilização de ferramentas tecnológicas para a análise e monitoramento das políticas públicas divulgadas nos diários oficiais. Ademais, a disponibilização dos dados exclusivamente em formato PDF não segue boas práticas de dados abertos (5-Star Open Data, 2021; Eaves, 2009). Diante desse cenário, o OPPs objetiva disponibilizar os dados coletados seguindo os princípios dos dados abertos²:

- Completo
 - » Disponibilização integral dos dados coletados
- Primários
 - » Coleta a partir das fontes oficiais de disponibilização dos diários
- Oportunidade
 - » A disponibilidade imediata dos dados coletados
- Acessibilidade
 - » Os dados estarão disponíveis para qualquer cidadão interessado para as mais diversas finalidades
- Processável por máquina
 - » Os dados devem ser minimamente estruturados de modo a permitir o processamento automatizado, bem como a análise e monitoramento com o suporte de máquina
- Não discriminatório
 - » Os dados devem estar disponíveis para qualquer pessoa sem qualquer necessidade de registro
- Não proprietário
 - » Os dados devem estar em formato em que não haja controle exclusivo por parte de alguma entidade
 - » Licença livre
 - » Os dados não estão sujeitos a qualquer tipo de direito de autor

² Ver: <https://ok.org.br/noticia/quando-surgiram-os-oito-principios-dos-dados-abertos/>

Quanto ao recorte temporal adotado, tem-se como ponto de partida o período em que os Diários Oficiais da RAF passaram a ser disponibilizados digitalmente³. Os municípios da RAF passaram a adotar os Diários Oficiais digitais a partir da década de 2010, mais especificamente, a partir do ano de 2014. Dessa forma, o recorte temporal para a coleta de dados corresponderia a 2014 até os dias atuais.

QUADRO 1 - Primeira edição de Diário Oficial por município

Município	Primeira Edição/Executivo
Franca	<u>08/04/2014</u>
Batatais	<u>27/10/2021</u>
São Joaquim da Barra	<u>26/05/2017</u>
Orlândia*	<u>04/11/2014</u>
Ituverava*	<u>06/10/2020</u>
Morro Agudo	<u>24/01/2017</u>
Igarapava	<u>10/10/2019</u>
Miguelópolis	<u>29/09/2017</u>
Guará	<u>12/12/2014</u>
Pedregulho	<u>30/01/2018</u>
Ipuã	<u>12/12/2019</u>
Patrocínio Paulista	<u>18/08/2017</u>
Sales Oliveira	Não tem
São José da Bela Vista*	<u>08/03/2021</u>
Cristais Paulista	<u>12/01/2021</u>
Restinga	<u>07/01/2021</u>
Nuporanga	Não tem
Itirapuã	<u>01/07/2020</u>
Aramina*	<u>14/11/2019</u>
Ribeirão Corrente	<u>09/04/2021</u>
Buritizal*	<u>28/11/2018</u>
Rifaina	Não tem
Jeriquara	<u>02/01/2018</u>

Fonte: Elaborado pelos autores

³ Em comparação aos Diários Oficiais da União e do Estado de São Paulo, os DOs municipais da RAF são bastante recentes: existem versões digitais daqueles anteriores à Constituição de 1988.

As ferramentas e técnicas desenvolvidas no OPPs incluem as seguintes etapas:

- Coleta e formação da base de dados (não seria legal colocar notas explicando cada uma destas linguagens para o público leigo?)
 - » Para coleta dos PDFs dos Diários Oficiais são utilizadas as seguintes bibliotecas da linguagem de programação *Python*: *BeautifulSoup*⁴, *Selenium*⁵, *Requests*⁶. Para a criação de um banco JSON que armazena os metadados da coleta é utilizada a biblioteca *tinyDB*⁷.
- Indexação integral e automática de documentos
 - » Os PDFs coletados são indexados integralmente no *Recoll Desktop Search*⁸. Isso possibilita verificar informações específicas que estão nos dados previamente coletados a partir da busca de palavras chaves nesse programa.
- Formação de banco de termos.
 - » É construído um banco de termos que busca filtrar as informações contidas nos dados coletados em torno dos três pilares da seguridade social e da educação.
- Extração de dados dos PDF's
 - » As informações contidas nos PDFs dos Diários Oficiais são extraídas e armazenadas em um banco estruturado para serem processadas por máquina e viabilizar uma melhor análise e visualização dos dados contidos nesses documentos.

⁴ O *BeautifulSoup* é uma biblioteca focada na coleta e extração de dados de páginas *web*.

⁵ A biblioteca *Selenium* é utilizada em caso de necessidade de interação com a página, a exemplo da abertura de páginas.

⁶ O *Requests* é usualmente utilizado em conjunto com o *BeautifulSoup* para acessar alguma informação na *internet*.

⁷ O *TinyDb* facilita a interação com arquivos no formato *Json*, auxiliando na inserção, exclusão ou atualização de dados nessa espécie de arquivo.

⁸ O *Recoll Desktop Search* é um programa de indexação integrada de documentos, tornando possível pesquisar as informações através de palavras-chaves.

- Análise e visualização de dados e metadados
 - » A partir dos dados e metadados dos diários são geradas análises e visualizações em torno dos pilares que norteiam as atividades do Observatório.
- Disponibilização em plataforma *web*
 - » Criação de uma plataforma pública para acesso e pesquisa dos dados e metadados dos Diários Oficiais que o Observatório monitora

As etapas listadas acima compõem o planejamento geral do Observatório, ainda em desenvolvimento (atualmente, estamos finalizando as etapas de 1 a 4.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas têm importância fulcral no que toca à preservação de liberdades, as quais por diversas vezes são desrespeitadas, restringindo a experiência humana em diferentes dimensões como social, econômica e política.

Um dos atores que apresenta papel de destaque na missão de propor e implementar políticas públicas é o Estado. Ocorre que nem sempre o Estado se apresenta como exitoso neste processo, em função de dificuldades da administração pública local, muitas vezes incapaz de garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Nesta direção, o planejamento se torna chave central no que diz respeito à administração pública e a sua capacidade de levar adiante políticas públicas condizentes com a realidade e eficiente na solução dos problemas públicos.

E o uso da tecnologia tem um papel fundamental neste processo. Seu uso racional e planejado pode melhorar a eficiência, a transparência e a efetividade das ações governamentais, na medida em que apresenta forte potencial em termos de redução de custos, aumento da produtividade e melhoria da qualidade dos serviços públicos. Também é capaz de contribuir na questão da transparência permitindo que os cidadãos acessem informações sobre as ações governamentais, além do que pode potencializar a participação, em geral, barrada ou desestimulada, em

função de uma série de aparatos burocráticos, e que pode ser facilitada a partir da participação *online*.

Todos estes aspectos foram explorados no artigo. Mas nele também foi demonstrado que o uso da tecnologia na administração pública é ainda pouco acessível e desigualmente distribuído pelo território nacional, o que certamente afeta negativamente as pequenas e médias cidades, avançando muito mais rápida e intensamente em grandes centros urbanos.

É nesse cenário que, tentou-se dar destaque, no artigo, para o trabalho realizado pelo OPPs que se faz importante, como núcleo de coleta, organização e difusão de dados públicos disponibilizados nos Diários Oficiais, porém não apresentados como dados abertos, contrariando as boas práticas recomendadas para estes dados. Deste modo, seu trabalho contribui para atender aos princípios de transparência da gestão pública, disponibilizando os dados coletados em formatos que sejam mais acessíveis e compreensíveis aos gestores públicos, e a toda a comunidade, de modo a fomentar a compreensão e aprimoramento das políticas públicas locais da região estudada, atendendo ao propósito maior de um desenvolvimento mais inclusivo e informado desta região. E, neste sentido, o uso de ferramentas tecnológicas de coleta, armazenamento e gestão de dados amplia o repertório de conhecimentos e habilidades, tanto dos gestores, dos cidadãos, assim como dos próprios pesquisadores, tornando-os mais preparados para enfrentar os desafios em torno do desenvolvimento local na era digital.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sobre Dados Abertos**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos>. Acesso em 04 dez. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?** Imperatriz, MA: Ética Editora, 2016.

EAVES, David. **The Three Laws of Open Government Data**, 2009. Disponível em: <https://archive.is/3Y7WJ>. Acesso em: 07 nov. 2023.

GASPAR, Walter B.; MENDONÇA, Yasmin Curzi de. **A inteligência artificial no Brasil ainda precisa de uma estratégia**. FGV DIREITO RIO - CTS: Papers e Textos para discussões, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30500>. Acesso em: 17 nov. 2023.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das tic's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil / The right to city in the context of smart cities: the use of ict in the promotion of inclusive urban planning in Brazil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.33226. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/33226>. Acesso em: 17 nov. 2023.

LEE, Tim Berners. **5-star Open Data**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://5stardata.info/en/>. Acesso em: 07 nov. 2023.

MELLO, Leonardo. O Município na Federação Brasileira. **Políticas Públicas e Governo Local**, [s. l.], 8 mar. 2018.

PARRA FILHO, Henrique Carlos Parra; MARTINS, Ricardo Augusto Poppi. Governança digital como vetor para uma nova geração de tecnologias de participação social no Brasil. **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 223-236, maio 2017, p. 224. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3895/3221>. Acesso em: 28 out. 2023.

SÃO PAULO. **Desenvolve São Paulo**. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/mapadaeconomiaapaulista/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Celina. (2005) Federalismo, desenho constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjb4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 7 nov. 2023.

ACESSO À JUSTIÇA E PEQUENAS CIDADES: CAMINHOS (IM)POSSÍVEIS¹

ACCESS TO JUSTICE AND SMALL TOWNS: (IM)POSSIBLE PATHS

Íngride Ohana de Queiroz Lima*

RESUMO: A busca por direitos pode ser alterada a partir do contexto em que as pessoas vivem, e muitos são os fatores que podem contribuir para as experiências com o sistema de justiça. O problema enfrentado nesta pesquisa é sobre os caminhos possíveis de serem utilizados (ou não) pelos residentes em um município de pequeno porte na busca por direitos, para uma interpretação do acesso à justiça como um fenômeno que se modifica a partir das perspectivas locais. A proposta é identificar como as pessoas residentes em uma cidade pequena, em que não estão presentes as instituições do sistema de justiça formal, percebem os direitos a partir das relações, eventos e práticas. Trata-se de pesquisa empírica em andamento, com entrevistas semiestruturadas e observação participante, cuja análise servirá para a descrição dos caminhos utilizados, fora dos grandes centros urbanos, na para a garantia de direitos e solução dos conflitos que enfrentam. Espera-se contribuir para os estudos interdisciplinares sobre o acesso à justiça em uma perspectiva local.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Contexto local. Experiências. Legalidade. Pesquisa empírica.

ABSTRACT: *The search for rights can change depending on the context in which people live, and there are many factors that can contribute to experiences with the justice system. The problem faced in this research is the possible paths used (or not) by residents of a small town in the search for rights, for an interpretation of access to justice as a phenomenon that changes from local perspectives. The aim is to identify how people living in a small town, where the institutions of*

* Mestranda na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. ingride@usp.br.

¹ A primeira versão deste trabalho foi apresentada no VII ENADIR - Encontro Nacional de Antropologia do Direito, no Grupo de Trabalho 23 - “Pluralismo jurídico em perspectiva: usos contemporâneos de um conceito fundador”, e foi encaminhada para publicação nos anais do evento. Esta versão, com pequenas modificações, foi apresentada no I Seminário das Cidades, no Grupo de Trabalho 2 - “Cidadania e Direitos Fundamentais nas Pequenas e Médias Cidades”. Ambos os eventos ocorreram no início do segundo semestre do ano de 2023.

the formal justice system are not present, perceive rights based on relationships, events and practices. This is empirical research in progress, with semi-structured interviews and participant observation, the analysis of which will serve to describe the ways in which people outside large urban centers guarantee their rights and resolve the conflicts they face. We hope to contribute to interdisciplinary studies on access to justice from a local perspective.

Keywords: *Access to justice. Local context. Experiences. Legality. Empirical research.*

INTRODUÇÃO

Cidades localizadas em grandes centros urbanos, com disponibilidade de instituições do sistema de justiça formal, possuem condições diferentes de acesso à justiça daquelas cidades que não as dispõem. Com isso, supõe-se que a procura (ou não) por direitos pode ser alterada a partir do contexto em que as pessoas vivem, com diferentes caminhos para buscar garanti-los, o que pode ficar ainda mais evidente se considerarmos que algumas localidades estão fora dos principais eixos econômicos do país, o acesso aos serviços públicos pode ser mais difícil e as políticas públicas em geral são limitadas.

Neste trabalho apresentaremos uma parte da pesquisa que está em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, cujo problema enfrentado é sobre os caminhos que os residentes em um município de pequeno porte podem escolher na busca por direitos, para uma interpretação do acesso à justiça enquanto fenômeno que se modifica a partir das perspectivas locais.

As “três ondas renovatórias” apresentadas por Cappelletti e Garth (1988) no Projeto Florença, realizado na década de setenta, são vinculadas à busca por solução de conflitos com intermédio do Estado. Atualmente, pesquisas apontam outras questões que estão presentes nas discussões sobre o tema, como o uso da tecnologia e o gerenciamento de processos, desafios institucionais e que por vezes deixam de lado os próprios usuários do sistema.

Por isso, propõe-se um olhar “de baixo para cima”, como colocado por Sandefur, com a perspectiva das pessoas sobre o problema. Utilizaremos o conceito de acesso à justiça elaborado por Galanter (2015), segundo o qual a busca por justiça poderá se dar por várias instituições, governamentais ou não, judiciais e não judiciais. A ideia é

que para compreender as noções de direito em um determinado lugar, devemos levar em consideração os múltiplos problemas enfrentados, já que as experiências com a justiça podem ser motor de reprodução de desigualdades, como alerta Sandefur (2008).

Ademais, as experiências cotidianas com o direito são distintas e podem inclusive passar sem serem percebidas, com práticas reconhecidas como legais e que diversificam o conceito de legalidade, como indicado por Silbey (2015). A proposta da pesquisa é identificar como as pessoas residentes em uma cidade pequena percebem os direitos, a partir das relações, eventos e práticas cotidianas, partindo da metáfora da árvore de disputas desenhada pelas autoras Albiston, Edelman e Milligan (2014).

Para isso, será necessário explorar os conceitos vinculados aos estudos sociojurídicos da dimensão constitutiva do direito, investigando o papel e os significados do direito no cotidiano, estudando a consciência jurídica e o acesso à justiça, com base em revisão bibliográfica interdisciplinar nacional e estrangeira. Pretendemos descrever as percepções de direito de moradores de uma pequena cidade, a partir de observação participante e entrevistas semiestruturadas, para em seguida analisar como percebem o acesso à justiça a partir dos eventos, práticas e relações cotidianas e de que forma buscam (ou não) a concretização de direitos no contexto em que se encontram.

Trata-se de pesquisa empírica em andamento, cuja fase exploratória foi realizada em uma cidade do sertão da Bahia, identificando a presença (ou ausência) de instituições. As entrevistas estão sendo feitas diretamente pela pesquisadora, com gravação e posterior transcrição, além de registros em diários de campo, para ao final ser feita análise do conteúdo das entrevistas.

Espera-se que os dados produzidos na pesquisa empírica permitam descrever quais caminhos são utilizados para garantir a fruição dos direitos e solucionar conflitos que enfrentam, para contribuir com as reflexões sobre os estudos sobre o acesso à justiça, a partir de uma perspectiva local.

1 O ACESSO À JUSTIÇA: QUAL CONCEITO UTILIZAR?

O Projeto Florença, realizado na década de 1970 em diversos países e coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é uma referência clássica para os estudos sobre o acesso à justiça. Os autores, junto com um grupo de pesquisadores, mapearam os problemas existentes

vinculados ao acesso à justiça em diversos países e apresentaram o que chamaram de “ondas renovatórias”, que seriam as propostas de superação dos problemas mapeados.

O Projeto não passou pelo Brasil que, inclusive, na época passava pelo regime ditatorial e tinha outros problemas vinculados ao acesso à justiça - a própria garantia de direitos sociais que, na época, estava suprimido². Como Eliane Junqueira (1996, p. 390) aponta, passávamos por um “processo político e social de abertura política e, em particular, na emergência do movimento social que então se inicia[ava]”, levando as pesquisas da época a outros temas que não a ampliação e efetivação do acesso à justiça. Entre os produtos do Projeto Florença, apenas foi traduzido e publicado no Brasil o relatório do primeiro volume, que se tornou um clássico nos estudos sobre o tema³.

Os coordenadores Cappelletti e Garth (1988), indicaram que o acesso à justiça serviria para determinar as duas finalidades do sistema jurídico enquanto meio para reivindicar direitos ou resolver litígios: que o sistema deveria ser igualmente acessível a todos e que os resultados produzidos deveriam ser individual e socialmente justos. Para os autores, “uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, *pressupõe* o acesso efetivo” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8, com destaque na publicação).

Os estudos de Cappelletti e Garth apresentaram soluções para a premissa de acesso efetivo à justiça e que estavam bastante interligados ao sistema de justiça institucional, com a proposta das três ondas renovatórias,

² Na época do regime ditatorial militar, a Constituição Federal previa o condicionamento da ação a pedido administrativo anterior (art. 153, § 4º, CF/67). Em seguida, no auge do período ditatorial, foi editado o AI 5, de 1968, o qual previa no art. 11: “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”. Somente na Constituição Federal de 1988 o acesso à justiça voltou a ser previsto, no art. 5º, inciso XXXV, nos seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

³ O professor Paulo Eduardo Alves da Silva (2022), na nota de rodapé nº 45 do livro que apresenta a sua tese de livre-docência, sintetiza o material resultante dos estudos do Projeto Florença, que foi financiado pela Fundação Ford e produziu 23 relatórios de experiências nacionais de acesso à justiça, publicados em quatro volumes a partir de 1978. A proposta das ondas renovatórias foi apresentada no primeiro volume, “*Access to Justice: A World Survey*”, editada por Cappelletti e Garth, coordenadores do projeto.

que estavam ligadas à promoção de assistência jurídica gratuita à quem precisasse, à defesa dos direitos coletivos e aos meios diversos para resolução de conflitos. As ondas não eram, necessariamente, sequenciais, o que significa que não precisavam ter “superado” uma onda para enfrentar a próxima. Pelo contrário, as ondas no Brasil, inclusive, parecem não terem sido ainda superadas, mas surgiram outras.

Alguns desafios passaram a estar presentes no contexto brasileiro, vinculados direta ou indiretamente ao sistema de justiça. Questões envolvendo a tecnologia, por exemplo, ganharam enfoque no período da pandemia de Covid-19 (2020-2023), quando os atos processuais passaram a ser intermediados por um computador ou celular - desde a realização de audiências até o trabalho remoto dos servidores dos tribunais. Em situações assim, é perceptível que as desigualdades de acesso (e acessibilidade) são enormes, já que pessoas físicas e jurídicas podem ter diferentes formas de manejar o sistema⁴.

Diante disso, entende-se que o conceito de acesso à justiça possui múltiplas dimensões, não apenas institucional, que não é o único meio para a sua garantia e fruição. Com isso, foi necessário desvincular o conceito restrito de acesso, ampliando o seu significado para “a possibilidade de se fazer uso das várias instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e não judiciais, em que um demandante poderia buscar justiça”, proposto por Marc Galanter (2015, p. 38).

O conceito amplo parece ser mais adequado para se entender o acesso à justiça a partir da estrutura da sociedade. É importante entender que a própria compreensão sobre o dano ou violação de direitos e conflitos pode não ser tão evidente para todas as pessoas, o que também é apontado por Galanter, e isso pode impactar diretamente a busca pelo judiciário para intermediar a relação. Para Marc Galanter (2015, p. 40), “ignorância, intimidação ou barreiras de custo podem inibir a parte de formular uma demanda, prosseguir numa disputa ou obter uma ajuda legal. Além disso, a falta de recursos e de poder de permanência podem minar o uso efetivo do Judiciário”.

⁴ O tema do acesso à justiça durante o período da pandemia de Covid-19 está sendo estudado por diversos pesquisadores, mas não o abordaremos a fundo por não ser objeto desse trabalho, cabendo apenas um breve comentário para registro temporal do problema enfrentado.

O uso do sistema de justiça e o resultado obtido é um processo cujas impressões podem ter várias interferências e, até, uma espécie de “retro-interferência”, já que as experiências que as pessoas tiveram no passado podem influenciar a relação que se tem com a justiça. Neste aspecto, em pesquisa de Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross (2016), tal situação se confirmou no Brasil, quando pessoas que ganharam os seus processos judiciais disseram estar mais satisfeitas com a justiça.

Neste cenário, buscaremos estudar o acesso à justiça “de baixo para cima”, como proposto por Rebecca Sandefur, para que as pessoas que podem ser usuárias do sistema de justiça sejam as protagonistas e as suas percepções sejam analisadas. Quanto a este aspecto, registre-se a tese apresentada por Galanter em 1974, traduzida e publicada no Brasil em 2018, que apontou a existência de privilégios de algumas partes (pessoas ou grupos) em comparação às outras nas demandas jurídicas, o que ratifica que ser usuária do sistema de justiça não implica, necessariamente, em se ter acesso equilibrado e igualitário à justiça.

As disputas e o sistema de justiça, portanto, que tradicionalmente eram estruturados de forma piramidal com a tutela jurisdicional e o processo judicial como eixo central, ganharam uma nova metáfora para traduzir a sua forma. Trata-se da metáfora da árvore de disputas, para representar mais adequadamente a multiplicidade de opções para lidar com conflitos e direitos. Segundo as autoras Albiston, Edelman e Milligan (2014), a metáfora é mais adequada por refletir a natureza viva e evolutiva das disputas, nos remetendo à concepção orgânica e dinâmica dos processos de resolução de disputas.

Por não ser linear, como é a abordagem da pirâmide, a metáfora tem mais diversidade e cada um dos “objetos” tem um significado. Os galhos das árvores representam a natureza evolutiva das disputas e podem dar flores e/ou frutos, já as flores são os indícios simbólicos de justiça, como a oportunidade de ser ouvido, o reconhecimento das responsabilidades, e as frutas são o resultado material, como uma compensação financeira por lesão. As florestas com as árvores que representam os diferentes tipos de disputas (responsabilidade civil, trabalhista, tributária). A árvore de disputas, portanto, seria a metáfora adequada para representar esses cenários de disputas, que podem ser vinculados ao sistema jurídico ou não.

Como as autoras apontam, além da estrutura do próprio sistema de justiça, existem diversos fatores que podem ser determinantes no processo de comunicação de um problema pelas pessoas ou a escolha de se evitar

seguir com a reclamação, negociando informalmente. O contexto em que aquele conflito ou violação de direito está inserido pode definir o que os sujeitos buscam e é possível uma maleabilidade por meio das interações sociais - inclusive com pedidos de “conselhos”. Todo esse processo é amplo e é moldado tanto pelo significado social quanto por regras legais ou instituições coercitivas. Como descrevem Edelman e Galanter (2015), as pessoas podem ser mais influenciadas por seus vizinhos e colegas de trabalho do que pelo que acontece nos tribunais.

A estrutura que se tem atualmente, por vezes sequer mapeada, parece-nos estar bastante vinculada a essa metáfora. As pessoas não buscam somente o sistema de justiça para resolver seus problemas, ainda mais se considerarmos que algumas instituições não estão presentes em todos os locais. É neste contexto que essa pesquisa está inserida.

Para tanto, é necessário perceber o direito em sua dimensão constitutiva, repleta de significados que podem ser construídos pelas pessoas e não necessariamente vinculados aos termos legais. O direito acaba por ter facetas culturais, não enfatizando apenas as instituições jurídicas formais, o que poderá moldar o pensamento e comportamento social, por meio do fazer sentido e não pelas regras e sanções previstas no “direito nos livros” (Edelman; Galanter, 2015). Assim, o direito pode ser entendido a partir do seu contexto social, onde é tanto o produto quanto a fonte das práticas sociais, como Edelman e Galanter (2015) apontam.

O direito está presente em diversos contextos e as transações diárias acabam por construir a legalidade, cujo conceito, para Susan Silbey (2015), está relacionado às práticas e aos significados, sendo um componente estrutural da sociedade. Para a autora, o direito e a sociedade não são esferas empiricamente distintas, sendo que a sociedade pode se transformar constantemente, diferente da lei, que não reflete e nem transforma os comportamentos das pessoas.

Diante das variações nas interpretações sobre legalidade, a consciência jurídica dos cidadãos é um fenômeno variável, segundo Susan Silbey (2015). A legalidade, para Ewick e Silbey (1998), refere-se aos significados, fontes de autoridade e práticas culturais, reconhecidas como legais, mas independente de quem as pratica ou para qual finalidade. A pretensão da pesquisa é, portanto, entender os significados, as experiências e as práticas que as pessoas podem ter, supondo que existem variações a partir do contexto e, assim, ter uma perspectiva local sobre o acesso à justiça.

2 A PEQUENA CIDADE PARA DESENHAR UMA PERSPECTIVA LOCAL

Os estudos sobre acesso à justiça apresentam várias perspectivas, desde institucionais, passando pelos atores (magistradas, defensoras, promotoras de justiça, advogadas) e pelas instituições a que pertencem, a questões processuais e procedimentais. Nesta pesquisa, para a definição do problema e dos objetivos de pesquisa, levou-se em consideração as múltiplas desigualdades existentes no Brasil, cuja dimensão continental com as diversidades regionais, por vezes contrastantes, reflete no acesso à justiça, que está relacionado com as condições sociais, políticas e econômicas, como apontou Ada Pellegrini Grinover (2018).

As desigualdades entre as cidades é fator que foi confirmado pela pesquisa coordenada por Maria Tereza Sadek (2016), sobre o índice de fragilidade dos municípios. Para a pesquisa, foram levados em consideração critérios de vulnerabilidade relacionados à saúde, educação, renda, coleta de lixo e saneamento, e nos estudos dos resultados apresentados, percebemos que os melhores índices estão nas capitais de 19 das 27 unidades federativas.

Além disso, as pesquisas jurídicas são tradicionalmente feitas em perspectivas ampliadas ou com recorte de metrópoles e grandes cidades, a exemplo da pesquisa sobre o Índice de Confiança na Justiça (Oliveira; Cunha, 2016). Supõe-se que estudar o acesso à justiça em uma pequena cidade, coloca luz sobre questões locais e ainda mais específicas, como as relações pessoais e sociais que se tem na cidade. Neste sentido, Geertz (2014, p. 218) aponta que:

[...] o direito, como venho afirmando um pouco em oposição às pretensões encobertas pela retórica acadêmica - é saber local; local não só com respeito ao lugar, à época, à categoria e variedade de seus temas, mas também com relação a sua nota característica - caracterizações vernáculas do que acontece ligadas a suposições vernáculas sobre o que é possível. É a esse complexo de caracterizações e suposições, histórias sobre ocorrências reais, apresentadas através de imagens relacionadas a princípios abstratos, que venho dando o nome de sensibilidade jurídica.

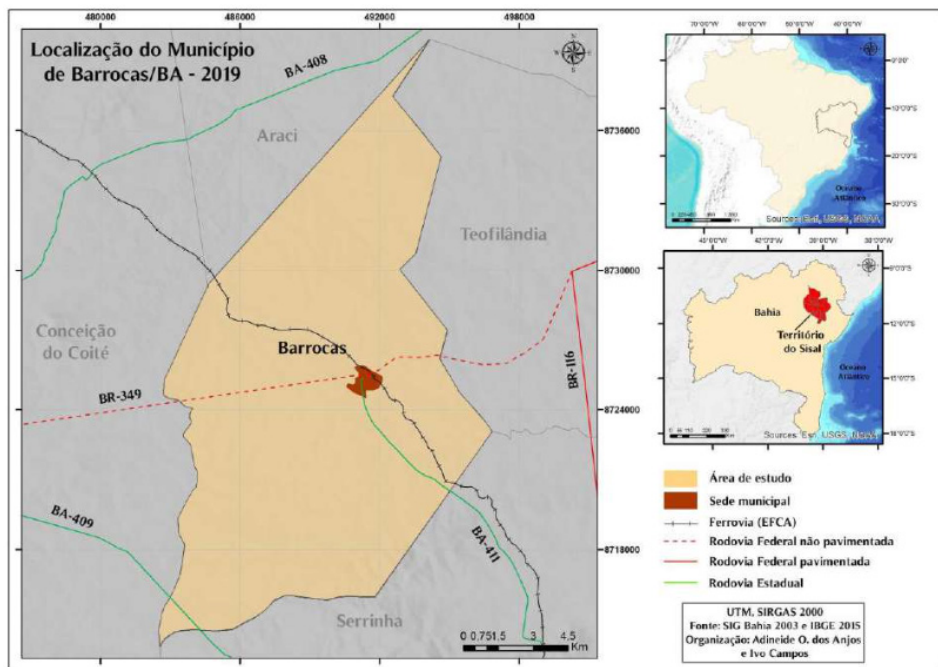
Assim, um dos pressupostos da pesquisa é de que existem diferenças entre as cidades que estão localizadas em grandes centros urbanos, com disponibilidade de instituições do sistema de justiça formal, e cidades que estejam fora dessa localização ou desse contexto. Por isso, foi escolhida a cidade de Barrocas, localizada no sertão da Bahia, para realização da parte empírica da pesquisa. Na cidade não existem instituições do sistema formal de justiça como fórum, promotoria e defensoria pública, mas somente uma delegacia e, em que pese não ser uma pesquisa estritamente institucional, essa é uma característica importante para traçar o panorama de disponibilidade de instituições na cidade, sendo que essas instituições foram pouco mencionadas.

A relação que se tem com o judiciário como meio para intermediar os conflitos pode não estar presente em municípios de pequeno porte e que não possuem instituições formais do sistema de justiça. Em levantamento sobre vitimização e justiça da PNAD (IBGE, 2010), verificou-se que somente 9,4% da população reconheceu que passou por uma situação de conflito nos cinco anos anteriores à pesquisa e, dessa pequena parcela, a busca pelo poder judiciário para solucionar problemas mais graves era em apenas 2/3 das situações.

Na exploratória, o PROCON foi mencionado como meio para resolver problemas, mesmo não existindo o órgão na cidade. Isso confirma o aspecto já apontado na PNAD (2010), que a instituição foi apontada como solucionadora de conflitos por 69,4% das pessoas.

A cidade de Barrocas tem por volta de 15.000 (quinze mil) habitantes, que residem predominantemente na zona rural, onde está 60% da população, segundo dados do IBGE. Para fins desta pesquisa, o critério de porte populacional do IBGE (2017) será utilizado para indicar que é uma “pequena cidade” ou uma cidade de pequeno porte.

Figura 1 - Localização do Município de Barrocas/BA



Fonte: Anjos, 2020, p. 30

Para ter a perspectiva local, pretendemos descrever os caminhos indicados pelas pessoas da pequena cidade para buscar (ou não) os seus problemas, com as menções de órgãos e possibilidades que são mencionadas pelas pessoas em suas experiências e práticas.

3 ALGUMAS QUESTÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa empírica surgiu com a pretensão de ser desenvolvida exclusivamente com entrevistas, mas, durante o percurso, passou a ser construída com múltiplos métodos, para valorizar os aspectos exploratórios que ela “pediu”. Vale registrar que a pesquisa está sendo desenvolvida na cidade de origem da pesquisadora, por isso perdurou o período de explorar os espaços e as relações, já encaminhando para observação participante.

Antes mesmo do período de imersão (15 dias consecutivos na cidade no mês de junho/2023), houve interação em outros momentos, em períodos mais curtos (8 e 5 dias), quando alguns apontamentos foram tomados, especialmente para afastamento da rigidez que antes tinha sido

pensada sobre as entrevistas. O dilema da “neutralidade” aparece durante a pesquisa e, para isso, Howard Becker (1977, p. 122) indica que:

[...] para que ele exista, é necessário que alguém suponha, como alguns aparentemente o fazem, que na verdade é possível fazer uma pesquisa que não seja contaminada por simpatias pessoais e políticas. Proponho argumentar que isso não é possível e, portanto, que a questão não é se devemos ou não tomar partido, já que inevitavelmente o faremos, mas sim de que lado estamos nós.

Nas interações com as pessoas da cidade nos dois períodos mais curtos, já foi possível perceber a riqueza de informações que poderiam ser trazidas em relações cotidianas, como ir até uma padaria, frequentar um salão de beleza e compras no comércio local. Com isso, as visitas a alguns espaços, com conversas informais com as pessoas e a descrição de como agiam e pensavam em relação aos temas que lhes eram questionados, foi importante para começar a desenhar as características das pessoas que moram na cidade.

O conteúdo para análise foi produzido com abordagem direta ao público da cidade pela pesquisadora, restringindo a amostragem a residentes no município. Não houve rigor com a formação da amostra (Pires, 2014), pois não se pretendia um diagnóstico fechado - o que dificultaria o trabalho. Como “o ‘universo’ em questão não são os sujeitos em si, mas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes” (Deslandes, 2021, p. 44), a inclusão foi progressiva e aconteceu a partir das interações com as pessoas, sem definição inicial do número de participantes.

O conhecimento que se buscava pelos diálogos e pelas entrevistas por vezes ainda não tinha sido objeto de reflexão pelas pessoas, mas que passou a ser a partir da condução do que podemos chamar de conversa (diálogo com interação entre ambas as pessoas). A reflexão sobre as perguntas progressivamente se desenvolveu durante as narrativas e pode ser meio de construção do discurso e do significado para o interlocutor (Szymanski, 2000, p. 195). Diante disso, utilizamos o procedimento da entrevista qualitativa chamado pela Heloísa Szymanski (2000) de entrevista reflexiva, que é o processo interativo complexo, “num intercâmbio contínuo entre significados e o sistema de crenças e valores, perpassados por emoções e sentimentos” (Szymanski, 2000, p. 195).

A entrevista é “uma situação de interação humana, na qual estão em jogo as percepções do outro e de si, expectativas, sentimentos, preconceitos, interpretações e constituição de sentido para os protagonistas - entrevistador/es e entrevistado/s” (Szymanski, 2000, p. 195). Com isso, para as entrevistas que foram realizadas e para as conversas informais, percebeu-se a importância de retomar os assuntos em momentos distintos da conversa, quando algumas perguntas eram superadas e oportunizavam o retorno a perguntas anteriores. Avaliamos como importante o tempo de reflexão dos interlocutores, para que o conteúdo pudesse ser falado em seguida. Neste sentido,

[...] a entrevista seria, assim, indispensável, não somente como método para apreender a experiência dos outros, mas, igualmente, como instrumento que permite elucidar suas condutas, na medida em que estas só podem ser interpretadas, considerando-se a própria perspectiva dos atores, ou seja, o sentido que eles mesmos conferem às suas ações. (Poupart, 2014, p. 217)

A pesquisa está em andamento, com leitura e organização do material registrado nos períodos de exploração e imersão na cidade, especialmente os diários de campo e as entrevistas que foram feitas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomarei a liberdade de escrever esta seção em primeira pessoa, para trazer as impressões que apareceram durante a pesquisa e que ainda estou enfrentando. A cidade escolhida para fazer a pesquisa é a cidade em que nasci e onde a minha família ainda mora. Ter saído da cidade há mais de 10 anos não me desvinculou daquelas ruas, ainda reconheço as casas e com duas ou três frases, as pessoas já sabem quem eu sou (ou de quem sou filha, neta, irmã).

Alguns atravessamentos aconteceram nesse percurso e que serão objeto de reflexão em capítulo específico da dissertação, como as interações com as pessoas, o distanciamento e a personificação da pesquisa na pesquisadora em mim.

Não posso deixar de declarar que sou advogada e, por vezes, o vocabulário pode ser contaminado com o “juridiquês”, o que me gerou um esforço nos primeiros diálogos para que não fosse utilizado o vocabulário automático. Palavras como “litigância”, “lide” e “judicializar” não

estão no vocabulário das pessoas, então precisavam ser substituídas por “problemas”, “questão” e “processar”.

Mesmo a pesquisa não sendo sobre história oral, o discurso está vinculado à verbalização pelas pessoas, nas histórias e descrições das entrevistas e nos espaços de observação participante. Além disso, algumas pessoas tinham ideias específicas sobre o que significa uma pesquisa - especialmente quanto à palavra “entrevista”, que evitei usar.

Em algumas situações, houve uma resistência pelo estranhamento e desconforto com relação àquele lugar de fornecimento de informações das pessoas entrevistadas. O desconforto por vezes surgia pelo desconhecimento sobre o que se estava pesquisando (o que, inclusive, nos impulsionou a utilizar a entrevista reflexiva), pois havia suposição sobre investigar algo de ilícito, assim como querer sempre falar “as coisas certas”.

Por se tratar de uma pesquisa em andamento, estamos em avaliação do conteúdo que foi produzido na fase exploratória da pesquisa. Em considerações preliminares e não conclusivas, já é possível perceber a adequação da metáfora da árvore de disputas com a forma como as pessoas se relacionam com todo o complexo sistema de justiça; os sindicatos e o PROCON são referências para buscas de direitos.

Esperamos que os conteúdos produzidos permitam descrever “a árvore” de uma cidade pequena, quais meios são utilizados para a garantia de direitos, contribuindo para reflexões sobre o acesso à justiça em perspectiva local.

REFERÊNCIAS

ALBISTON, Catherine R.; EDELMAN, Lauren B.; MILLIGAN, Joy. The dispute tree and the legal forest. **Annual Review of Law and Social Science**: Berkeley, v. 10, 2014, pp. 105-131.

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Acesso à justiça e direito processual**. Curitiba: Juruá, 2022.

ANJOS, Adineide Oliveira dos. **Análise geoambiental como subsídio ao ordenamento territorial do município de Barrocas/BA**. 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2020.

BECKER, Howard. De que lado estamos? *In*: BECKER, Howard. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, pp. 122-136.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

EWICK, Patricia; SILBEY, Susan S. **The commonplace of law: stories from everyday life**. Chicago/US: The University Of Chicago Press, 1998.

GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**. Porto Alegre. ABraSD. v. 2. n. 1. jan/jun. 2015. pp. 37-49.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. Organizadora e tradutora Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Joscelyne. 14 ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

EDELMAN, Lauren; GALANTER, Marc. Law: The Socio-Legal Perspective. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences** (Second Edition), Elsevier, 2015, pp. 604-613.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, n. 18 - Justiça e Cidadania. São Paulo, CPDOC/FGV, 1996-2.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. **Opinião Pública**, vol. 22, nº 2, Campinas, 2016. pp. 318-349.

PIRES, Álvaro P.. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. *In*: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. pp. 154-211.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à Justiça no Brasil: Índice de Fragilidade dos Municípios**. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Acesso_a_justica_no_Brasil.pdf. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

SILBEY, Susan. A vida cotidiana e a constituição da legalidade. Em: FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros. **Sociologia empírica do direito**. Curitiba: Juruá, 2015.

SZYMANSKI, Heloísa. Entrevista reflexiva: um olhar psicológico para entrevista em pesquisa. *In*: **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados PUC-SP**. n. 10/11, 2000. pp. 193-215.

O TURISMO NA REGIÃO DA FÉ: ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E A INVENÇÃO DAS TRADIÇÕES

TOURISM IN THE FAITH REGION: PLANNING STRATEGIES URBAN AND THE INVENTION OF TRADITIONS

*Fernanda de Carvalho**

*Lidiane Maria Maciel***

RESUMO: O objetivo desta pesquisa é investigar o processo de planejamento regional do turismo em municípios de pequeno porte com um alto potencial nas áreas de turismo ecológico e religioso. No contexto do planejamento turístico, como destacado por Margarita Barretto, a complexidade aumenta devido ao fluxo de pessoas e atividades envolvidas, afetando aspectos como a hospitalidade, a circulação de receitas, a infraestrutura e a disponibilidade de serviços de apoio. Portanto, o planejamento turístico requer uma abordagem mais abrangente e sistemática, baseada em pesquisa social, conhecimento especializado e métodos científicos. Neste estudo, adotamos o conceito de “pequenas cidades” proposto por Milton Santos, que categoriza essas cidades com base em suas dinâmicas internas. Nosso foco de pesquisa é a região dos eixos turísticos do Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo, com destaque para os municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lagoinha, Lorena, Piquete, Potim, Roseira e Tremembé, que compõem a Região Turística da Fé. Dentro dessa região, os municípios classificados como estâncias turísticas são Aparecida, Cunha, Guaratinguetá e Tremembé, enquanto Cachoeira Paulista é categorizado como Município de Interesse Turístico. Nossa metodologia se concentra na avaliação qualitativa, utilizando análise de conteúdo, dos Planos Diretores e Planos Diretores de Turismo dessas cidades, bem como na coleta de dados disponíveis nos sites institucionais. Além disso, neste artigo, exploramos o conceito de “tradição inventada” conforme definido pelo historiador Eric Hobsbawm. As “tradições inventadas” são práticas culturais contemporâneas que buscam criar uma sensação de continuidade com o passado, muitas vezes reinterpretando elementos históricos para atender a objetivos específicos, como fortalecer identidades culturais ou unificar grupos sociais. Essas tradições representam estratégias simbólicas para enfrentar as rápidas mudanças na

* Arquiteta Urbanista, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UNIVAP. fe_krvalho@yahoo.com.br.

** Professora, Doutora e Orientadora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UNIVAP. lidiane@univap.br

sociedade moderna, ancorando-se seletivamente em elementos do passado que servem aos seus propósitos, enquanto ignora outros aspectos históricos que não se encaixam em sua narrativa. Este estudo revela a complexa interação entre elementos “factuais” e “inventados” no contexto cultural de uma sociedade, cujo planejamento urbano se volta para a competitividade entre as cidades e geração alternativas de renda.

Palavras-chave: planejamento urbano. pequenas cidades. turismo religioso.

ABSTRACT: *The objective of this research is to investigate the regional tourism planning process in small municipalities with a high potential in the areas of ecological and religious tourism. In the context of tourism planning, as highlighted by Margarita Barretto, complexity increases due to the flow of people and activities involved, affecting aspects such as hospitality, revenue circulation, infrastructure and the availability of support services. Therefore, tourism planning requires a more comprehensive and systematic approach, based on social research, specialized knowledge and scientific methods. In this study, we adopted the concept of “small cities” proposed by Milton Santos, which categorizes these cities based on their internal dynamics. Our research focus is the region of the tourist attractions of Vale do Paraíba, in the State of São Paulo, with emphasis on the municipalities of Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lagoinha, Lorena, Piquete, Potim, Roseira and Tremembé, which make up the Fé Tourist Region. Within this region, the municipalities classified as tourist resorts are Aparecida, Cunha, Guaratinguetá and Tremembé, while Cachoeira Paulista is categorized as a Municipality of Tourist Interest. Our methodology focuses on the qualitative assessment, using content analysis, of the Master Plans and Tourism Master Plans of these cities, as well as collecting data available on institutional websites. Additionally, in this article we explore the concept of “invented tradition” as defined by historian Eric Hobsbawm. “Invented traditions” are contemporary cultural practices that seek to create a sense of continuity with the past, often reinterpreting historical elements to meet specific goals, such as strengthening cultural identities or unifying social groups. These traditions represent symbolic strategies for coping with rapid changes in modern society, selectively anchoring themselves in elements of the past that serve their purposes, while ignoring other historical aspects that do not fit their narrative. This study reveals the complex interaction between “factual” and “invented” elements in the cultural context of a society, whose urban planning focuses on competitiveness between cities and alternative income generation.*

Keywords: urban planning. small cities. religious tourism.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é estudar o planejamento urbano e turístico em pequenos municípios, com foco na criação de tradições para impulsionar o desenvolvimento econômico regional. A pesquisa se baseia em diagnósticos qualitativos, dados institucionais e históricos, e análise de Planos Diretores e Planos Diretores de Turismo. A abordagem sobre a invenção das tradições é embasada nas reflexões de Eric Hobsbawm sobre a construção da noção de tradição e cultura.

O foco está nos eixos turísticos do Vale do Paraíba, Estado de São Paulo, uma região importante economicamente, mas onde muitas pequenas cidades têm potencial turístico pouco explorado.

Apesar desse potencial, a falta de recursos para infraestrutura e divulgação é um desafio. O Estado dividiu-se em Macrorregiões e Regiões turísticas para organizar a atividade turística, com o objetivo de desenvolvimento econômico e social. As Regiões Turísticas segmentam os municípios de acordo com seus atrativos principais, visando uma abordagem integrada do turismo.

No entanto, os municípios mais desenvolvidos tendem a concentrar a atividade turística, dificultando que os visitantes se desloquem para outras cidades do circuito. Isso cria um ciclo onde as pequenas cidades precisam dos turistas para crescer, mas a falta de infraestrutura impede essa visitação.

A Região Turística da Fé, no norte de São Paulo, engloba municípios como Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lagoinha, Lorena, Piquete, Potim, Roseira e Tremembé, conforme indicado no Mapa do Turismo de 2022 do Ministério do Turismo. Essas regiões são definidas pelo Ministério como áreas com características similares ou complementares, visando o desenvolvimento conjunto do turismo, incentivando os visitantes a permanecer mais tempo na região.

A cidade central desse complexo religioso é Aparecida, influenciando as cidades vizinhas. Guaratinguetá, por exemplo, é a terra natal de Frei Galvão, o primeiro brasileiro canonizado, atraindo fiéis. Canas é sede nacional da Renovação Carismática Católica, enquanto Cachoeira Paulista abriga a Canção Nova, uma comunidade fundada dentro desse movimento em 1978. Potim e Roseira, com menos destaque, contribuem fornecendo recursos ou mão de obra para o turismo local.

The map displays the state of Rio de Janeiro with its municipalities. The municipalities of the Paraíba do Sul region are highlighted in red. An inset map shows the location of this region within the state of Rio de Janeiro.

1 O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO DAS CIDADES PEQUENAS

Corrêa (2007) destaca a necessidade de considerar não apenas a população, mas também a origem, tamanho e funções das cidades ao analisar sua rede urbana e hierarquia. A mutabilidade das classificações de cidades, conforme observado por Beaujeu-Garnier (1980), destaca a arbitrariedade dessas definições e a complexidade ao conduzir pesquisas

urbanas. Santos (1978; 1981), por sua vez, propõe categorizar cidades pequenas com base em suas dinâmicas internas, diferenciando entre cidades regionais e locais de acordo com suas funções e relação com as necessidades básicas da população.

A definição de cidades pequenas, segundo os autores Sposito, Souza, Corrêa, Beaujeu-Garnier e Santos, transcende a mera contagem populacional. Para este trabalho, ancorando-se na proposta de Santos, estas cidades são caracterizadas por sua dinâmica interna, onde aglomerados urbanos de menor porte atendem às necessidades básicas da população, complementando-se com serviços e mão de obra especializados de outras localidades.

Tabela 1: Municípios da Região Turística da Fé e sua respectiva população.

Município	População
Aparecida	32.569
Cachoeira Paulista	31.564
Canas	4.931
Cunha	22.110
Guaratinguetá	118.044
Lorena	84.855
Lagoinha	5.083
Piquete	12.490
Potim	20.392
Roseira	10.832
Tremembé	51.173

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

A trajetória da Política Urbana no Brasil passou por fases distintas ao longo do tempo. Desde o século XIX, os planos urbanos priorizavam o embelezamento, excluindo as classes mais pobres. Na Era Vargas, houve um enfoque elitista no planejamento urbano, ampliando a desigualdade entre áreas centrais e periféricas. Durante os anos 1960, ocorreu um êxodo rural, demandando infraestrutura nas cidades, intensificando desafios já existentes (Maricato, 2014; Villaça, 2001).

Após o domínio militar, as discussões urbanas foram retomadas, culminando na inclusão de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição de 1988 (Maricato, 2014). O Estatuto da Cidade, em 2001, fortaleceu a gestão urbana, estabelecendo o Plano Diretor Participativo como ferramenta central para o desenvolvimento urbano (Maricato,

2014). Entretanto, sua obrigatoriedade é limitada a cidades com mais de 20.000 habitantes.

Em 2018, constatou-se maior presença de Planos Diretores em cidades populosas, mas nas menores, houve adesão, especialmente onde se discutia potencial turístico. No entanto, um desafio recorrente é a confusão entre políticas públicas esporádicas e um verdadeiro planejamento urbano, resultando em uma compreensão limitada na comunidade (Maté; Micheleti; Santiago, 2015).

Na Região Turística da Fé, apenas um município com menos de 20 mil habitantes possui Plano Diretor, e entre os oito com esse plano, destacam-se questões ligadas ao turismo religioso.

Quadro 1: síntese das diretrizes sobre turismo nos Municípios da RT da Fé que possuem Planos Diretos

Município	Diretrizes	Nº ¹
Aparecida	- Fortalecer o setor turístico, explorando o potencial do território, renovando infraestruturas públicas e atraindo investimentos privados. - Promover o turismo rural.	1
Cachoeira Paulista	Estimular o turismo rural, o turismo religioso, o ecoturismo e o turismo para a terceira idade, com a implementação de circuitos de visitação.	-- ²
Cunha	- Incentivar o desenvolvimento do turismo rural. - Promover o ecoturismo. - Facilitar o turismo social e recreativo.	0
Guaratinguetá	- Desenvolver o Projeto Rota Turística da Serra do Mar. - Criação do Projeto Estrada Parque Cênica Guaratinguetá - Campos do Jordão.	0
Lagoinha	- Fomentar diferentes tipos de turismo, como cultural, agroecológico, rural, ecoturismo, regenerativo e de aventura no município. - Posicionar o município como um destino de turismo religioso, cultural e natural a nível nacional e internacional, com foco na sustentabilidade.	1
Lorena	Promover o turismo alinhado com as características do município, com ênfase em turismo religioso, cultural, histórico, de aventura, ecológico e de negócios.	-- ²
Potim	Apoiar o turismo religioso e a preservação do patrimônio histórico, cultural e gastronômico.	-- ²
Tremembé	Apoiar e incentivar o turismo em diversas modalidades, como cultural, ecológico, de aventura, arqueológico, tecnológico, gastronômico e religioso.	0

¹ Número de vezes que o termo "Turismo Religioso" aparece no Plano Diretor do município.

--² Não foi possível contabilizar o número de vezes que o termo "Turismo Religioso" aparece no Plano Diretor do município.

Fonte: Desenvolvida pelas autoras, 2023.

2 OS PLANOS TURÍSTICOS DOS MUNICÍPIOS DA RT DA FÉ.

Para alcançar o turismo sustentável, é fundamental contar com instrumentos que orientem o desenvolvimento turístico e promovam a transparência e a participação da população. Isso é viabilizado por meio da elaboração de um Plano Municipal de Turismo, que deve ser concebido com a participação da comunidade.

Esse plano começa com um diagnóstico que avalia as condições atuais no município e cenários possíveis para o turismo, identificando pontos fortes e fracos. O objetivo é criar uma adaptação entre a comunidade, o produto oferecido, o mercado e os turistas. O plano deve ser realista e exequível dentro do contexto municipal, considerando alternativas para atingir os objetivos estabelecidos.

Roscoche (2023) afirma que o Inventário da Oferta Turística (IVT) desempenha um papel crucial no planejamento turístico, uma vez que possibilita o conhecimento da realidade e do potencial local. Deve abranger diversos aspectos, como a oferta turística, equipamentos e serviços turísticos, infraestrutura de apoio, demanda turística, receptividade da comunidade, perfil da mão-de-obra, projetos existentes e legislação vigente. O IVT é uma base técnica e material que orienta o planejamento, a consulta, a divulgação e a conscientização de investidores, turistas e da comunidade local. Sua atualização constante permite medir os avanços e retrocessos no desenvolvimento turístico.

Ainda, segundo o autor, o planejamento turístico deve ser amplo e considerar a realidade regional, uma vez que muitos municípios vizinhos compartilham atrativos e equipamentos semelhantes. Perder a perspectiva de um esforço regional no desenvolvimento turístico pode ser uma limitação, tornando importante promover a colaboração entre municípios.

Diante disso, foi realizado um levantamento analisando os planos diretores dos municípios que integram a Região Turística da Fé, tais como Aparecida, Cachoeira Paulista, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Tremembé. Os municípios de Canas, Lagoinha e Roseira não possuem planos diretores de turismo.

Após uma análise dos planos diretores de turismo dos municípios que compõem a Região Turística da Fé, foi construída uma tabela-síntese, inserida abaixo. Essa análise tornou evidente que, em geral, esses municípios carecem de objetivos definidos e planos de ação concretos no

que diz respeito ao turismo religioso e à regionalização. A diversidade de situações encontradas nesses planos revela a heterogeneidade do desenvolvimento turístico na região.

Municípios como Piquete estão em um estágio inicial de construção de suas estruturas de turismo, o que sugere a necessidade de uma atenção especial para estabelecer as bases para o desenvolvimento turístico. Por outro lado, cidades como Guaratinguetá apresentam planos mais bem estruturados, demonstrando maior maturidade no que se refere ao turismo.

No entanto, em toda a região, é notável a ausência de uma visão estratégica clara e de ações coordenadas para promover o turismo religioso, além disso, há uma falta de esforços conjuntos para a regionalização do turismo.

Quadro 2: Tabela síntese das diretrizes sobre turismo nos Municípios da RT da Fé que possuem Planos Diretores de Turismo

Município	Objetivo do PDTUR	Turismo Religioso	Regionalização do Turismo	Nº 1
Aparecida	Consolidar, especialmente, os segmentos de turismo cultural, rural, náutico, negócios e eventos e promover os demais.	Promover melhoria contínua dos atrativos e transformar os potenciais turísticos em atrativos, vinculados a roteiros.	Promover no âmbito regional, estadual, nacional e internacional o turismo do município.	45
Cachoeira Paulista	Fortalecimento do Município de Cachoeira Paulista como destino turístico religioso do Estado.	Não há plano de ação	Promover a integração regional entre os municípios pertencentes a região turística da fé com a finalidade de desenvolver o turismo de forma sustentável na região do Vale do Paraíba.	1
Cunha	Diversificar a oferta turística, resgatando e promovendo de maneira sustentável a cultura e a história locais.	Não há plano de ação	Não há plano de ação	0

Guaratinguetá	Ampliar o posicionamento, enquanto destino turístico, da Estância Turística de Guaratinguetá numa perspectiva Regional, Estadual e Nacional.	Apoiar a causa de canonização da serva de Deus Madre de Lourdes de Santa Rosa.	Colaborar com os municípios da Região Turística da Fé na consolidação dos atrativos religiosos e na promoção deles em âmbito nacional e internacional.	47
		Apoiar o processo de beatificação do Monsenhor João Filippo.		
Lorena	Não há objetivo definido.	Não há plano de ação	Não há plano de ação	11
Piquete	Não há objetivo definido.	Não há plano de ação	Não há plano de ação	19
Potim	Fortalecer e consolidar o turismo religioso.	Destacar a importância histórica da imagem do Senhor Bom Jesus.	Não há plano de ação	21
		Promover a capela onde os pais de Frei Galvão se casaram.		
Tremembé	Posicionar Tremembé como destino internacional do turismo religioso, histórico e paleontológico com base na concepção de Destinos Inteligentes.	Promover-se como um dos principais centros de peregrinação católica, destacando o Santuário Bom Jesus e o legado de Madre Carminha.	Parceria com outros importantes locais de peregrinação, como o Santuário de Aparecida, o Santuário de Frei Galvão e a Comunidade Canção Nova.	10

¹ Número de vezes que o termo “Turismo Religioso” aparece no Plano Diretor de Turismo

3 TRADIÇÃO INVENTADA E O DIREITO À CIDADE: A FÉ COMO MERCADORIA

O conceito de “tradição inventada”, cunhado por Eric Hobsbawm, descreve práticas culturais contemporâneas que, apesar de parecerem antigas, são construídas com propósitos específicos, como fortalecer identidades culturais, legitimar autoridades ou criar coesão entre grupos

sociais. Essas práticas têm como objetivo inculcar valores e normas de comportamento, conferindo-lhes uma sensação de continuidade e autenticidade, mesmo emergindo em contextos modernos. Elas frequentemente se baseiam em elementos históricos, reinterpretando-os ou criando narrativas que destacam sua importância no presente. No entanto, essa conexão seletiva com o passado muitas vezes ignora aspectos históricos que não se encaixam na narrativa, visando atender aos objetivos da tradição inventada. Um exemplo notável é o movimento escoteiro, criado por Baden Powell no início do século XX, baseado em elementos que evocavam um passado heroico e cavaleiresco, unindo jovens sob ideais compartilhados.

Essas tradições inventadas desempenham papéis significativos na construção de identidades nacionais e na legitimação de autoridades, sendo adotadas por países recém-formados ou regimes políticos para consolidar poder, mesmo que parte dessa história seja inventada. Estudar as tradições inventadas permite compreender como sociedades lidam com mudanças, moldando identidades e cultura em resposta a desafios contemporâneos, questionando a natureza da própria tradição e da construção da memória coletiva. Esse estudo revela a interação complexa entre elementos reais e inventados no tecido cultural de uma sociedade.

As tradições desempenham um papel crucial na identidade de um município ou região, representando suas raízes culturais e possuindo valor além do aspecto comercial. Contudo, torna-se preocupante quando tradições são fabricadas exclusivamente visando lucro, em detrimento da autenticidade e credibilidade locais. Na região turística da Fé, certas localidades tentam criar tradições baseadas em eventos religiosos irrelevantes, como alegações sobre casamentos de santos ou apoio a processos de beatificação, muitas vezes carentes de fundamentos históricos sólidos, sendo estratégias de marketing para atrair turistas e lucrar. Essa intenção comercial compromete a credibilidade das localidades, afastando visitantes em busca de experiências autênticas.

A invenção de tradições pode resultar na perda da identidade genuína, obscurecendo a verdadeira cultura e história por narrativas fabricadas. Isso não apenas prejudica a reputação das localidades envolvidas, mas também ameaça a preservação do patrimônio cultural e religioso como um todo. É crucial que as comunidades honrem suas raízes, promovendo o turismo de forma autêntica, em vez de adotar estratégias comerciais que comprometam a integridade de sua herança cultural.

O conceito de “direito à cidade”, conforme Lefebvre (2008), questiona a subordinação da sociedade urbana ao valor de troca e à vida cotidiana dirigida pela sociedade burocrática de consumo. Esse conceito é essencial ao discutir tradições inventadas em municípios, especialmente quando essas invenções visam lucro em detrimento da autenticidade e identidade cultural. O “direito à cidade” defende a participação ativa de todos na construção, gestão e uso dos espaços urbanos, evitando manipulações das tradições e características culturais para benefício comercial, em detrimento do bem-estar de todos os cidadãos.

A utilização de tradições inventadas para comercializar uma cidade pode excluir certos grupos da população, tornando o espaço urbano inacessível ou menos significativo para eles. Isso pode resultar em gentrificação cultural, suprimindo a autenticidade da cultura local em favor de uma versão artificial destinada a atrair turistas. Ao lidar com tradições inventadas em municípios, é crucial considerar o impacto sobre o direito à cidade. Autoridades locais e a comunidade devem colaborar para garantir que o desenvolvimento e promoção do turismo respeitem os direitos de todos os cidadãos, preservando a autenticidade cultural e identidade da cidade. O “direito à cidade” implica em decisões inclusivas e democráticas que considerem o bem-estar de todos os habitantes ao afetar a vida urbana.

Os gestores urbanos estão cada vez mais adotando abordagens de marketing para elevar o valor de suas cidades, promovendo competitividade e atraindo investimentos (Kotler, 2001). Autores como Sánchez Garcia (1999) e Pereira (2003) analisaram o “city marketing” como uma estratégia para reestruturar o espaço urbano, impulsionar a comunicação e competir por investimentos, influenciados pela globalização (Sánchez Garcia, 1999).

Cidades como Barcelona, Curitiba, Belo Horizonte e Fortaleza serviram como exemplos de sucesso na implementação do “city marketing” e reorganização urbana nos anos 90 (Sánchez Garcia, 1996, 1999; Pereira, 2003). Porém, o foco excessivo na imagem da cidade levanta dúvidas sobre se a valorização está ligada a melhorias reais ou à venda da cidade como um produto (Sánchez Garcia, 1999). A confluência de interesses entre governo e setor privado levanta questões sobre os verdadeiros benefícios desse enfoque (Sánchez Garcia, 1999).

O “city marketing” frequentemente utiliza a fé e religiosidade na construção da imagem urbana, explorando conexões supostas com eventos religiosos para atrair visitantes (Sánchez Garcia, 1999). Por exemplo, cidades como Potim, Guaratinguetá e Tremembé têm capitalizado em

torno de supostas relações com eventos religiosos para atrair peregrinos e turistas em busca de experiências espirituais e culturais.

No entanto, essa exploração comercial da fé pode comprometer a autenticidade e credibilidade das cidades, exigindo respeito às crenças e práticas religiosas e garantindo que tais estratégias não descaracterizem a identidade cultural genuína. Em última análise, o “city marketing” baseado na fé requer uma abordagem equilibrada para evitar que a cidade perca sua identidade genuína e comprometa sua integridade cultural e espiritual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Planos Diretores e Planos Diretores de Turismo revela a pressão sobre cidades em regiões turísticas, como a Região Turística da Fé, para criarem produtos turísticos atraentes, muitas vezes recorrendo à inovação e à invenção de tradições. No entanto, essa abordagem carece de planejamento efetivo, diretrizes claras e propostas concretas, levando a uma possível reescrita da história dessas localidades, ameaçando suas identidades culturais e históricas.

Estas descobertas sublinham a necessidade urgente de um planejamento turístico mais criterioso, valorizando as raízes culturais e históricas das comunidades de pequeno porte. O desenvolvimento de estratégias de planejamento urbano baseadas na autenticidade é crucial para evitar a perda da identidade histórica dessas cidades. Possíveis direções futuras de pesquisa devem focar em diretrizes mais robustas para o planejamento turístico e na avaliação do impacto das tradições inventadas na experiência dos visitantes e na sustentabilidade das comunidades locais.

REFERÊNCIAS

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Tradução de Raquel Soeiro de Brito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980

CORRÊA, Roberto Lobato. **As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural**.

GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 15, n. 3, p. 5-12, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/287427739_AS_PEQUENAS_CIDADES_NA_CONFLUENCIA_DO_URBANO_E_DO_RURAL. Acesso em: 28 ago. 2023.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence. **A Invenção das Tradições**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021. 390 p.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MATÉ, Cláudia; MICHELETI, Talita; SANTIAGO, Alina Gonçalves. **Cidades de pequeno porte em santa catarina: uma reflexão sobre planejamento territorial**. Revista Políticas Públicas & Cidades, v.3, n.2, p. 28 - 47, mai/ago, 2015

PEREIRA, V. **Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte, Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas**. In: CONGRESSO VIRTUAL DE TURISMO, 2., 2003. Anais. 2003.

ROSCOCHE, Luiz Fernando. **A estrutura organizacional de um conselho municipal de turismo**. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/58-a-estrutura_organizacional.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

SÁNCHEZ GARCIA, F. **Buscando um lugar ao sol para as cidades: o papel das atuais políticas de promoção urbana**. In: Revista Paranaense de Geografia, Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 4, 1999.

SANCHES GARCIA, F. **Citymarketing e Curitiba: cultura e comunicação na construção da imagem urbana**. São Paulo: UFSCAR, 1996.

SANTOS, M. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo. Hucitec, 1978.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A B C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras**. Belém: FASE/ICSA/UFPA, 2009.

TURISMO, **Ministério do. Regiões Turísticas**. Disponível em: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article &id=91&Itemid=273](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=273). Acesso em: 25 ago. 2023.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: FAPESP, 2001.

CIDADE DE 15 MINUTOS: TERRITORIALIDADE COMO ESPAÇO PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE E JUSTIÇA SOCIAL DE PESSOAS IDOSAS

15 MINUTE CITY: TERRITORIALITY AS A SPACE TO PROMOTE HEALTH AND SOCIAL JUSTICE FOR ELDERLY PEOPLE

Iago Rodrigues Oliveira*

Caroline Cristina Lourenço Vieira**

Leticia Natália Oliveira***

Danilo Cândido Bulgo****

RESUMO: As transformações sociais decorrentes da transição demográfica resultam no crescimento exponencial da população geriátrica, trazendo desafios que demandam atitudes intersetoriais e multidimensionais para melhorar a vida desses indivíduos. O envelhecimento humano requer ações e estratégias que considerem a pessoa idosa em sua pluralidade, enfatizando a importância da atenção primária e atividades que promovam a saúde, garantindo maior dignidade, funcionalidade, autonomia e independência. A rápida urbanização e o aumento do número de indivíduos com 60 anos ou mais geram desafios significativos para o planejamento urbano, exigindo a criação de territórios amigáveis para os idosos. Este estudo objetiva analisar como a implementação da “Cidade de 15 Minutos” pode promover a saúde, justiça social e envelhecimento ativo. A metodologia inclui um estudo descritivo e exploratório, apoiado em pesquisa bibliográfica e documental sobre estratégias territoriais relativas às cidades de 15

* Graduando em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Franca/UNIFRAN. E-mail: iagorodriguesoliveira10@gmail.com.

** Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Franca. E-mail: carolineclvieira@gmail.com.

*** Doutoranda e mestra em Promoção de Saúde, Universidade de Franca/UNIFRAN. Pós-graduada em Educação Especial com Ênfase em Deficiência Intelectual, Física e Psicomotora e MBA Gestão Estratégica de Pessoas. Bacharela em Psicologia. E-mail: nataliaoliveiraleticia@gmail.com

**** Pós-doutorando em Educação Física e Saúde (USP). Doutor e mestre em Promoção de Saúde (UNIFRAN). Pós-graduado em Geriatria e Gerontologia, Deficiências Múltiplas, Saúde Coletiva, Cuidados Paliativos, Fisioterapia Pediátrica e Oncologia Multiprofissional. Fisioterapeuta, Profissional de Educação Física e Pedagogo. Docente no ensino superior: graduação e pós-graduação. E-mail: danilobulgo@gmail.com

minutos e cidades amigas dos idosos. Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica com acesso a fontes públicas, não foi necessária a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Os resultados destacam a necessidade de criar espaços saudáveis e inclusivos para pessoas com 60 anos ou mais, onde o conceito de urbanização rápida/15 minutos pode ampliar a visão das relações em suas diversas dimensões, incluindo saúde, economia, política, cultura, meio ambiente, proteção, recreação e assistência social. Considerações finais apontam para a necessidade de estudos primários para aprofundar o conhecimento sobre a qualidade dos serviços oferecidos e a demanda dos idosos.

Palavras-chave: cidades saudáveis; espaços inclusivos; gerontologia; pessoa idosa.

ABSTRACT: *The social transformations resulting from the demographic transition result in the exponential growth of the geriatric population, bringing challenges that demand intersectoral and multidimensional attitudes to improve the lives of these individuals. Human aging requires actions and strategies that consider the elderly person in their plurality, emphasizing the importance of primary care and activities that promote health, ensuring greater dignity, functionality, autonomy and independence. Rapid urbanization and the increase in the number of individuals aged 60 and over create significant challenges for urban planning, requiring the creation of elderly-friendly territories. This study aims to analyze how the implementation of the “15 Minute City” can promote health, social justice and active aging. The methodology includes a descriptive and exploratory study, supported by bibliographic and documentary research on territorial strategies relating to 15-minute cities and elderly-friendly cities. As this was a bibliographical research with access to public sources, approval from the Human Research Ethics Committee was not required. The results highlight the need to create healthy and inclusive spaces for people aged 60 and over, where the concept of rapid urbanization/15 minutes can broaden the vision of relationships in their various dimensions, including health, economy, politics, culture, environment, protection, recreation and social assistance. Final considerations point to the need for primary studies to deepen knowledge about the quality of services offered and the demand of the elderly.*

Keywords: *healthy cities; inclusive spaces; gerontology; elderly.*

INTRODUÇÃO

O crescimento exponencial da população idosa ocorre de maneira acelerada, e assim, existe uma preocupação que decorre das múltiplas

demandas e necessidades advindas com o envelhecimento humano, visto que os indivíduos se tornam mais suscetíveis à presença de alterações no seu estado biopsicossocial, o que corrobora negativamente para os aspectos acerca da qualidade de vida (QV) nessa etapa da vida (Batista et al., 2019).

A ideia de espaços inclusivos emerge uma pluralidade de ajustes sociais, incluindo a adequação de locais cuja necessidade contemporânea visa inserir todos em comunidades cada vez mais inclusivas, e nesse escopo, a “Cidade de 15 minutos” é um conceito urbanístico que promove territórios urbanos mais compactos, acessíveis e sustentáveis, permitindo que os cidadãos possam acessar serviços essenciais, como saúde, educação, transporte e lazer, em um raio de 15 minutos a pé ou de bicicleta. Este conceito tem ganhado relevância em todo o mundo, especialmente em contextos urbanos que buscam melhorar a qualidade de vida e reduzir desigualdades. Ao considerar a população idosa, esse modelo pode ser ainda mais relevante, pois pode favorecer a autonomia, o bem-estar e a inclusão social dessa faixa etária.

As cidades precisam ser redesenhadas para atender à diversidade das necessidades sociais, particularmente das pessoas idosas, que enfrentam barreiras para o acesso a recursos urbanos. Dentro desse contexto, a territorialidade, entendida como a relação do indivíduo com o espaço geográfico em que vive, torna-se um ponto central para o debate sobre a promoção da saúde e da justiça social para as pessoas idosas (Melo & Brito, 2021)

A territorialidade envolve não apenas a ocupação física do espaço, mas também as redes sociais, as interações e a sensação de pertencimento a um lugar. Segundo Lobo e Ferreira (2020), um ambiente territorialmente amigável pode gerar maior engajamento comunitário e melhorar o acesso a serviços e cuidados, promovendo uma maior qualidade de vida. Para pessoas idosas, um território bem planejado pode reduzir o isolamento social e estimular a participação ativa na vida comunitária.

Ao projetar espaços urbanos inclusivos e acessíveis, é possível criar um ambiente favorável ao envelhecimento saudável. A acessibilidade aos serviços de saúde é um dos principais desafios para as pessoas idosas, que muitas vezes enfrentam dificuldades de mobilidade. A cidade de 15 minutos, ao facilitar o acesso a essas facilidades dentro de uma distância curta, pode contribuir significativamente para a melhoria da saúde da população idosa. Estudos de Santos e Oliveira (2019) indicam que a proximidade entre os lares e os serviços de saúde favorece a adesão ao

tratamento e a prevenção de doenças, resultando em uma melhoria nos indicadores de saúde pública.

Além disso, a criação de espaços públicos que incentivem a interação social, como praças, centros de convivência e espaços de lazer, pode promover um envelhecimento mais ativo. Tais cidades devem ser projetadas para incentivar a convivência entre gerações e reduzir o isolamento social, um dos principais problemas enfrentados pelos idosos em contextos urbanos. Na ótica de Costa e Almeida (2020), o combate ao isolamento social é essencial para a promoção da saúde mental, especialmente em uma sociedade marcada pelo envelhecimento populacional.

Consoante ao exposto, o presente artigo visa elucidar como o planejamento urbano pautado no conceito de Cidades de 15 minutos podem corroborar de maneira significativa a população idosa.

DESENVOLVIMENTO

1 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A presente pesquisa se baseia em um estudo do tipo descritivo, exploratório e apoiado em pesquisa bibliográfica e documental acerca da implantação do conceito de “Cidades de 15 minutos”. Conforme expressa Sá Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5):

[...] análise documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Tal metodologia pode ser desenvolvida a partir de várias fontes, de diferentes documentos, não somente o texto escrito, uma vez que excluindo livros e matérias já com tratamento analítico, é ampla a definição do que se entende por documentos incluindo-se dentre eles, leis, fotos, vídeos, jornais, etc.

Nesse sentido, este aspecto teórico, realiza reflexões acerca da análise documental permeando a investigação de evidências científicas, utilizando procedimentos técnicos específicos para examinar e compreender o teor de documentos de diversos tipos, e deles, obter as mais significativas informações, conforme os objetivos pré-estabelecidos. Esta pesquisa tem como premissa verificar possibilidades da aplicabilidade de espaços rápidos e inclusivos como proposta territorial para pessoa que envelhece.

A análise foi composta pelas seguintes etapas:

a) Critérios de inclusão: documentos e informações disponíveis de maneira gratuita, recorte temporal datado de 2016 até 2023, fontes escritas nos idiomas português, inglês e espanhol, cuja familiaridade linguística dos pesquisadores do referido trabalho e dados sobre cidades de 15 minutos, com ênfase nos estudos da geroarquitetura.

b) Critérios de exclusão: políticas públicas e pensamentos urbanos que não correspondiam com a população idosa, documentos não disponíveis na íntegra, materiais e informações sem cunho ou estruturação dos programas supracitados, obras pagas para leitura e cidades/territórios que não abrangesse a contextualização primária da pesquisa.

c) Organização das informações coletadas: a partir de uma leitura flutuante, que constitui em um contato primário com os documentos e informações que serão submetidos à análise, a escolha deles, a formulação das hipóteses e objetivos, a elaboração dos indicadores que orientarão a interpretação e a preparação formal do material (Bardin, 2011).

2 DESENVOLVIMENTO E DISCUSSÃO

O crescimento exponencial deste grupo populacional, ocorre de maneira acelerada, e assim, existe uma preocupação que decorre das múltiplas demandas e necessidades advindas com o envelhecimento humano, visto que os indivíduos se tornam mais suscetíveis à presença de alterações no seu estado de saúde, o que corrobora negativamente para a qualidade de vida (QV) nessa etapa da vida (Batista *et al.*, 2019).

Nessa perspectiva, a transição demográfica se torna um desafio no campo da saúde, visto que o Brasil é um país em desenvolvimento, cujo fenômeno de envelhecer ocorre em um extenso território marcado por diferenças econômicas, sociais e culturais, além disso, o modelo de atenção à saúde, continua estruturado em ações curativas, com predominância ao modelo biomédico, o que eleva, portanto, a urgência na criação de ações e fomentos que abarquem por intermédio de programas, estratégias, políticas públicas e leis geriátrica uma visão multidimensional das especificidades que envolve a vida da pessoa idosa (Bontempo *et al.*, 2017).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) (2012), define que o envelhecimento humano no cenário contemporâneo, emerge um manejo de otimizar as oportunidades de saúde, participação na sociedade e de

segurança, a fim de melhorar a QV à medida que as pessoas vão avançando em sua faixa etária. O grande progresso da ciência permitiu uma evolução ampla nos pilares sociais, exigindo que esta fosse se ajustando frente às evoluções advindas da essência da promoção da saúde (PS) e prevenção aos agravos desta.

Frente a essa ótica, pensar em espaços rápidos, sustentáveis e proximais, as cidades de 15 minutos, surgem em meados de 2016 aplicada em Paris, amparados aos ODS, buscando proporcionar acesso fácil e confortável a todas as atividades essenciais da vida moderna. Zelar, aprender e desfrutar são princípios de grande relevância neste conceito de urbanidade, o que evidencia o seu alinhamento genérico com o fenômeno do envelhecimento populacional (Moreno, 2021).

Outro ponto indispensável de se discutir é o contexto pandêmico vivenciado a partir de 2019, sendo intensificado no início do ano de 2020, onde a pandemia deletéria do COVID-19, desencadeou um impacto significativo nas dinâmicas sociais e urbanas em todo o mundo. A população, cidades e o planejamento urbano tiveram que se adaptar rapidamente às novas realidades advindas do contágio pelo coronavírus SARS-CoV-2. Refletindo nesse anseio, foi necessário refletir como equilibrar a necessidade de distanciamento físico com a vitalidade social que caracteriza os ambientes urbanos, visto que nesse pensamento, surgiram uma gama de desafios relacionados com a necessidade de promover a continuação das atividades urbanas e econômicas, a partir de rígidos protocolos de saúde e distanciamento social (Weng *et al.*, 2019).

Diante do cenário pandêmico, foi urgente e necessário replanejar as políticas urbanas, principalmente as políticas de mobilidade e transportes, com a premissa de proximidade aos serviços, corroborando assim para que o conceito de Cidade dos 15 minutos, ganhasse maior destaque entre as discussões de urbanismo contemporâneo (Moreno, 2021).

Em diversos países mundo afora, vem ampliando as discussões e pesquisas sobre o desenvolvimento de políticas públicas que promovam o bem-estar de pessoas idosas e o território em relação aos seus aspectos físico, educacional, recreacional, cognitivo, psicológico e socioambiental, principalmente pós-período crítico advindo da pandemia do Covid-19.

Desta maneira, para que se consiga atingir meios essenciais de mobilidade espaço temporal rápido é necessário construir paisagens urbanas mais saudáveis, promovendo a interação e participação dos indivíduos

que fortalecem os laços sociais e de confiança. A partir desta abordagem holística, o conceito de Cidade de 15 minutos aborda dimensões necessárias para uma cidade de curtas distâncias, que podem ser impulsores para a implantação de medidas para redesenhar as cidades. Tais cidades abordam várias questões discutidas dentro do planejamento das cidades como compacidade urbana, poli centralidade, caminhabilidade e outros.

Ainda segundo Moreno e colaboradores (2021), o grande quantitativo de tempo gasto nos deslocamentos significa tempo útil de vida perdido, de tal forma que, a QV é inversamente proporcional ao tempo investido em deslocamentos não necessários, e pensando na população idosa, essas demandas podem ser ainda mais intensificadas e desnecessárias.

Figura 1: Modelo de Cidade de 15 minutos



Fonte: Indigo Micael / Estadão (2020)

Baseando nos dizeres supracitados, um espaço com agilidade na mobilidade urbana visa melhorar a multidimensionalidade do arcabouço que envolve a QV nos cenários urbanos permeados por quatro objetivos basais e fundamentais, sendo eles:

- I. Promover a inclusão social para uma melhor coesão social.
- II. Reinventar a infraestrutura urbana para se adaptar às mudanças de estilo de vida do século XXI.
- III. Promoção de edifícios digitais.
- IV. Levar em conta questões urbano-ambientais, incluindo os desafios das mudanças climáticas (MORENO, 2021).

Imagem 2: Modelo de uma rua antes do plano de Paris



Fonte: Alberto (2020)

Assim, esse modelo de cidade integra em sua essência meios urbanos com o menor tempo investido em transporte e deslocações. A utilização e ocupação integra o uso eficiente das instalações com base nas necessidades reais e corriqueiras da população, tendo como premissa o foco para a inclusão, a segurança e a saúde, gerando uma métrica que essa maneira de organizar os serviços, possibilita a menor necessidade de deslocamentos (Pozoukidou; Chatziyiannaki, 2021).

Em suma, os autores supracitados, ainda buscam elucidar que é indispensável trazer os serviços para perto das pessoas, e não levar as pessoas até os variados serviços necessários para a vida humana. De modo que, com a finalidade de equilibrar as diferenças entre os bairros em todo território, o conceito defende a descentralização de serviços e instalações, resultando em um tecido urbano com diversos núcleos de serviços de

escala local, beneficiando todos os grupos populacionais, incluindo os indivíduos 60+.

Dentro dessa perspectiva, é viável estruturar uma Cidade de 15 minutos à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da necessidade de se discutir estratégias e determinantes sociais que influenciam a inserção ou exclusão desta parcela populacional nos mais variados cenários da era moderna, para que dessa maneira se estabeleçam respaldos mais equitativos e justos nos espaços urbanos e arquitetônicos.

Ademais, cidades de 15 minutos, podem auxiliar a Agenda 2030, bem como no desenvolvimento inclusivo para esse perfil populacional, além do fortalecimento de vínculos territoriais e frente esse contexto surge a necessidade de reduzir as desigualdades sociais, sendo importante que se garanta os princípios de igualdade e oportunidades por meio de medidas que eliminem a discriminação, aumente a capacitação e promova a inclusão em diversos âmbitos: social, econômico e político, independentemente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, status econômico ou outro. Os ODS surgem nessa contextualização .

Como fomentos integrados e indivisíveis e estão pautados para a garantia dos direitos humanos, dignidade e igualdade, em um ambiente saudável, preconizado pela OMS por meio da equalização, entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Portanto, com o objetivo de favorecer a promoção do senso de justiça social e minimização dos efeitos de iniquidades e as exclusões sociais sofridas pela pessoa idosa nesses espaços é importante pensar:

- a) No processo de inclusão: proximidade dos serviços, densidade de construção e mistura de usos da terra e a multimodalidade;
- b) Serviços gerais de saúde: destacam-se a proximidade de alimentos e cuidados básicos de saúde, conectividade e multimodalidade, interação dos cidadãos;
- c) Segurança: o planejamento físico do espaço urbano e o processo de planejamento da comunidade através de práticas participativas e bairros animados.

Conceituando as diversidades deletérias do envelhecimento humano nos territórios, existe uma diversidade de nuances e desafios a serem explorados, visto que para as pessoas envelhecerem com qualidade e plena capacidade funcional, autonomia, mobilidade e independência

urbana, as cidades devem ser pensadas no conceito de acessibilidade, inclusão, facilidade de serviços e na superação de desafios territoriais que pode intensificar a diminuição das iniquidades sofridas pela população 60+, desencadeando desse modo, uma sociedade, ambientes e cumprimento de respaldos políticos mais amigáveis, que permitam que essas pessoas realizem suas atividades cotidianas, mesmo com o avanço da idade de maneira a explorar positivamente os espaços e habilidades sociais (Brasil, 2019).

Frente ao rápido avanço advindo do contexto que abarca o envelhecimento humano no cenário contemporâneo, surgem demandas que priorizam o atendimento e uma visão multidimensional relacionadas à pessoa que envelhece, bem como subsídios para sua saúde, segurança, integração e participação social, cultura, lazer, educação, alimentação, renda justa e outros aspectos fundamentais para vida, especialmente para atender as especificidades de cada contexto e realidade deste grupo populacional (Papaleo Netto, 2013).

Um território amigo das pessoas idosas é um espaço que articula as mais variadas vivências e que adapta seus serviços e estruturas físicas para ser um espaço com maior senso inclusivo e receptivo às necessidades deste grupo populacional, com o objetivo de corroborar significativamente para a QV à medida que se envelhece (OPAS, 2019).

Medidas para melhorar o tráfego de transportes, exija-se especial atenção às crianças, aos jovens, aos idosos e às pessoas com deficiência (GEHL, 2013), sendo esse um dos motivos do surgimento da Norma Brasileira Regulamentadora 9050, cujo em sua essência trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, que teve como base a Lei Federal nº 10.741/03, Estatuto do Idoso, sendo a NBR 9050 referência para o desenvolvimento da acessibilidade.

O autor ainda prediz em seus estudos que com o aumento de carros, motos e outros transportes urbanos, os pedestres foram sendo inseridos, primeiro, contra as fachadas dos prédios e, depois, apertados em calçadas cada vez menores, sendo estas em sua maioria inaceitáveis e sem condições de atender diversos grupos populacionais.

Nesse sentido, pensando em ações e fomentos de políticas públicas, o “Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana”, traz em sua estruturação os benefícios do aperfeiçoamento da mobilidade urbana nos territórios brasileiros. A regularidade das calçadas, portanto, é de

notável valor para a população urbana, influenciando diretamente na qualidade de vida de todos. Com destaque àqueles que possuem mobilidade reduzida. Um idoso com dificuldades de locomoção ou um cadeirante, por exemplo, estarão suscetíveis a maiores vicissitudes, como sofrer quedas e até mesmo não conseguir transitar em calçadas irregulares.

Outra demanda importante, advém do artigo 15 do Decreto nº 5.296/2004, regulando a Lei nº 10.098/2000 – que dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e determina que na construção ou adaptação de calçadas, rebaixamentos com rampas e instalação de piso tátil direcional e de alerta deverão ser cumpridas as exigências dispostas nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Dentre essas normas, destaque-se a ABNT NBR 16537/2016 (sobre acessibilidade com a sinalização piso tátil; muito importante na mobilidade do deficiente visual) e a ABNT NBR 9050/2022 que retrata a acessibilidade em edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

Os múltiplos fatores relativos ao rápido envelhecimento da população causam impacto socioeconômico e demográfico, em particular aqueles que resultam da redução da taxa de crescimento populacional e das transformações na estrutura etária, ampliando, dessa maneira, o quantitativo de pessoas idosas e produzindo demandas sociais que requerem respostas políticas adequadas (Küchemann, 2012).

Acerca da acessibilidade arquitetônica, em um panorama geral, visa promover ações pautadas na compreensão de que o ambiente possui forte influência sobre o bem-estar das pessoas idosas, suas emoções e capacidades, pois com o envelhecimento é uma tendência que esses indivíduos criem elos com a comunidade e o espaço onde vivem, ao passo que suas maneiras de interação com o local vão reduzindo sua intensidade, consoante aos declínios deletérios do processo de envelhecer.

Os ambientes onde as pessoas idosas residem e convivem, portanto, devem ser adaptados às suas necessidades, no intuito de garantir que eles tenham uma vida saudável e independente promovendo trocas intergeracionais (Porto; Rezende, 2016).

Pensando dessa maneira, são necessárias ações que enfatizem a avaliação e inserção de políticas públicas que possam auxiliar de modo amplo a população idosa nos territórios. É importante considerar que em uma cidade amiga da pessoa idosa, deve-se:

- I.“Estabelecer políticas e programas que ampliem as opções de habitação para adultos maiores e auxiliem com adaptações no domicílio que permitam aos adultos maiores envelhecerem em um local adequado;
- II.Introduzir medidas para garantir que os adultos maiores sejam protegidos contra a pobreza, por exemplo, por meio de esquemas de proteção social;
- III.Fornecer oportunidades de participação social e de desempenhar papéis sociais significativos, visando especificamente os processos que marginalizam e isolam os adultos maiores;
- IV.Remover barreiras, estabelecer normas de acessibilidade e garantir a conformidade em edifícios, transporte e tecnologias de informação e comunicação;
- V.Considerar o planejamento urbano e as decisões de utilização da terra e seu impacto sobre a segurança e a mobilidade das pessoas maiores;
- VI.Promover a diversidade da idade e inclusão em ambientes ocupacionais” (OMS, 2015, p.22).

Desse modo, a pluralidade de saberes acerca da promoção da saúde humana e territorial, enfatiza que se faz necessário a busca incansável por espaços saudáveis e que minimizem as iniquidades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma cidade que prioriza o envelhecimento ativo em todas esferas do sistema urbano, pode elevar significativamente a qualidade de vida dos sujeitos em que nela reside, incluindo a população idosa. Nesse escopo, é necessário buscar estratégias e políticas inclusivas que vão de encontro à aspectos que favoreçam a promoção da saúde da pessoa idosa frente aos avanços contemporâneos, como solução no sentido de desmistificar a incapacidade por eles depositados socialmente, visto que a maioria da população os enxergam como seres frágeis, tornando assim, um grande desafio que tendem a proporcionar uma atuação transformadora na construção da história deste grupo populacional, visto que o envelhecimento é uma fase típica por possuir características tanto positivas como limitadoras.

Nessa sistemática, cidades de 15 minutos, apesar de serem consideradas utópicas, podem culminar como um importante espaços

amigos da pessoa idosa, permeando políticas públicas, serviços diversos e eficazes, ambientes e estruturas arquitetônicas que capacitam as pessoas de modo que sejam capazes de reconhecer a ampla gama de capacidades e recursos importantes para esse grupo populacional, minimizando a vulnerabilidade e promovendo a inclusão e contribuição para uma vida comunitária pautada na redução da mazelas espaciais de cidades desestruturadas e sem planejamento urbano.

Tais modelos de cidades são formas de se garantir o direito à cidade inclusiva, acessível e amiga da pessoa que envelhece, os territórios se tornam capazes de promover comunicação ativa entre os pares, atividades de lazer, saúde pautada nas reais demandas gerontológicas, além do envolvimento comunitário em atividades sociais, que são fundamentais para que qualquer pessoa possa se desenvolver em sociedade.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n. 1, p. 79-90, 1999.

AGENDA 2030. (2015). **ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br> Acesso em: 06 de junho de 2023.

ALMEIDA, D. P. et al. Adaptação de metodologia para análise de planos urbanos sob a ótica do conceito cidade de 15 minutos. **Projectare: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, n. 13, p. 201-217, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. 2015. Rio de Janeiro, 2015.

BATISTA, E. B. et al. **Inclusão Digital como ferramenta ao envelhecimento ativo**: um relato de experiência. *Prisma.com*, n. 38, p. 69-81, 2019.

BONTEMPO, A. P. D. S. et al. Fatores associados à síndrome da bexiga hiperativa em idosas: um estudo transversal. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 20, p. 474-483, 2017.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 3, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção À Saúde. Departamento de Atenção Especializada e Temática - DAET. Coordenação Saúde da Pessoa Idosa COSAPI. **Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no sus**: proposta de modelo de atenção integral. Brasília, 2014.

BRASIL. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (2015). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf Acesso em: 04 mai. 2023.

CHAGAS, T. D. N. D. et al. **Análise temporal e distribuição espacial das internações hospitalares por queda de idosos no Brasil, entre 2009 e 2018**. 2020.

DE OLIVEIRA, W.A; MARTINS, I. C. Envelhecimento, saúde e direito à cidade: a percepção de idosos quanto a acessibilidade e mobilidade no espaço urbano: uma revisão. **Revista Longevidade**, 2022.

DE OLIVEIRA REIS, A; MARTINS, S; PINTO, T. R. G. S. Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa em governos locais brasileiros. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 7, n. 150-165, p. 411-428, 2020.

GEHL, J. **Cities for people**. Island press, 2013.

Gil, A. C. (2019). Métodos e técnicas de pesquisa social (7ª ed.). São Paulo: Atlas.

JUNIOR, E. B. L. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, 2021.

MORENO, C. et al. Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities. **SmartCities**, Paris, v. 4, n. 1, p. 93-111, jan./2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006>. Acesso em: 29 ago. 2023.

OLIVEIRA, A. S. Transição demográfica, transição epidemiológica e envelhecimento populacional no Brasil. **Hygeia-Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, v. 15, n. 32, p. 69-79, 2019.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Envelhecimento Saudável - OPAS/OMS** | Paho.org. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/envelhecimento-saudavel> Acesso em: 17 ago. 2023.

PAPALÉO NETTO, M. Questões metodológicas na investigação sobre velhice e envelhecimento. In: Freitas, E.V. et. al. (Ed). **Tratado de geriatria e gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013.

POZOUKIDOU, G; CHATZIYIANNAKI, Z. **15-Minute City**: decomposing the new urban planning eutopia. Sustainability, [S.I.], v. 928, n. 13, p. 1-25, jan. 2021.

WENG, Z. et al. ANDC: an early warning score to predict mortality risk for patients with Coronavirus Disease 2019. **Journal of translational medicine**, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2020.

ENVELHECIMENTO HUMANO E POLÍTICAS PÚBLICAS GERIÁTRICAS NA CIDADE DE FRANCA/SP: LEVANTAMENTO DOCUMENTAL BASEADO NA TERRITORIALIDADE

HUMAN AGING AND GERIATRIC PUBLIC POLICIES IN THE CITY OF FRANCA/SP: DOCUMENTARY SURVEY BASED ON TERRITORIALITY

Danilo Cândido Bulgo*

Iago Rodrigues Oliveira**

Caroline Cristina Lourenço Vieira***

Leticia Natália Oliveira****

Lilian Cristina Gomes do Nascimento*****

RESUMO: Nas últimas décadas, o envelhecimento humano tem ganhado destaque na sociedade contemporânea, exigindo ações e políticas públicas eficazes que garantam a autonomia, independência, transitabilidade e participação social, além do reconhecimento e efetivação de seus direitos. Essa população tem transformado o cenário demográfico brasileiro, e um território que prioriza o envelhecimento ativo pode atender melhor suas necessidades. A cidade de Franca/SP é considerada uma cidade amiga do idoso e possui uma estrutura urbana e

* Universidade de Franca/UNIFRAN. Pós-doutorando em Educação Física e Saúde. Doutor e mestre em Promoção de Saúde. Pós-graduado em Geriatria e Gerontologia, Deficiências Múltiplas, Saúde Coletiva, Cuidados Paliativos, Fisioterapia Pediátrica e Oncologia Multiprofissional. Fisioterapeuta, Profissional de Educação Física e Pedagogo. Docente no ensino superior: graduação e pós-graduação. E-mail: danilobulgo@gmail.com

** Graduando em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Franca/UNIFRAN. E-mail: iagorodriguesoliveira10@gmail.com

*** Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Franca. E-mail: carolineclvieira@gmail.com.

**** Doutoranda e mestra em Promoção de Saúde, Universidade de Franca/UNIFRAN. Pós-graduada em Educação Especial com Ênfase em Deficiência Intelectual, Física e Psicomotora e MBA Gestão Estratégica de Pessoas. Bacharela em Psicologia. E-mail: nataliaoliveiraleticia@gmail.com.

***** Pós-doutora e Doutora em Promoção de Saúde e Mestra em Educação Física. Bacharel em Fisioterapia Docente do Programa de Pós-graduação em Promoção de Saúde da Universidade de Franca/UNIFRAN. E-mail: lilian.nascimento@unifran.edu.br

serviços que beneficiam indivíduos com 60 anos ou mais, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O objetivo é analisar, por meio de uma revisão documental, as políticas públicas e estratégias geriátricas existentes em Franca/SP voltadas para a população idosa. É usado um método de estudo descritivo e exploratório, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando dados geriátricos disponíveis abertamente no município. Aspectos éticos foram considerados, dispensando a apreciação de comitê de ética por tratar-se de revisão de documentos secundários. As políticas públicas geriátricas auxiliam na transformação e reorganização do acesso digno aos direitos dos idosos, conforme previsto na legislação. Franca adota várias estratégias visando o bem-estar multidimensional dos indivíduos 60+, porém, ainda há necessidade de mais fomentos municipais. Assim, dada a extensão do município e o percentual significativo de idosos, é necessária uma desconstrução cultural sobre esse público. Governos e municípios devem buscar construir um território autêntico e solidário, garantindo os direitos humanos e sociais, especialmente para os mais vulneráveis, promovendo a saúde e reduzindo iniquidades e vulnerabilidades dessa etapa da vida.

Palavras-chave: Envelhecimento Humano; Inclusão Geriátrica; Pessoa Idosa; Políticas Públicas.

ABSTRACT: *In recent decades, human aging has gained prominence in contemporary society, demanding effective actions and public policies that ensure autonomy, independence, mobility, and social participation, as well as the recognition and enforcement of their rights. This population has been transforming the Brazilian demographic landscape, and a territory that prioritizes active aging can better meet their needs. The city of Franca/SP is considered an age-friendly city and has an urban structure and services that benefit individuals aged 60 and over, in line with the Sustainable Development Goals (SDGs). The objective is to analyze, through a documentary review, the public policies and geriatric strategies existing in Franca/SP aimed at the elderly population. It is used a descriptive and exploratory study, based on bibliographic and documentary research, using geriatric data openly available in the municipality. Ethical aspects were considered, exempting the need for ethics committee approval as it is a review of secondary documents. Geriatric public policies help in transforming and reorganizing dignified access to the rights of the elderly, as provided for by legislation. Franca adopts various strategies aimed at the multidimensional well-being of individuals 60+, but there is still a need for more municipal initiatives. In this way, given the size of the municipality and the significant percentage of elderly people, a cultural deconstruction regarding this public is necessary. Governments and citizens must seek to build an authentic and*

supportive territory, guaranteeing human and social rights, especially for the most vulnerable, promoting health, and reducing inequities and vulnerabilities in this stage of life.

Keywords: *Human Aging; Geriatric Inclusion; Older Adults; Public policy.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o fenômeno do envelhecimento humano vem ganhando cada vez mais notoriedade na sociedade contemporânea, sendo uma temática que exige cada vez mais ações, estratégias e o estabelecimento de políticas públicas eficazes e que possam garantir de maneira justa e igualitária a busca por subsídios que corroborem para o aumento da qualidade de vida, autonomia, independência e participação social das pessoas idosas, o que inclui o reconhecimento e efetivação de seus direitos (Batista, 2019).

Pensando na transição demográfica e no acelerado aumento deste grupo populacional, cresceu nas últimas décadas o interesse da ciência por evidências relativas a etapa de envelhecer, assim caracterizar essa etapa do ciclo vital, requer uma perspectiva multifatorial determinada por fatores intrínsecos e extrínsecos (Who, 2015).

Este processo de construção do envelhecimento, encontra-se relacionado com uma complexa rede de fatores físicos, psicológicos, sociais, econômicos e culturais, visto que diante deste aspecto, essa fase da vida envolve ações influenciadas pela vivência individual na qual culminaram a construção do ser (Cerqueira-Santos, 2021).

No cenário contemporâneo, o pensamento sobre os aspectos que envolvem o campo da gerontologia, visam cada vez mais a equidade na busca por estratégias que elevem a qualidade de vida e oportunize o envelhecimento ativo, portanto, essas temáticas estão constantemente discutidas no que tange o ser humano, uma vez que envelhecer de modo saudável se estrutura em um compromisso contínuo à luz de um bem-estar indissociável das condições do modo de viver, sendo intimamente relacionado aos aspectos de saúde, moradia, educação, lazer, transporte, liberdade, trabalho, autoestima, cidades sustentáveis e amigas do idoso, urbanização, políticas públicas eficientes, dentre outros (Santos; Andrade; Bueno, 2014).

Logo, uma cidade que prioriza o envelhecimento ativo em todas esferas do sistema urbano, pode elevar significativamente a qualidade de vida dos sujeitos em que nela residem, incluindo a população idosa. Atualmente, com o maior índice da população residindo em meios urbanos, se faz necessário maximizar e repensar as múltiplas necessidades de atender melhor à sua população.

Portanto, a pessoa idosa necessita estar inserida em um território que viabilize fomentos para uma vida digna. Por esta razão a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU) destacam a relevância da territorialidade estruturada e pensada nos aspectos biopsicossociais de subsidiar uma estrutura e oportunidades para que os cidadãos se mantenham em pleno desenvolvimento global e pertencente ao meio social (Pedro *et al.*, 2013).

Conceituando tal perspectiva, surge o conceito de cidade amiga do idoso, que se destaca por estimular o envelhecimento ativo ao oportunizar de modo otimizado possibilidades de acesso gerais como: saúde, participação social e segurança, para aumentar de modo significativo a qualidade de vida à medida que as pessoas envelhecem (OMS, 2008).

Um território amigo das pessoas idosas é um espaço que articula as mais variadas vivências e que adapta seus serviços e estruturas físicas para ser um espaço com maior senso inclusivo e receptivo às necessidades deste grupo populacional, com o objetivo de corroborar significativamente para a qualidade de vida à medida que se envelhece (OPAS, 2019).

Ainda, segundo a organização, os territórios, enquanto referência na construção identitária das pessoas idosas, podem e devem contribuir para o bem-estar de todos que pertencem a ele, pois “é benéfico não apenas para esse grupo populacional, mas para todos” (OPAS, 2021, p. 3).

Ademais, a territorialidade vai além do espaço geográfico:

[...] O município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos (Brasil, 2008, p. 54).

Nesse sentido, o município de Franca/SP localizada no nordeste do estado de São Paulo e alvo desta análise documental, aderiu ao Programa “Cidade Amiga do Idoso” em meados de 2013, visto que nesse ano, foi formada uma comissão vinculada à Secretaria de Ação Social do município, com a finalidade de identificar por meio de uma visão multidimensional as necessidades da população idosa domiciliados neste território. Este programa idealizado pela OMS, prioriza a mobilização de que os municípios potencializam a pessoa idosa para que continue ativa na sociedade, abordando a concepção de “envelhecimento ativo”.

E para tal efeito, inclui a adaptação arquitetônica e de serviços como uma necessidade para se promover a acessibilidade e a inclusão (Martins, 2015). Nessa perspectiva, as políticas públicas, a compreensão da relação entre o envelhecimento populacional, as transformações ocorridas nos paradigmas sociais, e consequentemente, as formulações de estratégias geriátricas, devem ser adaptadas às especificidades dos municípios.

De modo geral, o ambiente pode ser facilitador ou uma barreira, tendo grande influência sobre o bem-estar das pessoas, suas emoções e acessibilidade. Isto é, os vínculos territoriais e os modos de interação social estão intrínsecos com o envelhecimento ativo (Quadros *et al.*, 2016).

Consoante ao exposto, o objetivo deste artigo é verificar por meio de análise documental as políticas públicas e estratégias geriátricas existentes na cidade de Franca/SP, município de médio porte do interior paulista.

1 MÉTODO DE PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa quantitativa, baseada na reconstrução teórica de base documental realizada em dados disponíveis de maneira aberta acerca das políticas públicas, estratégias e ações globais que envolvam a população idosa residente na cidade alvo da pesquisa. De acordo com Gil (2007), a pesquisa documental é considerada uma fonte estratégica e positiva de encontrar informações e dados reais composta por materiais que identificam uma análise minuciosa e que possibilita uma busca ampliada da temática a ser investigada.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica documental, surge como uma prática útil para fomentar positivamente a literatura científica e na perspectiva das autoras Marconi e Lakatos (2011, p. 43):

É o levantamento da bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. A finalidade do levantamento bibliográfico é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto.

De tal modo, no presente artigo, a metodologia empregada, viabiliza a realização de buscas científicas da temática referente à pessoa idosa e a territorialidade de um município do interior paulista e as nuances que enfatizam as políticas públicas existentes. Já a técnica da documentação direta compreende em sua essência levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem (Marconi; Lakatos, 2009, p. 188).

Uma pesquisa descritiva visa apresentar características de uma população e/ou fatos e fenômenos (Gil, 2019), nessa contextualização, a coleta de informações se deu nos meses de agosto e setembro de 2022 e visou responder à seguinte questão norteadora: “Quais fases de aderência que a cidade de Franca/SP está frente ao Selo Paulista de Longevidade e quais as políticas públicas são estabelecidas para atender a população idosa do município alvo do estudo?”.

A análise dos dados foi realizada embasada em critérios sistematizados da seguinte maneira (Júnior *et al.*, 2021):

- I. Busca inicial de documentos disponíveis de maneira gratuita em *sites* oficiais, viabilizando um panorama global destes;
- II. Leitura específica e seletiva, em que se buscou identificar as informações pertinentes ao objetivo do estudo, sendo enfatizada as políticas e fomentos geriátricos existentes no município;
- III. Categorização das informações, sendo agrupados e classificados por semelhança, a partir da leitura específica e seletiva;
- IV. Análise descritiva e reflexiva dos dados.

Nessa visão, este artigo visa estruturar uma busca conceitual sobre território, e explora, a partir de então, a relevância das propostas de políticas e ações públicas formuladas e implementadas territorialmente no município de Franca, interior de São Paulo. Pensar na territorialidade, de modo geral, ampliar a visão acerca das relações em suas dimensões multidimensionais, tanto no aspecto de saúde, econômico, político,

cultural, ambiental, proteção e assistência social que permitam satisfazer as necessidades produzidas no território.

Por se tratar de uma revisão de documentos de origem secundária, disponíveis abertamente na internet e sem o envolvimento de seres humanos, o estudo dispensou apreciação de comitê de ética, regulado pela Resolução 466/12 (Brasil, 2012).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Local e descrição do estudo

Franca está situada na região nordeste do Estado de São Paulo, o município possui uma população estimada de 355.901 habitantes. Sendo considerada a nível nacional como a quinta cidade mais segura, a quarta posição no ranking como melhor saneamento básico, sexta melhor cidade para se viver, ademais ocupa a quadragésima primeira posição no que tange o desenvolvimento e a quinquagésima segunda no que concerne os conceitos para se ter qualidade de vida (IBGE, 2020).

Posicionada estrategicamente no mapa estadual, está próximo a Ribeirão Preto, uma das regiões mais ricas do interior de São Paulo e do Brasil. Além disso, situa-se entre os três maiores eixos estaduais econômicos do Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o que facilita o intercâmbio comercial entre esses mercados consumidores. Pensando nos meios produtivos e no desenvolvimento regional, destaca-se o parque calçadista francano e o aperfeiçoamento constante de seus recursos humanos que transformaram a cidade na Capital do Calçado Masculino, reconhecido nacional e internacionalmente (Prefeitura Municipal de Franca, 2019).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do referido município, visa identificar e considerar os aspectos de uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda, o município alcançou a faixa de 0,78 no ano de 2010. O quesito que mais contribuiu para o elevado IDHM municipal foi a esperança de vida ao nascer - 79,52 anos. Este valor insere a cidade na faixa de desenvolvimento humano alto, IDHM entre 0,70 e 0,79 (SEADE, 2020).

Em relação ao quantitativo total populacional, 182.643 indivíduos são do sexo feminino e 173.258 do sexo masculino, e desse montante, 14,4% da população está na faixa etária de 60 anos ou mais, assim, sendo considerada idosos. Ainda nessa conceituação, 48,8% são do gênero masculino e 51,2% feminino, tal dado aponta a feminização da velhice, fenômeno esse resultante da transição demográfica, no qual o número de mulheres idosas se sobressai ao contingente masculino (IBGE, 2020).

O município de Franca/SP se destaca ainda como sendo um importante centro urbano, econômico e industrial e nesse sentido, nota-se que a presença da população idosa no presente território é marcante, e deletério deste contingente populacional, se gera impactos sociais que requer uma maior capacitação e preparo dos atores sociais que atuam nas políticas públicas voltadas ao sujeito que envelhece.

Desse modo, a referida cidade possui atenção pautada na pessoa que envelhece, devendo ser multidimensional em relação ao espaço territorial, com o objetivo de identificar as situações de desigualdades sociais, riscos, vulnerabilidades e ausência de direitos produzidos nas variáveis geográficas (Koga; Pereira, 2020).

Uma cidade pensada nas demandas que envolvem as pessoas idosas, estimula o envelhecimento ativo por meio da criação de condições de saúde, participação popular e segurança, de modo a reforçar a qualidade de vida à medida que as pessoas envelhecem (OMS, 2008).

É notório, com os dados supracitados, identificar a expressividade do crescimento do número de pessoas idosas, e a seguir, é possível verificar tal evolução:

Quadro 1 – Número de pessoas idosas em Franca 2006/2020

ANO	NÚMERO DE PESSOAS IDOSAS
2006	30.541
2010	36.349
2015	47.103
2020	59.557

Fonte: Plano de Ação - Centro de Convivência do Idoso Lions Sobral (2020)

Ao se pensar no cenário geriátrico do referido município, as transformações observadas impactam diretamente nas políticas públicas, ou seja, se faz necessário pensar em novos modelos de atenção elencados e pensados para que se estabeleçam respaldos mais equitativos, visto que o crescimento exponencial da população idosa em terras francanas demanda

atenção pautada na diversidade, inclusão e aspectos multidimensionais em prol envelhecimento ativo.

2.2 Serviços e políticas públicas em prol da pessoa idosa

A cidade de Franca/SP vem expandindo seu território a cada ano, e tal demanda necessita novas nuances e perspectivas para atender as reais necessidades da população. Quando se pensa na pessoa idosa, serviços assistenciais e planos de ações de diferentes naturezas subsidiaram uma pluralidade de discussões acerca da proteção social para a centralidade no desenvolvimento de estratégias de acesso e garantia dos direitos sociais deste grupo populacional. A dinâmica demográfica existente no território, a exemplo do Brasil, vem apresentando redução no ritmo de crescimento populacional e maximização da longevidade (Filho; Siviero; Myrrha, 2021).

O processo de transição demográfica, relacionado com a queda das taxas de mortalidade e de fecundidade, tem provocado uma rápida variação na estrutura etária brasileira, com diminuição das proporções do público infante-juvenil, aumento da população adulta e uma tendência substantiva de crescimento da população idosa. Esta alteração, na distribuição etária, vem evidenciando um novo olhar da população brasileira, o que provoca mudanças nas demandas por políticas públicas específicas (Martins, 2015).

Pensando na saúde como ponto base para a vida humana, a cidade de Franca/SP, possui um percentual de 65% de sua população, incluindo a população idosa, que diretamente dependem do sistema público de saúde, o que representa um total médio de 250.000 pessoas sendo atendidas, além de atender a população regional de mais 22 municípios paulistas e outros mineiros que se utilizam do mesmo, devido à proximidade geográfica e qualidade de estrutura encontrada (SEADE, 2020).

Dentre a infraestrutura e serviços assistenciais existentes que remete ao cuidado biopsicossocial da pessoa idosa, a cidade oportuniza:

Quadro 2. Levantamento municipal de ações, estratégias, serviços e políticas públicas geriátricas

Quadro 1. Levantamento municipal de ações, estratégias, serviços e políticas públicas geriátricas

Academias ao Ar Livre
Ambulatório de Saúde Mental Adulto
Ambulatórios de Especialidades (Tuberculose, Hanseníase, Renais Crônicos, Assistência Especializadas DST/AIDS, Casa do Diabético e Centro Oftalmológico)
Casa da Cultura e do Artista Francano
Casa de Saúde da Mulher Francana
Centro de Atenção Psicossocial - CAPS III 24h / Álcool e Droga AD III
Centro de Referência de Assistência Social
Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Centro de Referência Especializado em Pessoa em Situação de Rua (Centro Pop)
Centros Comunitários e Centro de Convivência do Idoso (CCI)
Centros de Inclusão Digital
Centros Dia e Instituições de Longa Permanência
Clube Cultural "Velha Guarda"
Comissão do Idoso OAB/Franca
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Franca
Conselho Municipal da Condição Feminina
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal da Pessoa Idosa
Conselho Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal de Habitação de Franca
Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Franca
Conselho Municipal de Turismo de Franca
Consultório na Rua
Delegacia De Polícia De Proteção Ao Idoso De Franca
Empresa de transporte privado – gratuidade 60+
Escolas - Educação de Jovens e Adultos
Espaços Públicos: Parque de Exposições, Teatro Municipal, Estádio Municipal, Ginásio Poliesportivo e Conjunto Esportivo
Estratégia Casa de Passagem
Estratégia: Credenciais De Estacionamento (Idosos e Pessoas Com Deficiência)
Estratégia: Prefeitura Perto de Você
Estratégia: Secretaria de Finanças (isenção de imposto predial e territorial urbano para aposentados)
Estratégia: Cesta Solidária e Mutirão de Cestas Básicas
Estratégia "Vamos Ajudar Franca A Envelhecer Melhor"

Fundação Esporte, Arte e Cultura
Fundo Municipal da Pessoa Idosa de Franca
Fundo Social de Solidariedade
Hospital do Câncer
Hospital do Coração
Hospital Santa Casa de Misericórdia
Hospital Psiquiátrico Allan Kardec
Liga De Assistência Social e Educação Popular
Polo da Universidade Aberta à Terceira Idade
Programa Bom Prato
Programa Caminho para o Emprego
Programa Cartão Alimentação Social
Programa de Incentivo ao Esporte
Programa Melhor em Casa
Programa de Renda Mínima
Programa Família de Origem
Programa Parada Segura
Programa Tarifa Social
Programa Suporte Respiratório Domiciliar
Programa Vale Gás
Programa Vale Social
Prohab-Habitação Popular de Franca
Projeto Cidadania Itinerante
Projeto Vida Viva – Saúde e Esporte
Pronto Socorro Adulto
Secretaria de Finanças e de Saúde
Sede do grupo “Mulheres do Brasil”
Serviço de Atendimento Domiciliar
Serviço De Acolhimento Institucional Para Idosos
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas

Programa Família de Origem
Programa Parada Segura
Programa Tarifa Social
Programa Suporte Respiratório Domiciliar
Programa Vale Gás
Programa Vale Social
Prohab-Habitação Popular de Franca
Projeto Cidadania Itinerante
Projeto Vida Viva – Saúde e Esporte
Pronto Socorro Adulto
Secretaria de Finanças e de Saúde
Sede do grupo "Mulheres do Brasil"
Serviço de Atendimento Domiciliar
Serviço De Acolhimento Institucional Para Idosos
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Serviço Especializado de Abordagem Social
Serviço Social da Indústria
Serviço Social do Comércio
Sociedade dos Cegos
Unidade de Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
Unidade do Cadastro Único
Unidades Básicas de Saúde – 16 UBS
Unidades de Pronto Atendimento - 02 UPA

Fonte: Prefeitura Municipal de Franca/SP (2021)

Após o levantamento de dados em órgãos, decretos, serviços e documentos oficiais disponíveis referente ao município de Franca/SP, face ao envelhecimento de sua população, evidencia-se o fortalecimento dos processos de inclusão social, que se destaca por:

[...] proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade, bem como aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres” (Silva, 2018, p. 38).

Tais serviços de assistência, configuram-se em um conjunto de estratégias, programas e projetos estruturados, que tem como foco

o atendimento de pessoas idosas em um paradigma integral, ou seja, abarcando maneiras ampliadas de cuidado, incluindo pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da pobreza, apartação da sociedade, ausência de renda, rompimento dos vínculos familiares e/ou comunitários, discriminação, entre outras adversidades. Tais projeções se integram com os preceitos advindos da Constituição Federal (CF) de 1988, considerada um marco legal para a retomada da democracia brasileira, traz consigo um importante incentivo social a favor dos direitos das pessoas idosas (BRASIL, 1988).

Desse modo, a CF viabiliza como ponto principal que todo e qualquer cidadão é dotado de direitos e deveres, sendo posteriormente instaurado o Sistema Único de Saúde (SUS) (1990), gratuito e extensivo para toda a sua população, além de induzir as demais políticas na mesma vertente (Pinho de Almeida, 2021).

Pensando no campo da saúde e atenção básica fortemente preconizada pelo SUS, vale destacar que a cidade estudada tem programas de atuação dos Agentes Comunitários do Programa Saúde, bem como campanhas a nível primário, que dentro das metas e práticas profissionais prevê o oferecimento da atenção especial às pessoas idosas durante as visitas nas residências, como também, serviços assistenciais de diferentes vertentes, incluindo também canais de denúncias por telefone, o “Disque Denúncia do Idoso” que tem como ênfase a proteção desses indivíduos contra todos tipos de violência (Prefeitura de Franca, 2013).

Tais achados do município no que tange o ambiente, setor de saúde, financeiro, ambiental, social, alimentar, assistência multiprofissional, recreacionais e educacionais, priorizam e vão de encontro com o conceito de Envelhecimento Ativo, definido pela OMS (2015, s.p) como: “o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas”.

Além de elevar a expectativa de vida desse perfil populacional, as ações desenvolvidas territoriais elucidadas pelos órgãos municipais, oportunizam a inclusão das pessoas idosas fisicamente incapacitadas e que requerem cuidados específicos, combinando subsídios econômicos, alimentação e intervenções de saúde (Brasil, 2014).

Outra importante conceituação existente na contemporaneidade, foi estabelecida pela ONU em 2015, lançando o documento denominado de

“Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e 169 metas que compõe a Agenda Universal, visando a estimulação de ações para os próximos 15 anos em áreas de grandes relevâncias para a humanidade e para o planeta (BRASIL, 2015).

A priori, a cidade de Franca/SP é aderente no cumprimento das demandas advindas dos ODS, porém na maioria das metas, ainda é alarmante o cumprimento de tais ações:



Figura 2: Metas dos ODS na cidade de Franca/SP
Fonte: Índice De Desenvolvimento Sustentável Cidades (2022)

Nota-se que ainda se faz necessário maiores preocupações por parte dos governos locais para que sejam alcançados índices mais positivos frente as propostas elencadas pela ONU. Tal demanda atinge diretamente os grupos populacionais, incluindo as pessoas idosas. Das 17 metas, apenas três se encontram em fase atingida.

Outrora, sete metas constam como grandes desafios aos poderes públicos, cinco metas em estágio de desafios significativos e duas metas com desafios consideráveis. Neste sentido, alcançar os ODS adotados por todos os países membros da ONU constituem-se em oportunidade para discutir, repensar e redirecionar o desenvolvimento de Franca/SP na direção que seus Planos Diretores (leis municipais de 2046/1972 e 50/2003) já apontavam, mas que não foram efetivados, que incluíam a garantia do direito à cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações e a gestão democrática por meio da participação populacional (Guerra *et al.*, 2020).

Tais fatos, acometem diretamente a pessoa que envelhece, pois as múltiplas demandas e necessidades que surgem no cotidiano 60+, pois se faz urgente e necessário promover a longevidade e vidas saudáveis,

identificando essa população como sujeitos dotados de direitos, bem como a relevância dos marcos históricos conquistados durante o tempo e a relação com a promoção da saúde, prevenção e reabilitação, evidenciados no Estatuto da Pessoa Idosa.

Face ao exposto durante a busca documento, ao analisar a amplitude de ações intersetoriais entre as políticas de saúde e de assistência social, frente aos representantes das respectivas políticas do município de Franca/SP, bem como das entidades vinculadas a estas áreas, identifica-se a existência de iniciativas que visam o olhar maximizado para a pessoa idosa, no entanto a prática da intersetorialidade ainda é um desafio e necessita de maiores demandas a serem conquistadas (Martins, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Franca segue no caminho do acolhimento da pessoa 60+ e se faz necessário ampliar a visão multidimensional para o progresso de ações que visam disseminar estratégias para o envelhecimento ativo e saudável preconizado pela OMS. Muitos foram os direitos conquistados pela população idosa no que tange o espaço territorial francano, bem como o campo de políticas públicas municipal, porém embora seja notório a crescente demanda e interesse em estudar e sintetizar ações geriátricas, ainda se faz necessário enfatizar e reconhecer os avanços na implementação de estratégias voltadas para este grupo populacional.

Pensando na extensão do município de Franca/SP e pelo quantitativo de pessoas idosas que vivem nos espaços urbanos, evidencia-se a necessidade de ampliar as pesquisas e incentivos multidimensionais que viabilizem explorar espaços saudáveis para o envelhecimento ativo e sustentável. É necessário, portanto, que os órgãos locais, tanto públicos quanto privados, tenham conhecimento da importância de valorizar a pessoa idosa e que busquem de maneira ampla a construção de espaço territoriais mais autênticos e solidários, onde os direitos humanos e sociais sejam garantidos principalmente para aqueles que em determinados momentos da vida tornam-se mais frágeis e vulneráveis, assegurando-lhes a possibilidade de acesso e oportunidades aos múltiplos aspectos que cercam o conceito sobre qualidade de vida, bem-estar, funcionalidade, pertencimento social, fortalecimento de vínculos, além de oferecer uma cidade com mais oportunidades e a busca constante para minimizar o etarismo, mazelas e inequidades advindas do processo de envelhecimento.

REFERÊNCIAS

BATISTA, E. B. et al. **Inclusão Digital como ferramenta ao envelhecimento ativo: um relato de experiência.** Prisma.com, n. 38, p. 69-81, 2019.

BORBA FILHO, L. F. D. S; SIVIERO, P. C. L; MYRRHA, L. J. D. O impacto demográfico e seus diferenciais por sexo nos custos assistenciais da saúde suplementar no Brasil. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 29, p. 28-39, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança.** Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html Acesso em: 13 out. 2023

BRASIL. **Organização das Nações Unidas: Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (2015).** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 04 nov 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção II, p. 33-34.

CERQUEIRA-SANTOS, E. **Gênero, Violência e Saúde: Processos de Envelhecimento.** São Paulo: Scortecci, 2021.

FUNDAÇÃO SEADE. **Razão de sexo (1) da população de 60 anos e mais, por grupos de idade em São Paulo.** Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/retratosdesp/view/index.php?locId=1000&indId=4&temaId=1> Acesso em: 3 set. 2023.

GUERRA, J. A. D. P et al., **FRANCA SUSTENTÁVEL: A AGENDA 2030 NO ÂMBITO MUNICIPAL.** Franca/São Paulo. Cultura Acadêmica Editora. (2020).

Gil, A. C. (2007). **Métodos e técnicas de pesquisa social** (5a ed.). São Paulo: Atlas

Gil, A. C. (2019). **Métodos e técnicas de pesquisa social** (7ª ed.). São Paulo: Atlas

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

População de Franca/SP e dados gerais no ano de 2020.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/pesquisa/23/25207?indicador=25186> Acesso em: 17 out. 2023.

JUNIOR, E. B. L. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da FUCAMP*, v. 20, n. 44, 2021.

KOGA, D. H. U; PEREIRA, I. D. S. M; A PERSPECTIVA TERRITORIAL NO SUAS A PARTIR DOS TRABALHADORES DE NITERÓI (RJ). *Temporalis*, v. 20, n. 39, p. 70-85, 2020.

MARCONI, M. D. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7.ed. –6. reimpr. São Paulo: Atlas: 2011.

MARTINS, A. R. S. **A intersectorialidade das políticas de saúde e de assistência social no sistema de atenção domiciliar em Franca/SP**. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Guia Global**: Cidade Amiga do Idoso. 2008. Disponível em: <https://www.who.int/ageing/GuiaAFCPortuguese.pdf> Acesso em 16 de out de 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Cidades e Comunidades amigas das pessoas idosas** - Paho.org. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/cidades-e-comunidades-amigas-das-pessoas-idosas> Acesso em: 9 out. 202

PEDRO, W. J. A. Reflexões sobre a promoção do Envelhecimento Ativo. *Revista Kairós-Gerontologia*, v. 16, n. 3, p. 9-32, 2013.

PINHO DE ALMEIDA, L. A importância de políticas públicas voltadas para a população da terceira idade no Brasil: discutindo as tensões e potencialidades do século XXI. *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, n. 10, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA - 2019, **Francasite** | **Website Oficial da Cidade de Franca - São Paulo, Franca e suas nuances**. Disponível em: <http://www.franca.site.com/franca.php?codigo=41&tipo=cidade> Acesso em: 7 jan. 2023.

QUADROS, C. et al. **Mobilidade Urbana em Rio Grande/RS: uma visão interdisciplinar**. SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO–REGIÃO SUL, p. 759-768, 2016.

SANTOS, F. H.; ANDRADE, V. M.; BUENO, O. F. A. Envelhecimento: um processo multifatorial. **Psicologia em Estudo. Maringá**, v. 14, n. 1, p. 3-10, jan./mar. 2014.

SILVA, G. C. N. et al. Violência contra idosos: uma análise documental. **Aquichan**, v.18, n. 4, p. 449-460, 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World report on ageing and health**. WHO, 2015. Disponível em: https://reliefweb.int/report/world/world-report-ageing-and-health?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAu9yqBhBmEiwAHTx5p5ub_KvARAL_jKB0DYtgxoRkXG9ZgoRSBqSZsdrDJ8Q3Lcy-FWyy_xoCwy4QAvD_BwE Acesso em: 12 nov. 2023

REVELANDO VULNERABILIDADES: COMO A FALTA DE PLANEJAMENTO URBANO IMPACTA A SEGURANÇA DAS MULHERES NAS CIDADES

REVEALING VULNERABILITIES: HOW THE LACK OF URBAN PLANNING IMPACT WOMEN'S SAFETY IN CITIES

Fernanda Morato da Silva Pereira*

Juvêncio Borges Silva**

Maria Eduarda Constancio Amaro***

Tays Horrana Almeida Santos****

RESUMO: A cidade e suas estruturas urbanísticas não são projetadas, tampouco pensadas a partir das vulnerabilidades e especificidades femininas. Logo, as mulheres ficam sujeitas à violência espacial. Este fenômeno está ligado umbilicalmente com o pertencimento do espaço e exercício do poder. Por isso, esta pesquisa pretende analisar a violência espacial e urbana proveniente da arquitetura hostil, que provoca e fomenta situações de riscos cotidianos na vida das mulheres. Arquitetura hostil enquanto configurações espaciais voltadas para a violência contra pessoas – aqui analisado o recorte de gênero - é um fenômeno que impede que as mulheres exerçam plenamente o direito à cidade, por conseguinte, a cidadania e a democracia ficam prejudicadas. É possível concluir que a não participação das mulheres nos processos decisórios de planejamento urbanístico perpetua a formatação das cidades em moldes excludentes, que segregam e fomentam a violência. Por isso, é necessário que as mulheres ocupem espaços públicos, de poder e liderança, para que se possa pensar no direito à cidade como uma dimensão democrática da sociedade, fundamental para a forma como toda

* Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP (2019). E-mail: fernanda.mpereira@sou.unaerp.edu.br

** Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2010), Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2005), Mestre em Sociologia pela Universidade de Campinas - UNICAMP (2000). Professor Universitário na Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. E-mail: jsilva@unaerp.br

*** Graduanda em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: maria.amaro@sou.unaerp.edu.br

**** Graduanda em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: tays.santos@sou.unaerp.edu.br

sociedade experimenta e vive a cidade. Além do direito de estar na cidade, que as mulheres exerçam o espaço urbano com segurança, usufruam dos bônus da cidade e que não sejam afetadas pela distribuição injusta dos ônus e, também, tenham o direito de definir sobre o futuro do espaço urbano. A pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo e foi lastreada em livros, artigos científicos, leis e sites institucionais.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Pertencimento; Planejamento Urbano; Arquitetura Hostil; Políticas Públicas.

ABSTRACT: *The city and its urban structures are not designed, nor designed based on female vulnerabilities and specificities. Therefore, women are subject to spatial violence. This phenomenon is umbilically linked to the belonging of space and the exercise of power. Therefore, this research aims to analyze spatial and urban violence arising from hostile architecture, which causes and encourages situations of daily risk in women's lives. Hostile architecture as spatial configurations focused on violence against people – analyzed here in terms of gender – is a phenomenon that prevents women from fully exercising their right to the city, therefore, citizenship and democracy remain harmed. It is possible to conclude that the non-participation of women in urban planning decision-making processes perpetuates the formatting of cities in exclusionary ways, which segregate and encourage violence. Therefore, it is necessary for women to occupy public spaces of power and leadership, so that the right to the city can be thought of as a democratic dimension of society, fundamental to the way in which every society experiences and lives the city. In addition to the right to be in the city, women must exercise urban space safely, enjoy the city's bonuses and not be affected by the unfair distribution of burdens, and also have the right to define the future of urban space. The research used the hypothetical-deductive method and was supported by books, scientific articles, laws and institutional websites.*

Keywords: *Right to the City; Belonging; Urban planning; Hostile Architecture; Public policy.*

INTRODUÇÃO

É imperativo refletir acerca das disparidades de gênero enraizadas historicamente nas estruturas sociais, as quais datam dos tempos mais remotos da conformação societal. As mulheres eram subjugadas à condição de seres destituídos de prerrogativas jurídicas, concebidas como entes

subordinados e, essencialmente, como extensões patrimoniais dos homens, nomeadamente maridos e progenitores, sob a égide do pátrio poder.

Dentro deste contexto, a mulher era relegada a uma posição de subalternidade, destituída de voz, perspectiva e autonomia assegurada. Elas eram preteridas em relação a direitos hoje tidos como basilares, entre os quais se destacam o direito ao sufrágio, à propriedade, ao labor remunerado e à instrução educacional.

Nesta perspectiva histórica, o direito ao sufrágio universal para as mulheres foi uma conquista arduamente alcançada através das incansáveis lutas dos movimentos femininos em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, no Brasil. Este marco garantiu, legalmente, que as mulheres pudessem exercer seu direito ao voto de forma igualitária aos homens. Vale ressaltar, entretanto, que essa conquista não resultou imediatamente em representação política proporcional.

Essa trajetória histórica, social e jurídica aponta para uma titularização tardia da condição de sujeito de direito às mulheres, o que prejudicou toda cadeia de consolidação e concreção dos direitos humanos e das garantias constitucionalmente garantidas a todos.

No cenário contemporâneo, apesar dos avanços significativos, a representação feminina na política ainda não reflete a paridade de gêneros, bem como a ausência de mulheres em posição de poder e liderança, evidenciam a persistência de desafios estruturais e culturais que impedem a plena participação feminina no cenário político. Portanto, mesmo com o sufrágio feminino assegurado, a luta por igualdade e representatividade nas esferas de poder e nos espaços públicos continua sendo um imperativo para a construção de uma democracia verdadeiramente inclusiva e igualitária.

O propósito deste segmento não é conduzir uma explanação histórica detalhada, que exige metodologia e fontes pertinentes ao campo da História, mas sim prover uma contextualização que habilite a delinear o essencial do assunto em foco: a mulher, suas vulnerabilidades e a violência espacial, através da arquitetura hostil.

Dessa forma, nota-se que foram longos anos de luta por evolução na busca pelos direitos femininos, onde infelizmente ainda existe um longo caminho para alcançar a real efetividade destas garantias previstas atualmente na Constituição Federal. O princípio da isonomia, preconizado no artigo 5º, incisos I e XV, da Constituição Federal, estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, e esta

igualdade deve ser garantida em todas as suas dimensões. Este preceito constitucional é um marco fundamental no reconhecimento dos direitos femininos, servindo como um norte na incessante luta pela eliminação das desigualdades de gênero.

Acoplado ao princípio mencionado, está o da dignidade da pessoa humana, pois os fundamentos essenciais da dignidade humana englobam a valorização da autodeterminação, a provisão do mínimo para a existência digna, a proteção da integridade física e moral. Tais fundamentos estão conectados pelo conceito central de consideração pelo outro, que resume toda a essência do princípio da dignidade da pessoa humana.

Estas considerações são universais, aplicando-se a qualquer pessoa, independentemente de suas características individuais. Assim, a dignidade não é um privilégio destinado a alguns selecionados por motivos culturais, econômicos ou étnicos, mas uma qualidade intrínseca a cada ser humano, unicamente por sua natureza humana.

Consideradas as notas introdutórias, é pertinente apontar que, no que se refere ao exercício do direito à cidade, são persistentes e significativos os entraves na consolidação da garantia da segurança da mulher.

Isto é, o direito de exercer, ocupar, pertencer e liderar a cidade está ampla e profundamente afetado quando o recorte de gênero é feito. A mulher não tem garantido o direito à cidade, inclusive, enquanto direito constitucional de transitar pela cidade e, efetivamente, usufruir do ambiente em que reside.

Pretende-se, portanto, neste artigo, revelar as vulnerabilidades das mulheres ao exercerem a cidade, especialmente, enquanto um direito de estar e usufruir da cidade, ocupando-a e pertencendo-a. Por isso, será analisado o direito à cidade, questionando-se o planejamento urbano e arquitetônico, com ênfase no exame da ‘hostilidade’¹ presente na arquitetura urbana, que desencadeia violência urbana e espacial, a partir do recorte do gênero feminino.

Questiona-se, assim, a existência de estratégias efetivas voltadas tanto ao enfrentamento de projetos urbanísticos que contribuem para a vulnerabilidade feminina quanto à criação de espaços inclusivos. A realidade sugere um reexame crítico acerca da efetividade das políticas

¹ O termo hostilidade será definido no desenvolvimento da pesquisa, pois alguns autores questionam ser inadequado para conceituar a violência decorrente da arquitetura urbana.

públicas em vigor, ponderando sobre sua capacidade de responder, de maneira satisfatória, aos desafios inerentes à promoção de um ambiente urbano seguro e inclusivo para as mulheres.

Para alcançar uma resposta satisfatória, a pesquisa contextualiza com o exame da trajetória histórica da mulher e suas vulnerabilidades na perspectiva do exercício da cidade. Em seguida, a pesquisa abordará o direito à cidade, a partir dos estudos de Henri Levfebre. Por último, será feito o levantamento da problemática e os pontos a serem analisados no que se refere a violência espacial e o planejamento urbano.

1 PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS DESAFIOS E VULNERABILIDADES FEMININAS

Indispensável fazer um contexto histórico e, também, sociojurídico da pesquisa e, para tanto, necessário analisar o espaço geográfico em que a mulher se encontra, suas lutas e vulnerabilidades.

Para uma análise das vulnerabilidades de gênero no espaço urbano é preciso entender as “metamorfoses” do meio geográfico em que a mulher está inserida (Araújo, 2022). Isso significa, observar como as cidades, que são o coração da urbanização, se transformam e se moldam ao longo do tempo. A urbanização não é um processo aleatório; ela é profundamente influenciada pelo sistema capitalista, primeiro na era industrial e, posteriormente, na era financeira.

Quando se olha para a cidade, o que se vê, na prática, é a representação concreta das estruturas de poder e economia do capitalismo, que é um sistema regido pelas classes dominantes. Essas classes, geralmente associadas à burguesia, têm o poder de decidir como o território urbano é organizado e utilizado. São eles que definem onde serão construídos os prédios, onde ficarão os parques, as lojas e outras estruturas urbanas.

Assim, a paisagem urbana é como um espelho que reflete os valores, preferências e necessidades daqueles que detêm o poder econômico e político. A cidade, com suas construções, seu planejamento e suas atividades diárias, revela as marcas do sistema mundo capitalista e é a materialização da influência da classe dominante no espaço.

Portanto, ao analisar as transformações do meio geográfico atual, percebe-se como o processo de urbanização, conduzido pelas mãos do capitalismo e da classe dominante, determina a aparência, a organização e

o uso do território da cidade. É uma jornada de descoberta para entender como as mudanças na urbanização refletem as metamorfoses na paisagem e na utilização do espaço urbano, sempre sob a égide das dinâmicas capitalistas (Araújo, 2022).

A urbanização, processo de formação e desenvolvimento de cidades, é muito mais que a simples construção de estruturas e caminhos. Ela está intrinsecamente ligada à maneira como o trabalho é distribuído e organizado, tanto dentro das próprias cidades quanto internacionalmente. Esse processo reflete, fundamentalmente, formas da divisão social e territorial do trabalho.

A noção de território traz a tradição de ser sinônimo de Estado-Nação com uma noção jurídico-política, mas é do uso do território que se faz a análise social. Desse ponto de vista as delimitações de territórios a partir do sentido dos seus usos também podem ser consideradas segundo a tradição do domínio político, pela projeção da divisão do trabalho, revelando relações de poder (Araújo, 2022, p. 11).

Isto é, quando uma cidade é estruturada, formata-se como o trabalho é dividido entre diferentes grupos de pessoas e diferentes áreas da cidade e, em uma escala maior, como o trabalho é distribuído globalmente. Esse fenômeno é particularmente intenso nos estágios de expansão do capitalismo, onde a urbanização intensifica a divisão internacional do trabalho.

A divisão do trabalho, neste contexto, não é somente uma divisão de diferentes tipos de empregos ou tarefas, mas também uma representação de como diferentes grupos sociais e regiões, em níveis locais e globais, têm diferentes papéis e responsabilidades na economia global. Portanto, entender a urbanização é também compreender como o capitalismo organiza e distribui o trabalho de maneira diversificada e complexa pelo mundo, aprofundando assim a divisão internacional do trabalho.

A necessidade de um planejamento urbano bem estruturado é enfatizada na Constituição Federal de 1988, nos artigos 21 e 182, que se referem, respectivamente, às competências da União e à política de desenvolvimento urbano. O primeiro estabelece a responsabilidade da União em criar diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto o segundo se concentra na execução de políticas de desenvolvimento no nível municipal. Ambos são a base para a Lei 12.587/12, a Política Nacional

de Mobilidade Urbana (PNMU), marcando a primeira legislação federal específica sobre mobilidade, definindo as linhas guias e parâmetros para uma administração urbana alinhada aos princípios e objetivos do Brasil.

A ocupação de espaços materiais e imateriais nas cidades é diferente de acordo com cada camada social. Cada classe sente e percebe a cidade de uma forma distinta, assim como cada gênero e raça. Apesar de ter sido pensada a partir de uma perspectiva coletiva, a formação socioespacial do espaço urbano diz muito sobre quem ocupa aquele determinado espaço e sobre a violência sentida (Bello; Beleza, 2019, p. 05).

Sob este prisma histórico, observa-se que, desde a constituição do Estado brasileiro, em seus diversos estágios evolutivos, direitos têm sido reiteradamente negados às mulheres, incluindo os direitos ao labor digno, à propriedade e à salvaguarda de sua integridade sexual, íntima e psicológica. A violência de gênero perdura historicamente, manifestando-se em suas variadas formas, sejam elas físicas, sexuais, psicológicas ou patrimoniais.

Contudo, por grande parte da história brasileira, a restrição de movimento das mulheres e a falta de direitos de propriedade eram tidas como normais devido a concepções de gênero, que confinavam as mulheres ao lar e aos cuidados da família, enquanto os homens eram vistos como os provedores e detentores de direitos. Essa percepção perpetuou a invisibilidade e marginalização das mulheres no âmbito político, jurídico e nos espaços públicos urbanos (Bello; Beleza, 2019).

Por anos, a condição de sujeito de direitos foi atrelada, no Brasil, ao direito de voto. Logo, a mulher só foi reconhecida formalmente, como sujeito de direitos, com a possibilidade de votar, o que só veio a acontecer em 1932 de forma facultativa e, obrigatoriamente, em 1934.

O contexto histórico, social e legislativo em que a mulher foi sujeita, desencadeou, necessariamente, a invisibilidade feminina em todos os setores sociais, especialmente, no âmbito das garantias constitucionais. Quando se analisa a condição de sujeito de direito das mulheres, percebe-se, inegavelmente, a titularização tardia dessa condição a elas. Fato que desencadeou toda uma estrutura de exclusão e negligência estatal.

Nesse sentido

Em que pese a titularidade de direitos tenha sido reconhecida, ela foi tardia e os reflexos desse atraso apontam a dificuldade da mulher alcançar seu espaço na sociedade patriarcal (e machista), a partir de sua própria identidade e projeto de vida, em razão da questão de gênero que desigual a homens e mulheres até hoje. A problemática se refere à manutenção desse grupo como minoria política. O Estado responde às demandas da militância de minorias políticas, com a criação de leis punitivistas, sem refletir sobre o círculo que mantém a mulher como vulnerável, qual seja: o tripé ideologia discriminatória, preconceito e discriminação. (Pereira; Silva, 2018, p. 487).

Um importante precursor nesse cenário histórico (e continua sendo na atualidade) é movimento feminista, que vociferou lutas e pautas políticas, ressignificando os padrões estabelecidos socialmente sobre o papel das mulheres e que, assim, conquistou espaço político. Esta pesquisa não aprofundará o papel do feminismo na conquista dos direitos das mulheres, mas, aponta sua importância quando o assunto é representatividade política, conquista de espaços públicos e luta para pertencimento dos locais de poder e decisão.

Nesse sentido, vale ressaltar

Os movimentos feministas não negam as diferenças físicas e biológicas, reconhecendo que homens e mulheres têm experiências diferentes. E nesse âmbito reivindica que pessoas diferentes sejam tratadas como equivalentes, que promove o empoderamento feminino e capacita mulheres a exercer relações de poder, fomentando a representatividade, criando nova identidade feminina e um novo projeto de vida. O maior legado dos movimentos feministas, na busca pela igualdade de direitos entre os gêneros foi a construção de um projeto de vida à mulher brasileira, como coletividade, para firmar a mulher como sujeito de direitos e deveres sociais reconhecidos, dentro de uma sociedade igual e justa. (Pereira; Silva, 2018, p. 490).

Assim como todos os espaços públicos e privados, os ambientes públicos, e por extensão, as urbes, foram concebidos com a premissa de serem usufruídos por indivíduos masculinos, portadores do poder e da influência política, ao passo que às mulheres eram destinados ao âmbito privado e o recinto domiciliar. Era a ratificação do homem como detentor

legítimo da esfera pública, bem como do espaço urbano e das relações de edificação e subsistência inerentes ao mesmo.

Vale destacar que Bourdieu entende que

O paradoxo está no fato de que são as diferenças visíveis entre o corpo feminino e o corpo masculino que, sendo percebidas e construídas segundo os esquemas práticos da visão androcêntrica, tornam-se o penhor mais perfeitamente indiscutível de significações e valores que estão de acordo com os princípios desta visão: não é o falo (ou a falta de) que é o fundamento dessa visão do mundo, e sim é essa visão do mundo que, estando organizada segundo a divisão em gêneros relacionais, masculino e feminino, pode instituir o falo, constituído em símbolo de virilidade, de ponto de honra caracteristicamente masculino; e instituir a diferença entre os corpos biológicos em fundamentos objetivos da diferença entre os sexos, no sentido de gêneros construídos como duas essências sociais hierarquizadas (Bourdieu, 2017).

Para Pereira e Silva:

A desigualdade material pereniza normas androcêntricas, que criam obstáculos que impedem a entrada da mulher na esfera pública e, sobretudo, nas instâncias decisórias, participativas e definidoras do rumo da política (Pereira; Silva, 2021, e-book).

À medida que somente aos indivíduos do sexo masculino era concedida a autorização para participar no âmbito político, formular leis e regulamentos e assumir um papel central nas relações jurídicas em geral, esta cultura patriarcal e misógina se manifestou, inevitavelmente, no universo jurídico.

Tal circunstância pode elucidar o motivo pelo qual, historicamente, a instauração de normativas protetivas e de inclusão feminina foi concretizada de modo tão procrastinado pelo ordenamento jurídico. E, embora transformações já tenham sido efetivadas, subsiste o entendimento de que há consideráveis avanços ainda a serem conquistados.

Especialmente no que se refere ao direito à cidade, tema ainda prematuro no debate jurídico com recorte de gênero, em razão, notadamente, do enfrentamento do “ser mulher” e pertencer espaços públicos e políticos enquanto mulher, muitos os desdobramentos são viáveis dentro da pesquisa.

Contudo, o objeto desta pesquisa, pauta-se na tentativa de revelar vulnerabilidades femininas no que diz respeito ao planejamento urbano e possíveis violências espaciais que acometem a mulher.

Para tanto, após superado, mesmo que brevemente, a trajetória da mulher no contexto histórico e sociocultural, busca-se, no próximo capítulo, analisar o conceito do direito à cidade, para desenvolvimento da temática.

2 DIREITO À CIDADE

A obra renomada “Direito à Cidade”, autoria do filósofo e sociólogo Henri Lefebvre, propõe uma reflexão profunda sobre a concepção social do espaço urbano, enfatizando potenciais estruturas urbanas distintas das consolidadas em sociedades capitalistas. Lefebvre ressalta a profundidade analítica do texto, atribuindo tal característica à sua finalidade de fomentar inovações contemplativas e pragmáticas na percepção e atuação urbanística.

Este tratado, embora conciso, apresenta uma crítica densa e abrangente sobre a construção capitalista do espaço urbano. Contextualizando na década de 1960, Lefebvre explora as modificações sociais e urbanísticas eminentes em Paris, articulando conceitos como industrialização e urbanização como pilares da análise social contemporânea.

No âmbito da perspectiva feminina e do direito da mulher à cidade, é crucial enfatizar como as mulheres, muitas vezes subjugadas em um panorama cultural predominantemente masculino, são afetadas por tais construções e modificações urbanas. A mulher, que muitas vezes enfrenta discriminações salariais e a feminização da pobreza e responsabilidade, busca seu espaço e reconhecimento em um meio frequentemente mercantilizado e desigual.

Lefebvre destaca a mercantilização do espaço urbano e a dicotomia entre valor de troca e valor de uso, refletindo contradições inerentes à sociedade capitalista. Ele concebe a cidade como um ente histórico, um produto e reproduzidor de relações humanas, consolidado sob condicionantes históricas e sociais específicas.

Ao explorar o conceito de “direito à cidade”, o autor enfatiza a necessidade de uma sociedade urbanizada que transcenda os moldes capitalistas e proponha um renovo na vida urbana. Para Lefebvre, o direito à cidade concretiza-se como um direito superior, englobando a liberdade, a

individualização na socialização, o direito ao habitat e à participação ativa na construção urbana (Sanches, 2017).

O autor, com uma notável influência marxista, articula a realização do direito à cidade como uma manifestação da vida urbana apartada das dinâmicas mercadológicas, reivindicando o domínio econômico e o valor de troca.

Assim, sob uma análise feminina, é imperativo explorar como as mulheres, em sua diversidade e singularidade, podem se empoderar e reconfigurar os espaços urbanos, participando ativamente na reconstrução e redefinição das cidades, onde seus direitos, dignidade e igualdade sejam integralmente reconhecidos e implementados.

O direito de estar na cidade refere-se ao direito de ocupar espaços, de transitar pela cidade e de desfrutar de cada parte dela. Se, nesse exercício, ocorrem restrições a esse direito, temos um exemplo claro de limitação ao pleno usufruto da cidade. Um exemplo evidente de uma restrição é a distância. Se uma pessoa está distante de um local, conseqüentemente, ela não tem o direito de acessar esse lugar, a menos que possua um automóvel ou que haja transporte público acessível financeiramente e operante. Quando se pleiteia a tarifa zero no transporte público, o debate envolve o direito à cidade. Garantindo o transporte de forma gratuita, assegura-se que as pessoas possam transitar pela cidade.

A distribuição justa está relacionada aos ônus e aos bônus provenientes do direito de estar na cidade. Estar e pertencer à cidade proporciona diversos benefícios ao cotidiano das pessoas, como acesso ao lazer, saúde e educação. Quando há uma concentração de serviços e uma diversidade de pessoas, surgem também ônus inerentes ao espaço urbano. Isso significa que tendem a ocorrer mais conflitos, processos de violência e impactos ambientais que afetam negativamente os indivíduos e a cidade.

O conceito de direito à cidade sustenta a ideia de que tanto os ônus quanto os bônus devem ser distribuídos de maneira equitativa. Infelizmente, o que se observa frequentemente é uma concentração de bônus em áreas específicas. Em outras palavras, determinadas populações têm acesso a tudo que o espaço urbano tem de melhor, enquanto os ônus estão centralizados em outras comunidades e territórios. Assim, algumas áreas acumulam todos os aspectos negativos de um centro urbano.

O direito de definir o futuro abrange o direito de planejar e construir espaços urbanos. É a contemplação do direito à cidade como

uma dimensão democrática da sociedade, crucial para a maneira como se vive. Além do direito de estar na cidade, ou seja, de exercer e usufruir do espaço urbano, e do direito de distribuir de forma justa os ônus e os bônus, o direito à cidade inclui também o direito de decidir sobre o futuro do espaço urbano.

Todo esse debate conceitual sobre o direito à cidade ressoa na prática, pois diariamente vivencia-se a disputa por esse direito, enfrentando conflitos relacionados ao espaço urbano. Estes são processos de violência espacial, tal como o processo de violentar comunidades e indivíduos por meio do manejo e da organização do espaço. Existe aqui uma relação intrínseca entre espaço e poder. É comum o estudo de como o sistema capitalista molda e produz cidades, de como as relações de poder e os interesses do capital financeiro influenciam a formação e a produção do espaço urbano.

Entretanto, é igualmente vital investigar como a cidade, por si só, gera impactos nas pessoas, pois o espaço é, simultaneamente, consequência e causa de fenômenos sociais. No debate sobre os efeitos da arquitetura e das cidades, introduz-se o conceito de arquitetura hostil, referindo-se a configurações espaciais projetadas para perpetrar violência contra as pessoas.

3 PLANEJAMENTO URBANO E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA FEMININA

3.1 A mulher na cidade

Em todos os espaços as mulheres em todas suas formas, expressões e identidades, reivindicam o tempo todo uma vida a ser vivida (Butler, 2018). No que se refere ao direito à cidade, a história e a biografia não contaram sobre as contradições de gênero. Isto é, a relação de poder e as mulheres também está presente no exercício do direito à cidade.

A história que foi inviabilizada, registrava grandes processos de resistência histórica das mulheres, da mulher branca burguesa que é cientista à mulher negra pobre que está fazendo política no ‘simples’ ato de existir e resistir, seja dentro de casa, no bairro ou na cidade.

Para Butler (2018), a própria reivindicação de uma vida que possa ser vivida, é uma resistência. A busca pela autonomia, pode estar associada

a uma condição individual, mas as mulheres historicamente resistem coletivamente, pela construção coletiva de alternativas de vivências e sobrevivências sendo, fazendo e acontecendo, ou seja, por meio da experiência de seus próprios corpos.

Essa pauta tem relação direta com o conceito proposto de Simone de Beauvoir que, a partir do existencialismo, reverberou a ideia de que não se nasce mulher, se torna mulher. Assim, no processo cotidiano e contínuo do dia a dia das mulheres, há uma busca pela desnaturalização de ser mulher na relação com o mundo.

Discursos neutros e parcimoniosos de modelos técnicos e políticos, que buscam a integração de tudo no que se refere a políticas urbanas e habitacionais, notadamente, estudos urbanos, com soluções de promover cidades felizes, mas desqualificando o debate de gênero, sob o argumento de que ele pouco constrói e contribui para os avanços, já apontam a indiferença acerca das vulnerabilidades postas às mulheres no exercício das cidades.

Nesse sentido, cabe mencionar o conceito de biopoder Michel Foucault, em duas perspectivas, sendo, de um lado anátomo-política do corpo e, de outro, uma biopolítica da população. A anátomo-política refere-se aos dispositivos disciplinares encarregados de extrair do corpo humano sua força produtiva, mediante o controle do tempo e do espaço, no interior de instituições, como a escola, o hospital, a fábrica e a prisão. E, a biopolítica da população, volta-se à regulação das massas, utilizando-se de saberes e práticas que permitam gerir taxas de natalidade, fluxos de migração, epidemias e aumento da longevidade.

Ao lado do conceito de Foucault, pode-se destacar a epistemologia feminista, que busca desconstruir a noção de neutralidade, pois traz em todas suas nuances o quanto essa neutralidade é uma construção masculina, androcêntrica e patriarcal do próprio saber, do saber técnico, do saber político e do próprio cotidiano, inclusive, do que está autorizado a fazer no bairro, na casa, no trabalho, na cidade e como isso controla e/ou pressupõe um certo controle e parcialidade de métodos, formas e resultados de pesquisa, de avaliação de política pública.

Quando se relaciona esses tópicos com os estudos urbanos, é possível apontar que a própria estruturação do debate urbano passa por dualidades, e até por segregações, ou seja, área rica, área pobre, área

majoritariamente negra, área majoritariamente branca, centro e periferia, que se expressam de fato em contrastes gritantes.

Essa dualidade no debate da questão urbana, traz uma perspectiva ao fundo, de uma noção de equilíbrio, que a dinâmica de acumulação capitalista tenta impor a sociedade, que as coisas estão equilibradas. E quando estão em crise, reforça a dualidade necessária para as coisas de novo entrarem em equilíbrio, como se de fato isso acontecesse e, isso, necessariamente, reflete na vida das mulheres, no exercício do direito à cidade, pois quando se fala de gênero, indispensável falar de forma relacional, em razão das contradições dessas relações.

Isto é, não há como negligenciar, por exemplo, a mulher negra e pobre vivendo na periferia, vivenciando a mais radical experiência de discriminação e precariedade na cidade. Mas dentro dessa contradição, tem também a mulher rica vivendo a reclusão dos contos de fada, seguindo a lógica da dominação masculina, de apropriação da casa e do espaço doméstico. Outra questão que surge é se naturalmente, em função disso, as mulheres planejavam a cidade de modo diferente, a partir de uma perspectiva feminista. É um dilema importante quando se inclui a perspectiva da participação na hora de pensar a elaboração de políticas urbanas. Essas indicações historicamente aparecem dentro do debate sobre democracia.

O feminismo, como teoria política, deve pretender conjugar um projeto emancipatório, com um interesse estratégico, pensado a longo prazo. Isto é, projetando antecipar as mulheres, considerando as questões sociais atuais.

Nesse sentido, vale destacar Bell Hooks, em “feminismo é para todos”, onde ela defende que é fundamental perceber pontos de contato, para ser solidário na forma de fazer e construir as lutas e a política urbana, justamente porque talvez o próprio debate, que é fundamentalmente a interseccionalidade, pode se tornar um debate que possa dividir.

Para Tavares e Bonadio (2021, p. 14):

[...] a produção de nossos corpos não está dissociada das condições materiais e espaciais que podem (ou não) sustentar nossas vidas de modo que sejam vivíveis, o que demonstra que “a organização da infraestrutura está intimamente ligada a [...] como a vida é mantida, como a vida é viável, com que grau de sofrimento e esperança.

Gillian Rose, em *Feminism & Geography* (1993), traz um conceito de espaço a partir do debate de gênero, questionando como os corpos se articulam nesses espaços, identificando que são diversas as subjetividades nesse processo. A segregação é importante para o entendimento de mutualidade e reconhecimento, pois não se trata unicamente de uma questão de classe, gênero ou raça, mas especialmente de um reconhecimento geracional e espacial.

David Harvey (2014, p. 144), aponta:

Na medida em que as cidades têm sido espaços para vigorosos conflitos e lutas de classes, a administração pública viu-se muitas vezes forçada a suprir os bens públicos (como habitação de interesse social acessível, sistema de saúde, educação, pavimentação das ruas, saneamento e água) a uma classe trabalhador urbanizada. Embora esses espaços e bens públicos contribua intensamente para as qualidades dos comuns, faz-se necessária uma ação política por parte dos cidadãos e das pessoas que pretendam apropriar-se deles ou concretizar essas qualidades.

Isso porque, compreende-se que esse reconhecimento no espaço e território no é uma apropriação (um pertencimento), que ocorre (e ocorrerá), especificamente pelas mulheres dentro desse debate de gênero, pelas formas de resistência e de práticas sociais, que se materializam como ato e atuação política desses grupos, dentro do processo igualdade/discriminação.

Nesse conceito de espaço e de resistência, para reconhecimento e pertencimento desse espaço, é onde entra o debate do corpo da mulher, pois a presença ou ausência desse corpo modifica o sentido daquele espaço. Um ponto de ônibus não é só um ponto de ônibus se há a presença de uma mulher, especialmente se se considerar o horário. Por si só ele pode ser considerado um espaço urbano público, mas ele se torna um espaço dignificado de resistência quando mulheres para estarem ali, precisam resistir e enfrentar uma série de barreiras visíveis e invisíveis, materiais, sociais, culturais e simbólicas para ocupar aquele espaço urbano.

Essa ideia evidencia a urgência de estudar planejamento urbano e políticas públicas inseridos no contexto do direito à cidade, não limita o olhar sobre o espaço urbano como apenas um território, um lugar, mas à luz do debate sobre o corpo e práticas sociais, espaciais e de resistência, dando suporte no processo participativo de elaboração de uma política pública em

que as mulheres, por meio de ações legítimas consigam verbalizar aquilo que é imediato e urgente para elas, considerando suas especificidades.

Imprescindível que essa verbalização não seja enraizada no patriarcado e androcentrismo, evitando impor a elas o que dizer e o que fazer, mas, promovendo a contribuição horizontal no processo participativo de construção emancipatória das mulheres que vivem nessas localidades, pensando o cotidiano e nos interesses práticos, na perspectiva do direito à cidade.

As mulheres devem ocupar espaços de formulação, para criar instrumentos, por meio de um projeto coletivo emancipatório, que contribua para viabilizar a fala das próprias mulheres, de forma legítima e originária. Mais além, que esse projeto promova condições mínimas para que essas mulheres pertençam a esses espaços, considerando aspectos objetivos e subjetivos, visando a construção de cidades com direitos formais e materiais.

É necessário trabalhar a perspectiva de forma interseccional, coexistente e de forma relacional com o direito à cidade, ou seja, considerando as relações sociais e as práticas sociais da cidade, como instrumentos de resistência, práticas espaciais que acontecem o tempo inteiro no espaço urbano, nessa relação entre o público e o privado.

As mulheres modificam a própria experiência da cidade, isto porque, uma mulher vive certa experiência às 5:00 da manhã no ponto de ônibus, enquanto outra experimenta algo totalmente diferente às 10:00 da manhã no mesmo local. Logo, é fundamental discutir a política urbana e a política habitacional, sobretudo, desconstruir o debate sobre segregação dessa relação dual.

Existe um paradoxo importante na hora que se pensa a segregação na relação entre o que é o corpo que circula pela cidade, que se apropria ou que se deixa apropriar ou não desse espaço urbano, mas, também aquele corpo que é o corpo social, que é um corpo coletivo que exerce um poder sobre esse território, que pode não ser percebido, mas que ele existe.

É as diferentes subjetividades no espaço nesse processo. A segregação é importante para entender, de mutualidade, reconhecimento. Não é das questões de classe, de gênero, de raça, mas também geracional e espacial no sentido de entender que é preciso reconhecer no espaço e no território. Pensar e planejar a forma como o povo se apropria e conquista a cidade, de forma não passiva e quando se fala das mulheres, ou seja, dessa

relação de gênero, sempre se busca formas de resistência através dessas práticas sociais.

Nas contradições que se vive, na discriminação e nos processos de igualdade que se vive, esse processo de resistência, também é um momento político, que dá sentido, inclusive a resistência mostra mais as forças neoconservadoras que estão operando.

O conceito de espaço, de certificado de resistência é esse espaço em que é o corpo da mulher, que na sua presença ou não presença, ela modifica o sentido daquele espaço. Mas, é o espaço de fato, enquanto materialidade e enquanto espaço social que vai operar na forma como esse espaço de verificado se coloca.

Não se trata apenas de problematizar um ponto de ônibus, que por si só pode ser considerado um espaço urbano público. Que configura um abrigo de metal e que tem banco, mas ele se torna um espaço dignificado de resistência quando mulheres para estarem ali, precisam operar uma série de barreiras visíveis e invisíveis, materiais sociais, culturais e simbólicas de pertencimento. O que se quer levantar é a seguinte problemática: uma mulher que vive em locais de enchente com uma certa frequência e que tem altos índices de estupro, estar às 5:00 da manhã no ponto de ônibus, não é um movimento simples e cotidiano de enfrentar.

Pretende-se, justamente, revelar, sobretudo, que é urgente estudar urbanismo, arejamento e política pública inseridos no contexto do direito à cidade, ou seja, não se pode olhar o território como um lugar, um espaço de disputas etéreas, mas sim à luz do debate sobre o corpo e práticas sociais, espaciais e de resistência, para dar suporte no processo participativo de elaboração de uma política pública em que as mulheres, de fato por ações totalmente legítimas consigam verbalizar aquilo que é imediato e urgente para elas, considerando suas especificidades.

Imprescindível que essa verbalização não seja enraizada no patriarcado e androcentrismo, evitando impor a elas o que dizer e o que fazer, mas, promovendo a contribuição horizontal no processo participativo de construção emancipatória das mulheres que vivem nessas localidades, pensando o cotidiano e nos interesses práticos, na perspectiva do direito à cidade.

É necessário que as mulheres ocupem espaços de formulação, para criar instrumentos, por meio de um projeto coletivo emancipatório, que contribua para viabilizar a fala das próprias mulheres, de forma legítima e

originária. Mais além, que esse projeto promova condições mínimas para que essas mulheres pertençam a esses espaços, considerando aspectos objetivos e subjetivos, visando a construção de cidades com direitos formais e materiais.

3.2 Uma análise sob a ótica dos objetivos de desenvolvimento sustentável

Em setembro de 2015, chefes de estado do mundo inteiro congregaram-se no quartel-general da ONU em Nova York e formularam um plano estratégico para eliminar a pobreza, resguardar o planeta e assegurar prosperidade e igualdade para todos: trata-se da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, englobando um total de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O mote da Agenda 2030 é: “não deixar ninguém para trás”. Isso significa que cada um dos ODS foi concebido contemplando todos os indivíduos, independentemente de etnia, classe social, gênero ou orientação sexual.

Nesse sentido, a igualdade de gênero é reconhecida no objetivo 5, consistente em alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

- 5.1 - Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda partes; [...]
- 5.2 - Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos; [...]
- 5.5 -Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS).

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 05 (ODS), visa promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, sendo crucial para construir uma sociedade mais justa e igualitária. Nessa meta, há uma ênfase considerável na erradicação de todas as formas de discriminação e violência de gênero, além de promover a participação integral e efetiva das mulheres em todos os níveis de decisão.

A concepção de direito à cidade é bastante ampla, abordando a ideia de que todos os cidadãos, independentemente de seu gênero, devem

ter a oportunidade de acessar, utilizar e contribuir para os espaços urbanos, serviços e a vida cívica da cidade.

Para as mulheres, este direito reveste-se de uma importância singular, especialmente no contexto da mobilidade urbana. A construção de espaços urbanos que consideram as necessidades e seguranças das mulheres, não apenas impulsiona a igualdade de gênero, mas também assegura um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável. As cidades, ao serem planejadas com foco em inclusão e igualdade, garantem às mulheres o direito de participar integralmente da vida urbana e das decisões que moldam o ambiente urbano, influenciando diretamente na forma como as cidades se desenvolvem e como os recursos e serviços são distribuídos e acessados.

Ademais, é imperativo salientar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), cujo principal propósito é concretizar cidades e assentamentos humanos que sejam inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, conforme estabelecido pela Organização das Nações Unidas. De forma específica, as metas associadas a este objetivo são relevantes.

11.1 - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas; 11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos; 11.3 - Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; [...] 11.7 - Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS).

O urbanismo “inovador” postulado pelas metas deste Objetivo de Desenvolvimento Sustentável representa um trajeto que envolve a adoção de novas tecnologias e, sobretudo, a inclusão feminina em todos os estágios do planejamento da arquitetura urbana, para a devida promoção da segurança, bem-estar e igualdade de gênero.

Além disso, a incorporação da perspectiva de gênero no planejamento e desenvolvimento urbanos é fundamental para dismantelar as estruturas patriarcais que historicamente têm relegado às mulheres a espaços privados e impedindo seu pleno acesso e participação nos espaços públicos. Isso implica não só na reconfiguração dos espaços urbanos, mas também na transformação cultural e na redefinição das relações de poder, para que as mulheres possam exercer seu direito à cidade de forma igualitária e autônoma, participando ativamente na construção de cidades mais igualitárias, diversificadas e sustentáveis.

O planejamento urbano desempenha um papel crucial para assegurar que, principalmente as mulheres, sintam-se seguras e incluídas na sociedade; na ausência dele, uma cidade pode manifestar marcantes disparidades de gênero e negligências, impactando diretamente na segurança feminina. Nesse contexto, estas deficiências, muitas vezes provenientes de um planejamento urbano que não considera as necessidades e vivências específicas das mulheres, intensificam a vulnerabilidade feminina, limitam sua liberdade de movimento e restringem seu acesso a oportunidades essenciais, perpetuando, assim, desigualdades de gênero e comprometendo o desenvolvimento sustentável e inclusivo das cidades.

A ausência de iluminação pública adequada, a insuficiência de segurança em locais públicos e o transporte inapropriado são exemplos de falhas decorrentes da má configuração em arquitetura urbanística que expõem as mulheres a riscos de violência diariamente. Ademais, com o aumento e a acelerada urbanização, a estruturação das cidades torna-se extremamente vulnerável e muitas vezes carente de serviços básicos, intensificando ainda mais as desigualdades de gênero. Essa condição impacta de maneira mais acentuada aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa pretendeu revelar as vulnerabilidades femininas, a partir das especificidades de gênero, relacionando-as com o debate do planejamento urbano que exclui e invisibiliza as necessidades e demandas das mulheres, ao exercerem a cidade.

Para tanto iniciou o desenvolvimento da pesquisa, discorrendo sobre a trajetória histórica da mulher, marcada pela submissão e violência,

bem como à sua exclusão da sociedade e titularização tardia da condição de sujeito de direito para as mulheres.

Em seguida, pautou-se o estudo no direito à cidade, que teve como precursor Henri Lefebvre, que propôs uma concepção social do espaço urbano, enfatizando potenciais estruturas urbanas distintas das consolidadas em sociedades capitalistas e fomentou inovações contemplativas e pragmáticas na percepção e atuação urbanística.

Superado o estudo acerca do direito à cidade, passou-se a realizar o recorte de gênero, delimitando a pesquisa na análise do exercício da cidade pela mulher, seus desafios e, em seguida, o planejamento urbano e seus impactos no exercício desse direito.

A partir da pesquisa bibliográfica e dos métodos dedutivo e indutivo, foi possível revelar algumas vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres no exercício da cidade, como a questão da mobilidade urbana e a falta de segurança pública, somadas à insegurança cultural e social que as mulheres sofrem. Além disso, destacou-se a necessidade dos recortes de classe, raça, demais gêneros e outras vulnerabilidades, como as pessoas com deficiência.

A pesquisa não se destinou a estudar de forma individual certa vulnerabilidade no exercício da cidade, pois isso demanda estudo próprio e quantitativo, mas buscou relacionar o recorte de gênero com os estudos urbanos.

Assim, foi possível apontar que a própria estruturação do debate urbano passa por dualidades, e até por segregações, ou seja, área rica, área pobre, área majoritariamente negra, área majoritariamente branca, centro e periferia, que se expressam de fato em contrastes gritantes. Essa dualidade no debate da questão urbana, traz uma perspectiva ao fundo, de uma noção de equilíbrio, que a dinâmica de acumulação capitalista tenta impor à sociedade, que as coisas estão equilibradas. E quando estão em crise, reforça a dualidade necessária para as coisas de novo entrarem em equilíbrio, como se de fato isso acontecesse e, isso, necessariamente, reflete na vida das mulheres, no exercício do direito à cidade, pois quando se fala de gênero, indispensável falar de forma relacional, em razão das contradições dessas relações.

Conclui-se que é indispensável realizar um debate sobre direito à cidade e seu exercício à luz do corpo e das práticas sociais, espaciais e de resistência, para dar suporte no processo participativo de elaboração

de uma política pública em que as mulheres, de fato por ações totalmente legítimas consigam verbalizar aquilo que é imediato e urgente para elas, considerando suas especificidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sávio Silva de. **REPENSAR O DIREITO À CIDADE NO BRASIL**: do discurso racista da democracia racial ao discurso das rappers negras recifenses. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/50829/1/TESE%20S%c3%a1vio%20Silva%20de%20Almeida.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2023.

ARAÚJO, Markelly Fonseca de. Cadernos de Estudos Urbanos. VOLUME 3: MOBILIDADE EM TERRITÓRIO DAS PERIFERIAS URBANAS. Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 2022. **A mobilidade urbana cotidiana de jovens moradores de favelas**. Disponível em: <https://www.unifesp.br/campus/zonaleste/images/campus_zona_leste/documentos/Artigos/Informes/Caderno%20de%20Estudos%20Urbanos%20-%20Volume%203.pdf#page=167>. Acesso em: 19 set. 2023.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo 1 fatos e mitos**. 4. ed. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Difusora Europeia do Livro, 1970.

BELLO, Enzo; Beleza, Larissa. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 2, 2019. **As mulheres no espaço urbano brasileiro**: o direito à cidade como alternativa a um cenário de violações de direitos humanos. Disponível em: <<file:///C:/Users/horra/Downloads/gurgelc,+32++As+Mulheres+no+espa%C3%A7o+urbano+brasileiro+o+direito+%C3%A0+cidade+como.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2023.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Org.). **Curso de Direito à Cidade**: teoria e prática. Coleção crítica do direito: experiências sociais e jurídicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 14. Ed. Tradução Maria Helena Kunher. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia. Trad. Fernanda Siqueira Miguens. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. E-book.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. 16. Ed. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Demandas da justiça na era pós-moderna. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje**: Desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UnB, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Rebel cities**: from the right to the city to the urban revolution. New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. **Spaces of capital**. Towards a critical geography. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001.

hooks, bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. 1. Ed. Tradução Ana Luiza Libânio. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

HONNETH, Axel. **Reconhecimento como ideologia: sobre a correlação entre moral e poder.** Tradução de Ricardo Criciuma. Disponível em: <revistafevereiro.com>. Acesso em: 20 mar. 2018.

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

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital.** Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Introdução do prof. Phillip C. Schmitter. Tradução de Meton Porto Gadelha. Editora Imprensa: Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Democracia e Representação: territórios em disputa.** 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade e a sujeição das mulheres.** Tradução de Paulo Geiger. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2017.

ROSE, Gillian. **Feminism & Geography.** The limits of Geographical Knowledge. Cambridge: Polity Press, 1993

SANCHES, Jussara Romero. **O direito à cidade.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 12, n. 1, p.318-321, abr. 2017. DOI: 10.5433/24122-107817-1X.2017v17n1p318. ISSN: 1980-511X. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub>>. Acesso em: 25 set. 2023.

TAVARES, Rossana Brandão; HELENE, Diana. Meu Corpo, Meu Território: Mulheres e direito à cidade a partir das relações interseccionais no espaço urbano. In: **Anais do XVIII ENANPUR**, Natal: 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf-sl.php?reqid=77>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TAVARES, Rossana Brandão; BONADIO, Mariana Galacini. Ao encontro do corpo: teorias da performatividade para um debate diferencial sobre espaço urbano. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.23, e202115, 2021.

A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DOS PRESSUPOSTOS DA CIDADANIA NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

PUBLIC POLICY ON BASIC SANITATION AS ONE OF THE ASSUMPTIONS FOR CITIZENSHIP IN SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES

Eduarda Queiroz Fonte*

RESUMO: No presente trabalho, mediante pesquisa bibliográfica e análise de bases de dados oficiais, a universalização dos serviços de saneamento básico será explorada. Compreendendo a cidadania como um conjunto de direitos e deveres, a falta de acesso de parte da população a tais serviços se torna um obstáculo também à persecução da cidadania dos grupos mais vulneráveis e marginalizados. Desse modo, para além do breve estudo das singularidades das pequenas e médias cidades, os atuais dados de acesso aos serviços do setor também serão estudados, permitindo uma análise mais próxima das regiões em que este direito é menos acessado. Tangenciando a cidadania, a universalização do citado serviço público será examinada, assim como a possibilidade de controle social do serviço por meio dos cidadãos, hipótese que aproxima mais a sociedade das concessionárias de serviço público, e perseguindo seus direitos, da cidadania.

Palavras-chave: saneamento básico; cidadania; universalização.

ABSTRACT: *This paper will explore the universalization of basic sanitation services through bibliographical research and analysis of official databases. Understanding citizenship as a set of rights and duties, the lack of access by part of the population to these services also becomes an obstacle to the pursuit of citizenship by the most vulnerable and marginalized groups. Therefore, in addition to a brief study of the singularities of small and medium-sized cities, the current data on access to services in the sector will also be studied, allowing for a closer analysis of regions where this right is least accessed. Touching on citizenship, the universalization of the aforementioned public service will be examined, as well as the possibility of social control of the service by citizens, a hypothesis that brings society closer to the public service concessionaires and, in pursuit of their rights, closer to citizenship.*

Keywords: *basic sanitation; citizenship; universalization.*

* Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Campus Franca. E-mail: eduarda.q.fonte@unesp.br.

INTRODUÇÃO

Em vista da dignidade da pessoa humana e das condições mínimas existenciais é que os direitos fundamentais surgiram, cada qual em seu contexto, região, tempo e circunstâncias. No mesmo passo, o instituto da Cidadania teve sua evolução marcada pelo acesso dos mais diferentes grupos sociais aos seus direitos civis, políticos e sociais, possibilitando que cada pessoa pudesse atingir seu potencial máximo. Percebe-se, portanto, a proximidade entre o instituto da cidadania e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, a Cidadania concerne ao *status* da pessoa, que, no gozo de todos os seus direitos civis, políticos e sociais, de forma plena, absoluta e simultânea, passa a ser considerada um membro de uma sociedade, em iguais direitos aos demais cidadãos, visando a harmonia e o bem estar social, bem como a exponencialização máxima de sua pessoa (Marshall, 1967).

Apesar de já constituir conceito complexo, com diversas dimensões, a Cidadania nas pequenas e médias cidades conta ainda com outros obstáculos, vez que, em razão da menor dimensão, menos recursos governamentais, menor contingente populacional, círculo político singular, instituições estatais menores, e ainda, questões referentes à execução universal e de qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido:

Finalmente, a cidade, entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior), converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época (Castells; Borja, 1996).

No que tange ao serviço público de saneamento básico, conforme os dados a serem explorados ao longo deste trabalho, não há que se falar em universalização, nem em pequenas e médias cidades. A ausência do serviço denota e majora as desigualdades sociais ainda presentes, a partir das quais é possível observar a incidência de fatores como raça, gênero e classe social.

O presente trabalho desenvolverá o conceito e os elementos da Cidadania, em conjunto com a política pública de saneamento básico, sob duas vertentes. Na primeira, será explorada a própria universalização da política pública de saneamento, também aos pequenos e médios municípios. Na segunda, trataremos sobre a participação cidadã no controle social dos serviços públicos, interferindo no desenvolvimento, execução e fiscalização do serviço público de saneamento básico, relembrando os princípios intrínsecos da democracia participativa e garantindo também um meio de proteção do cidadão.

As questões a serem exploradas, portanto, se referem à forma que se dá a participação popular ao controle social dos serviços públicos, e como o desenvolvimento desigual do país também contribuiu para a mitigação da Cidadania em tais localidades, sendo os direitos fundamentais da pessoa humana tema a ser explorado com grande relevância.

1 A CIDADANIA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO

O conceito de cidadania a ser utilizado neste trabalho é importado das obras de Thomas Marshall, importante sociólogo e economista inglês do século XX, responsável pela realização de diversos estudos sobre igualdade social e classes trabalhadoras. Para o autor, a cidadania compreenderia os direitos civis, políticos e sociais como seus elementos basilares, conjuntamente dos deveres que surgem frente à manutenção da harmonia de uma sociedade, se constituindo então como *status* que uma pessoa alcançaria, a partir da disposição de seus direitos e deveres, de forma plena e absoluta. O conceito se origina diretamente da influência das discussões acerca do estado de bem-estar social do século XX, visando as condições mínimas de bem estar social da sociedade, ligado à própria dignidade da pessoa humana.

Semelhantermente, e provavelmente sob sua inspiração, às obras de Immanuel Kant escritas ainda no século XVIII, Marshall também defendia que o fim de cada homem, é o próprio homem, sem distinções qualitativas que interferissem no denominado *status* originário do homem (Marshall, 1967). Desse modo, todos que pertencessem à determinada sociedade deveriam poder contar com a integralidade e plenitude de seus direitos e deveres, independentemente de quaisquer condições, sendo

respeitados e valorizados sem qualquer degradação ou desumanização, explorando seu potencial máximo dentro de uma comunidade.

Os direitos civis se referem aos direitos concernentes à liberdade, propriedade, vida e igualdade, visando o desenvolvimento socioeconômico da sociedade e o acesso à justiça. Por sua vez, os direitos sociais promovem a justiça social através da distribuição de riqueza. Enfim, os direitos políticos se relacionam à participação e intervenção cidadã à política, no ditame do modelo constitucional da atual forma, sistema e regime de governo. Os direitos sociais, como a saúde e conseqüentemente, o saneamento básico, buscam a melhoria da vida em determinada sociedade (Carvalho, 2015).

Contudo, a persecução aos elementos basilares da cidadania possui dependência direta com as instituições estatais e com a eficiência da Administração Pública, as quais, de acordo com a Constituição Federal de 1988 fora dado o dever de garantir e promover os direitos fundamentais da pessoa humana, implicando em dessemelhanças no que tange ao fortalecimento e evolução de cada grupo de direitos.

Embora exista uma sequência ideal de aquisição de direitos fundamentais, qual seja, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, ela nem sempre é seguida em todos os países do mapa, em razão de particularidades políticas, socioeconômicas e culturais, incluindo o estado brasileiro (Carvalho, 2015).

Dessa maneira, enquanto que em uma ordem e evolução ideal, cada espécie de direito humano possuiria seu auge e quando pleno, possibilitaria o fortalecimento dos demais, na prática, a evolução dos direitos humanos se deu de forma diversa, recaindo também fatores como regionalidade, cultura e tempo.

Por fim, a cidadania trata-se da conjuntura da pessoa que, munida de todos os seus direitos e deveres, pode então se compreender como membro de uma sociedade, contando com valores como solidariedade e lealdade.

No que tange aos direitos sociais, como é o objeto deste trabalho, o resultado que se busca alcançar é a mitigação das desigualdades qualitativas que demarcam a forma com que cada minoria acessa seus direitos, seja racial, de gênero ou de classe.

No Brasil, é possível observar que a materialização dos direitos civis, políticos e sociais não se deu de forma ordenada, resultando em falhas e lacunas de direitos ainda não garantidos integralmente à população. Em teoria, apenas com a conquista dos direitos civis é que seria possível

alcançar direitos políticos, e somente com os dois últimos, o homem poderia garantir seus direitos sociais (Marshall, 1967).

Um exemplo do fenômeno foi o fortalecimento dos direitos sociais durante a ditadura militar, em especial, educação, saúde e abastecimento de água potável, como instrumento para escamotear a mitigação dos direitos civis e políticos ocorridos no cenário da época. Este fenômeno de mitigação e evolução disjunta dos direitos fundamentais, gera impactos diretamente sobre o fator de igualdade, de forma que à classe marginalizada nada resta, enquanto que os direitos são materializados somente para fruição daqueles mais privilegiados dentro de determinado contexto social.

Os direitos fundamentais da pessoa humana, portanto, têm sua evolução e desenvolvimento pautados na localidade, tempo, limites culturais e demandas sociais. O direito ao saneamento básico, decorrente do direito à saúde, têm os impactos de seus serviços elementares sobre todos os âmbitos da vida, da taxa de natalidade à taxa de mortalidade, da saúde à economia, da educação à geração de empregos e renda, do meio ambiente saudável e equilibrado ao desenvolvimento das cidades. Portanto, cabe ao Poder Público garantir e promover o serviço público de saneamento básico em prol de toda a população, não somente aqueles com capacidade financeira para adimplir pelo serviço, mediante sua prestação, de forma direta ou indireta pela Administração Pública.

O direito ao saneamento básico no ordenamento jurídico brasileiro tem seu auge durante a Reforma Sanitária e posteriormente, a partir da segunda metade do século XX, sendo o Ministério da Saúde do país criado em 1953. Analisando o percurso temporal temos importantes legislações ordinárias, como o Código das Águas em 1934, a Lei 11.079 de 2004 que instituiu as parcerias público-privadas na prestação dos serviços públicos, a Lei Nacional do Saneamento Básico em 2007, e mais recentemente, a Lei 14.026 de 2020, que trouxe atualizações à Lei Nacional do Saneamento.

No contexto global, é importante ressaltarmos que a Organização Mundial da Saúde é fundada apenas em 1948, e o direito à água, recurso natural basilar do serviço público de saneamento, é reconhecido pela Organização das Nações Unidas apenas em 2010.

Observa-se que, a consecução de todos os direitos civis, políticos e sociais constituem alguns dos pressupostos para o alcance da cidadania, conforme o modelo de Thomas Marshall. No mesmo sentido, a universalização e expansão do serviço público de saneamento básico

possibilitam, ao menos a proximidade de milhões de brasileiros ao seu respectivo *status* de cidadão, mas no contrário, se tais objetivos não estão sendo alcançados pelos prestadores do serviço e pelo próprio Poder Público, a cidadania também está sendo obstaculizada.

2 AS SINGULARIDADES DAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

Diferentemente dos municípios, meras áreas administrativas, as cidades dizem respeito à todas as relações sociais, culturais, econômicas e políticas que são ensejadas, deixando o âmbito político-administrativo da gestão pública dos municípios e focando, portanto, nas demandas sociais, em conjunto com todos os agentes existentes, como entes públicos, privados, organizações, pessoas jurídicas e pessoas físicas, buscando sempre o melhor desenvolvimento urbano e o bem estar social.

Pode-se falar das cidades como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões. As cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém, obviamente, incluem-no. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre, instituições políticas e sociedade civil (Castells; Borja, 1996).

O movimento das cidades tem seu auge a partir da globalização, quando as relações sociais e econômicas alcançaram nova dinâmica. Assim, passam a ser protagonistas político-sociais de um cenário regional. Para se tornar uma grande cidade, objetivo que deve ser perseguido, há diversos âmbitos em que as pequenas e médias cidades precisam se desenvolver:

As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar (Castells; Borja, 1996).

Para tanto, exige-se estratégia e transformações locais suficientes para que as cidades, não consideradas como áreas administrativas geridas por um prefeito, mas como uma comunidade local com diversidade de agentes sociais capazes de alcançar tais mudanças, acrescentando qualidade de vida e bem estar à todos que ali residem e desenvolvem atividades, assim como se tornando também destaque no cenário internacional.

As pequenas e médias cidades, portanto, são caracterizadas pelo menor contingente populacional, seu destaque e relevância frente à determinada região administrativa no âmbito econômico, social e cultural, sendo o principal local em que atividades são desenvolvidas em uma área geográfica, por fim, são sedes de uma região administrativa, dotando função político-administrativa. Percebe-se que o conceito nada tem a ver com tamanho demográfico, embora a centralidade e o tamanho demográfico possuam relação íntima.

Nesse sentido, em razão do desenvolvimento desigual do território brasileiro, novas relações sociais e econômicas provocadas pelo processo de globalização e os próprios fatores culturais e regionais, a evolução dos direitos fundamentais, sejam civis, políticos ou sociais, se deu de forma diversa em cada região do país.

Enquanto as cidades que contêm maior contingente populacional, possuem maior mobilização política e social na persecução de seus direitos, as cidades pequenas e médias, em razão de suas singularidades, podem apresentar maiores obstáculos, ou também, maiores facilidades.

Para além das singularidades mais óbvias, como menor contingente populacional e menor quantidade de recursos públicos, as pequenas e médias cidades também pressupõem outras questões e particularidades.

Nas pequenas cidades, observa-se que as relações de todos os âmbitos são marcadas pela pessoalidade, controlando a própria comunidade, ainda, um cenário cultural específico e independente de fatores externos (Silva, 2000), a pequena dimensão e a vulnerabilidade de grupos locais também devem ser consideradas, bem como a dificuldade financeira e relativa à recursos humanos em instituir consórcios ou convênios públicos. Também, maiores são os déficits de acesso ao serviço, em especial quanto ao esgotamento sanitário, motivo o qual maior atenção deve ser mantida pelo Poder Público (Bonini, et. al, 2023).

Por sua vez, as médias cidades, como centros econômicos de destaque em sua região, possuem a capacidade de oferecer maior bem

estar e qualidade de vida aos seus cidadãos, em razão de sua específica dinâmica tangente à economia e demografia, que facilita e melhora a oferta de postos de trabalhos, serviços e produtos, assim como oferece boas condições ambientais, tanto pelo próprio Poder Público quanto pelos entes privados. Ainda, por possuírem grande crescimento econômico, são mais atrativas para migrantes, implicando em seu crescimento populacional (Motta; Mata, 2009).

As cidades médias costumam ser capitais regionais, possuindo maior aporte financeiro quando comparadas às pequenas cidades, absorvem parte da migração destinada às grandes cidades, interligando espaços urbanos e regionais com seus respectivos interesses. Além disso, são caracterizadas por grande capacidade de polarização de seu entorno e também de concentrar espacialmente a produção (Costa; Lobo; Soares, 2020).

Nesse passo, quanto ao acesso aos serviços de saneamento básico, o cenário das médias cidades não diverge das pequenas cidades. Mesmo que identificado o progresso em relação aos anos anteriores, as diferenças regionais estão presentes, de forma que o Centro-Sul do país tem menor déficit de acesso ao setor (Costa; Lobo; Soares, 2020).

3 O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1 Serviços elementares

O setor de saneamento básico é um dos maiores e mais complexos conhecidos, não se restringindo à coleta, tratamento e destinação do esgotamento sanitário, mas abrangendo também outros três serviços que se complementam e se agregam na dinâmica do setor. São eles: o abastecimento e distribuição de água, a drenagem e manejo das águas pluviais, e por último, a limpeza urbana e a gestão de resíduos sólidos.

Todos devem ser prestados pelo ente federativo titular, no caso, municípios, de forma satisfatória, equitativa e universal, mediante a disponibilização e manutenção de infraestruturas e das instalações operacionais exigidas. Assim como os demais serviços públicos, obedecem não somente os princípios da atuação da Administração Pública, mas também os princípios dos serviços públicos, elencados na Lei 8.987 de 1995. Além disso, a própria Lei Nacional do Saneamento, de número

11.445/2007, prevê princípios próprios do setor, dos quais destacamos a universalização de seu acesso, a efetividade de sua prestação, a conservação e proteção dos recursos naturais, em especial, o recurso hídrico, bem como a conservação do meio ambiente.

O abastecimento de água potável trata da captação adequada do recurso hídrico, sua distribuição para residências e estabelecimentos, a medição de seu uso conforme os instrumentos adequados e necessários, mediante a reservação, captação, adução da água em sua forma bruta e também tratada.

O esgotamento sanitário abrange a coleta, transporte, tratamento e destinação final, tanto do esgoto sanitário como do lodo produzido pela operação de tratamento, em todo o percurso de sua coleta até sua disposição final, prezando sempre pelo tratamento para reutilização da água, preservando o recurso hídrico e sem causar prejuízos pela sua destinação em locais irregulares.

A drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, oriundas das chuvas, evitando inundações, enchentes e deslizamentos, é serviço constituído pela micro ou macro drenagem, transporte do recurso, detenção ou retenção, tratamento e sua destinação adequada.

Por fim, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, abarcam a coleta de resíduos sólidos orgânicos ou recicláveis, varrição manual ou mecanizada, capinam roçada, poda, raspagem e remoção de materiais depositados, asseio, conservação urbana, desobstrução de bueiros e semelhantes, limpeza de locais públicos, transporte transbordo, tratamento e destinação adequada dos resíduos, sejam domiciliares, urbanos ou produzidos pelo próprio serviço.

Os serviços públicos abrangidos pelo setor, por conseguinte, formam um serviço público delegável, de interesse primário e essencial, que deve ser prestado à população diretamente pelo próprio município, ou indiretamente, pela concessão para órgãos públicos ou entes privados.

3.2 Breve contexto histórico e atuais dados de Universalização do Serviço

O setor de saneamento básico teve seu primeiro destaque e evolução ainda no contexto medieval europeu, quando graves crises sanitárias, causadas por maus hábitos de higiene e o surgimento de

doenças infectocontagiosas, culminaram em um caos sanitário alarmante, com a morte de milhares de pessoas em razão de vulnerabilidades e más condições de vida.

No Brasil, apesar da vagareza com que as estruturas e operações de saneamento básico se iniciaram, o auge do setor se deu durante a Reforma Sanitária, no início da década de 1970, com intensas campanhas de vacinação contra doenças, instalação de novas medidas sanitárias, expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, fenômeno o qual fez com que o país passasse a se destacar no cenário internacional.

Com isso, ao final do século XX e início do século XXI, diversas legislações são criadas visando a universalização do serviço, conforme as condições de qualidade e equidade previstas, com destaque para o Código das Águas, o Estatuto das Cidades e a Lei Nacional do Saneamento Básico, esta considerada o Marco do setor, agora devidamente atualizado pela Lei 14.026/2020.

Ainda assim, somente no ano de 2010, já no século XXI, é que o direito à água potável e ao saneamento básico foram reconhecidos como direitos humanos essenciais pela Organização das Nações Unidas.

A evolução do setor implicou também na evolução de seu próprio conceito, antes vinculado apenas à prevenção de doenças causadas pela ausência de esgotamento sanitário e demais questões ligadas à saúde, passou a se relacionar também com a preservação de um meio ambiente equilibrado e saudável, em especial dos recursos hídricos.

Atualmente, o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), base de dados do governo, coleta os dados do setor nos seus diversos serviços, ao lado do Instituto Trata Brasil, que cruza os dados do próprio SNIS, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros sistemas do governo, através dos quais será possível depreender as taxas de acesso à cada um dos serviços do setor, análise a qual será eficiente para compreendermos onde o serviço conseguiu se universalizar e em quais hipóteses não alcançou as taxas de universalização.

Em relação ao serviço público de esgotamento sanitário, em 2021, a média nacional de acesso ao serviço foi de 55,8% da população, urbana ou rural, contudo, com grande variação entre as regiões brasileiras, qual seja média de acesso de 14% na Região Norte e de 81% na Região Sudeste (Brasil, 2022a).

O abastecimento de água potável, também em 2021, alcançou apenas 84,2% dos brasileiros, em meios urbanos e rurais, variando entre 60% na Região Norte e 91,5% na Região Sudeste (Brasil, 2022a).

No que tange ao serviço de limpeza urbana e resíduos sólidos, cerca de 89,9% das residências brasileiras eram atendidas pela coleta domiciliar de resíduos sólidos, mas apenas 32% dos municípios brasileiros contavam com coleta seletiva de materiais recicláveis em 2021 (Brasil, 2022b).

Por fim, também referente ao ano de 2021, quanto à drenagem e o manejo de águas pluviais, 83% dos municípios participantes da pesquisa contavam com algum sistema de drenagem de águas, seja exclusivo, unitário ou combinado (Brasil, 2022c).

Percebe-se a discrepância entre as taxas de acessibilidade aos serviços elementares do setor, justificado pelos próprios requisitos de sua prestação. Por exemplo, o serviço de limpeza urbana e resíduos sólidos tem o menor déficit de acesso pela população, vez que possui infraestrutura mais básica, barata e é de fácil prestação, diferentemente do serviço de esgotamento sanitário, que detém a maior taxa de déficit de acesso, em vista da necessidade de grandes infraestruturas e operações.

A Lei 14.026 de 2020, considerada por alguns o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, em vista das atualizações realizadas sobre a Lei 11.445 de 2007, instituiu novas metas de universalização dos serviços de saneamento, entre elas, o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com esgotamento sanitário até 2033. Tais metas devem ser previstas nos contratos de prestação do serviço pelo município titular.

Percebe-se que, ainda que determinadas regiões do país estejam próximas das metas de universalização, outras estão intensamente longes, como é o caso da Região Norte.

O próprio desenvolvimento desigual do país é um dos fatores que justifica tamanha desproporcionalidade. A colonização no território brasileiro se iniciou pelas cidades litorâneas ou ao menos, próximas aos principais portos, após, a ampliação de atividades econômicas propícias a cada região também motivou maior desenvolvimento da Região Sudeste e Centro-Oeste do país, deixando a região Norte, a mais afastada do litoral e grandes centros urbanos, bem como com densa floresta e maior quantidade de povos originários ainda habitando o território, de lado.

A Constituição Federal de 1988, consolidando direitos e garantias fundamentais, elevou o âmbito de poder e responsabilidade dos municípios no que tange às políticas públicas. Em especial, no serviço de saneamento básico, juntamente da Lei Nacional de Saneamento Básico, os municípios passaram a ser os titulares do respectivo serviço público, tornando-se também os responsáveis pela instituição de políticas públicas, e assim, pelo alcance das metas de universalização e ampliação do serviço.

3.3 O controle social sobre o serviço público de saneamento básico

O controle social trata de um dos aspectos de cidadania previstos para os serviços públicos, exercido não somente pelos seus usuários, mas também pelos não usuários, sobre a execução do serviço, ou seja, acompanhando e fiscalizando sua prestação (Heller, L.; Rezende; Heller, P. 2007). O aspecto da cidadania se situa na participação social dos não usuários, perseguindo seus direitos fundamentais, no caso, de acesso ao saneamento básico. Permitindo que ambos os grupos possam participar do citado instrumento social, um dos pilares da cidadania, a equidade, é destacada. O instituto foi destacado pela Constituição Federal de 1988 como diretriz de políticas e um dos princípios que devem ser observados.

A participação social sobre o serviço público de saneamento básico deveria buscar promover, portanto, a justiça social, honestidade, responsabilidade dos prestadores do serviço e a equidade, de modo a diminuir e não reproduzir os privilégios sociais. Assim, o controle social permitiria aos não usuários do serviço, a realização de reclamações, sugestões e transformações que culminaram na ampliação e universalização do serviço, por meio da legitimidade popular, embate de interesses, discussões teóricas e compromisso dos agentes, formando um processo participativo adequado e justo.

No setor de saneamento básico, há diferentes formas e níveis de participação social aos serviços públicos incumbidos. Entre eles, a manipulação, a terapia, a informação, a consulta, o envolvimento, a parceria, a transferência de poder e por último, o controle dos cidadãos, em ordem de menor à maior participação (Heller, L.; Rezende; Heller, P. 2007).

A manipulação e a terapia, são modalidades de menor participação, na primeira, a se dá por meio de um representante popular em comissões, na última, trata-se de discussão em grupo para embate de interesses.

Quanto à informação, consulta ou envolvimento, tratam-se de modalidades de média participação. O que se vê na informação é a prestação do dever de informação e transparência pelo prestador de serviço ao cidadão. Na consulta, é possível que um grupo de cidadãos emitam seus próprios pareceres sobre determinado ato, quando convocados para tanto. Em relação ao envolvimento, a comunidade passa a ser representada por um cidadão frente aos fóruns de participação, em teoria, participando e interferindo nas decisões políticas do setor.

Por fim, a parceria, a transferência de poder e o controle social são modalidades de efetiva participação social. Na parceria, é realizado espécie de acordo, com repartição de responsabilidades e competências, em fóruns ou comitês, em que o cidadão efetivamente participa do planejamento e execução do serviço público. Quanto à transferência de poder, os acordos realizados podem ocasionar no domínio do poder aos cidadãos, com a devida relevância. Enfim, o controle dos cidadãos pressupõe a transferência integral de poder político e administrativo na tomada de uma decisão.

Percebe-se que em qualquer modalidade, a mera participação popular não garante a materialização de direitos sociais, em razão de dois motivos, o próprio embate de interesses dos quais o prestador de serviço sempre prevalece, e ainda, quanto à própria participação popular, em vista que não havendo a representação dos grupos mais vulneráveis e marginalizados, o resultado implicado será novamente a reprodução de interesses dos grupos majoritários, já com acesso ao serviço público, de forma a majorar ainda mais as desigualdades sociais.

Embora a participação social tenha o condão de por si só, gerar mudanças na realidade, são necessárias as condições ideais para tal, vez que um único cidadão em conflito de interesses com uma empresa prestadora de serviços, não tem o poder exigido para impor mudanças sem a devida organização, mobilização e compromisso em assegurar e materializar os direitos daqueles grupos mais vulneráveis. No mesmo passo, a sociedade deve ser preparada para abraçar e estimular a participação social (Souza, 2017).

Destaca-se que o próprio Marco Legal do Saneamento Básico já disciplina a participação e controle social, todavia, com tantos aspectos limitadores, somente a legislação não é suficiente, sem a devida mobilização e organização dos atores populares e com tal objetivo é que o Poder Público deve estimular a capacitação da sociedade (Souza, 2017).

A capacitação dos agentes populares é somente uma das formas estimular a inclusão dos grupos mais vulneráveis na participação social dos serviços públicos, que pode se tornar um instrumento muito forte para que estes finalmente possam alcançar seus direitos, especialmente no que tange ao setor de saneamento básico, em que o déficit de acesso ao esgotamento sanitário é de imensa gravidade em determinados locais do país. A participação de profissionais e técnicos na temática não é suficiente, se por tantos anos, parcela muito grande da população brasileira continua sendo excluída de serviços de tamanha relevância e impacto na qualidade de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a cidadania ocorre em um processo desigual dentro de uma mesma sociedade, vez que, enquanto alguns nascem cidadãos, com todos seus direitos e deveres em plenitude, parcela da população precisa exigir por outras maneiras que seu acesso aos serviços públicos, no caso, de saneamento básico, também seja priorizado e imposto pelo Poder Público.

Os dados coletados demonstram a enorme desproporcionalidade entre as regiões do país, quando se esperava que as taxas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico não fossem tão discrepantes e desiguais, bem como estivessem mais perto da taxa de universalização dos respectivos serviços.

O serviço público de saneamento básico é também um direito de cidadania, e não há que se falar de cidadania se não há preocupação com as taxas de universalização do serviço em todas as cidades, independente de seus tamanhos.

As pequenas e médias cidades possuem demandas e questões muito distintas que devem ser consideradas desde o modelo de prestação do serviço, afim de atingir o maior acesso possível naquele local, até o modelo de investimentos e financiamento, vez que se tratam de menores contingentes populacionais e máquinas estatais de outra dimensão.

Por fim, delineia-se a relevância das políticas públicas, assim como a mobilização social na persecução da concretização do direito ao saneamento básico, promovendo a cidadania dos grupos marginalizados pela sociedade e consequentemente, o desenvolvimento social e econômico de todas as regiões brasileiras.

Entre as tantas maneiras de alcançar direitos e por fim, a cidadania, a participação e controle social, conjuntamente da devida organização, compromisso e mobilização, pode ser um grande instrumento para promover a justiça social e a diminuição do déficit de acesso ao serviço público de saneamento básico.

Ainda, para alcance da universalização do citado serviço, as políticas públicas devem ser personalizadas à demanda social de cada cidade, conforme cada contexto socioeconômico e cultural, contingente populacional, capacidade financeira e de recursos humanos, para fazer surtir os efeitos esperados.

REFERÊNCIAS

ASSOCIADOS, Go. **RANKING DO SANEAMENTO INSTITUTO TRATA BRASIL** 2023. 3. ed. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>. Acesso em: 22 out. 2023.

BONINI, S. M. P.; KLIGERMAN, D. C.; REIS, F. de C. M.; COHEN, S. C. Saneamento básico em pequenas cidades: contribuições do sanitarista Szachna Elias Cynamon para a promoção da saúde. **Global Academic Nursing Journal**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. e345, 2023. DOI: 10.5935/2675-5602.20200345. Disponível em: <https://www.globalacademicnursing.com/index.php/globacadnurs/article/view/450>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. **Proceeding of XII SILUBESA**, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/4455750/O_acesso_%C3%A0s_a%C3%A7%C3%B5es_e_servi%C3%A7os_de_saneamento_b%C3%A1sico_como_um_direito_social. Acesso em: 10 de set de 2023.

BRASIL, LEI n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. Brasil, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2022a. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos_snis. Acesso em: 08 set 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico temático: Manejo de resíduos sólidos urbanos** – 2022b. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos_snis. Acesso em: 08 set 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico temático: drenagem e manejo das águas pluviais urbanas** – 2022c. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos_snis. Acesso em: 08 set 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, [s. l.], ed. 45, 1996. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/85>. Acesso em: 9 nov. 2023.

CORRÊA, Roberto Lobato. AS PEQUENAS CIDADES NA CONFLUÊNCIA DO URBANO E DO RURAL. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 15, n. 3, p. 5-12, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74228>. Acesso em: 13 nov. 2023.

COSTA, Taís Gonçalves Neto; LOBO, Carlos Fernando Ferreira; SOARES, Weber. Condições e projeções de acesso ao saneamento básico nas cidades médias brasileiras. **Terra Plural**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/46103>. Acesso em: 8 nov. 2023.

HELLER, Leo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira (ed.). **Regulação**: Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: [s. n.], 2007. cap. 2, p. 34-65.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. [S. l.: s. n.], 1967.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel da. A importância da cidade média. **Desafios do desenvolvimento**, [s. l.], ano 6, ed. 47, 19 fev. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8145>. Acesso em: 7 nov. 2023.

SILVA, Joseli Maria. Cultura e Territorialidades Urbanas: Uma abordagem da pequena cidade. **Revista de História Regional**, [s. l.], 2000. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2109/1590>. Acesso em: 7 nov. 2023.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre. Gestão da água e saneamento básico: reflexões sobre a participação social. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 4, p. 1058–1070, out. 2017.

WESTPHAL, M. F.. O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 39–51, 2000.

RIBEIRÃO PRETO AO FINAL DO SÉCULO XIX: A TERRA E A FERROVIA, A PORTEIRA, OS RIOS E AS ENCHENTES

RIBEIRÃO PRETO AT THE END OF THE 19TH CENTURY: THE LAND AND THE RAILWAY, THE GATE, THE RIVERS AND THE FLOODS

Ana Carolina Valente Ribeiro*

RESUMO: A antiga freguesia de São Sebastião do Ribeirão Preto foi estabelecida em meados de 1870, entre dois córregos, o Ribeirão Preto e o Retiro. Sua primeira expansão se deu em 1887, com a implantação do Núcleo Colonial Antônio Prado, seguida de uma segunda expansão em 1893, com a implantação de um loteamento particular. Esse crescimento, muito em função da economia cafeeira que alcançava o lugar, e que levou, inclusive, um ramal da Mogiana ao vilarejo ainda em 1883, atravessou os córregos e se instalou nas margens opostas ao centro da Vila, transformando os cursos d'água em obstáculos de acesso entre a região central e os novos bairros. O trabalho tem como objetivo, portanto, analisar o planejamento desajustado de Ribeirão Preto nas últimas décadas do século XIX, e também os efeitos e complicações para a população local. Trata-se de uma pesquisa histórica documental, com busca em fontes primárias e secundárias. Espera-se, dessa forma, entender as negociações, conflitos e interesses que levaram a tal organização.

Palavras-chave: Economia cafeeira em Ribeirão Preto ao final do século XIX Cia; Mogiana de Estradas de Ferro; Córregos Ribeirão Preto e Retiro.

ABSTRACT: *The old parish of São Sebastião do Ribeirão Preto was established in the 1870s, between two streams that still run through the city, their names are Ribeirão Preto and Retiro. The first expansion in the civil parish took place in 1887, with the implementation of the Antônio Prado Colonial Nucleus, followed by a second expansion in 1893, with the implementation of a private land subdivision. This growth, largely due to the growing coffee economy led to the opening of a branch line of the Mogiana Company of Railroads in the village in 1883, it crossed the streams and settled on the opposite banks of the village center, transforming the watercourses into access obstacles between the central*

* Mestre em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP). Graduada em História pelo Centro Universitário Barão de Mauá. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Moura Lacerda. Professora do Ensino Básico da rede pública estadual de São Paulo. E-mail: carolinavalente.arq@gmail.com

region and the new neighborhoods. The objective of this work is to analyze the inadequate planning of Ribeirão Preto city in the last decades of the nineteenth century, as well as the effects and complications for the local population. It is a historical documentary research, exploring primary and secondary sources. In this way, it is hoped to understand the negotiations, conflicts and interests that led to such an organization.

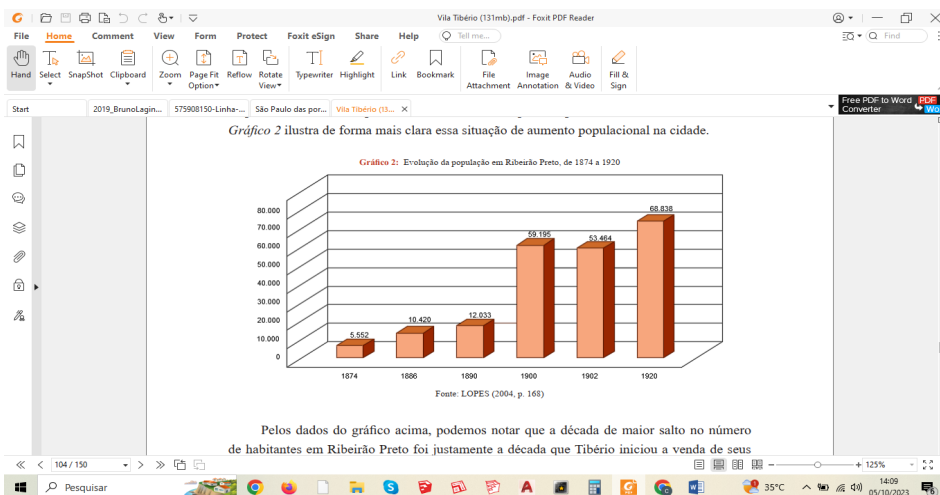
Keywords: *Coffee economy in Ribeirão Preto at the end of the 19th century; Mogiana Company of Railroads; Ribeirão Preto and Retiro.*

INTRODUÇÃO

Quando a freguesia de São Sebastião do Ribeirão Preto foi estabelecida entre dois córregos, o Ribeirão Preto e o Retiro, em meados de 1870, seu povoado tinha menos de seis mil habitantes. Podemos afirmar que as famílias residentes no local eram formadas, em sua maioria, por pequenos lavradores vindos de Minas de Gerais, que viviam da agricultura e pecuária de subsistência (Lages, 2010). O desenvolvimento do vilarejo se deu, no entanto, pela cafeicultura, um ciclo econômico monocultor que Caio Prado Júnior (2010) chamou de “a última aristocracia brasileira” – depois dos senhores de engenho e dos grandes mineradores. Vale lembrar que, no Brasil, o plantio dessa espécie teve início em meados de 1830, no Vale do Paraíba, seguindo para a região de Campinas e Ribeirão Preto já na segunda metade do século XIX, período em que se solidificou nos chamados “oeste paulista” e “novo oeste paulista”, respectivamente. Nesse contexto, Lages (2010) destaca que um “surto de progresso” acabou avançando para Ribeirão Preto e ofuscando o perfil da antiga Freguesia, que logo foi chamada de “capital do café”.

A cafeicultura alterou significativamente o perfil desse povoado, fazendo crescer mais de 1.000% o número de habitantes locais entre os anos de 1870 e 1900. Podemos observar pelo *Gráfico 1* que na década de 1870, quando o cultivo do café alcançou a Freguesia, havia menos de 6 mil habitantes, subindo, nos anos de 1900, período em que a cafeicultura estava já estabelecida, para pouco mais de 59 mil a quantidade de habitantes locais. A maior alta da população se deu na década de 1890, crescendo em torno de 492% até o ano de 1900, subindo mais 116% nos vinte anos seguintes, até 1920.

Gráfico 1 – Evolução da população de Ribeirão Preto entre 1874 e 1920



Fonte: LOPES (2004, p. 168)

Esse crescimento considerável da população está muito associado à chegada da linha férrea ao vilarejo, ainda em 1883. Naquele ano, foi feita a abertura de uma estação provisória na cidade, ao lado da antiga chácara Vila Lobos, próximo ao prédio da atual Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Em 1885, porém, a estação que veio a ser definitiva foi oficialmente inaugurada em um novo prédio a aproximadamente 1 quilômetro do primeiro local, com frente para Rua General Osório, onde hoje existe a Praça Francisco Schmidt e a Unidade de Saúde Doutor João Baptista Quartin (Lages, 2016). Carvalho (2007) nos conta que entre os anos de 1880 e 1890, quando a estrada de ferro avançou para o “novo oeste” paulista, surgiram grandes centros cafeeiros, como Limeira, São Carlos, Araraquara, Descalvado, Jaboticabal e Ribeirão Preto. Devemos lembrar que, naquele período, vivíamos os precedentes da Abolição, e por esse motivo, grandes quantidades de imigrantes entraram no Brasil para substituir a mão de obra escrava nas lavouras de café. Para termos ideia do volume migratório, os dados da *Tabela 1* mostram que entre 1870 e 1899, foram quase 1 milhão de estrangeiros entrantes apenas no estado de São Paulo. Esses números representam apenas o começo de um denso fluxo migratório que atingiu o país, modificando completamente o cenário do trabalho e seus personagens.

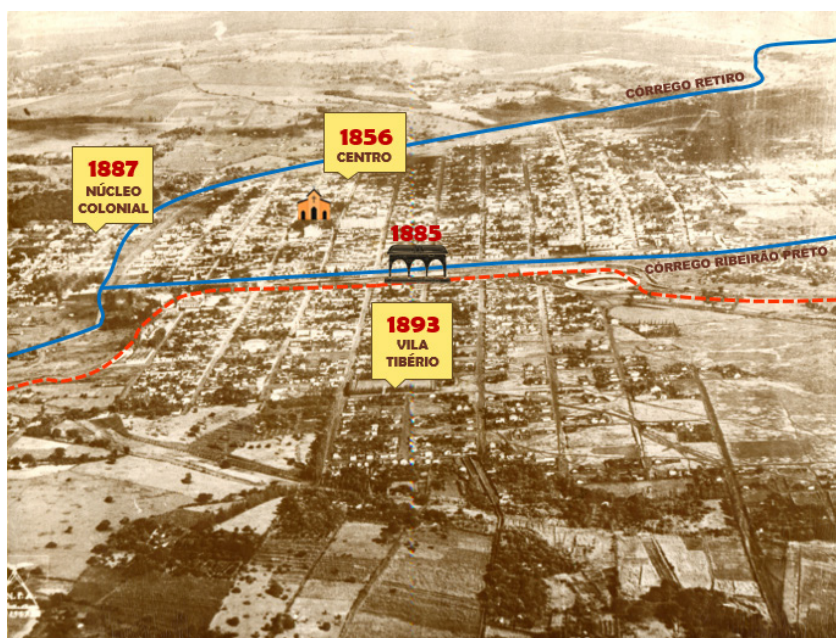
Tabela 1 – Imigrantes entrantes em São Paulo por nacionalidade, entre 1870 e 1899

PERÍODO	TOTAL	Italianos	Espanhóis	Portugueses	Alemães	Austriacos	Outros
1870 -1879	11.330	3.411	300	1.160	1.091	176	4.692
1880 - 1889	183.505	144.654	5.538	22.613	2.354	2.590	5.756
1890 - 1899	734.985	430.243	86.994	59.011	7.176	14.910	136.651

Fonte: Walker e Barbosa (2000, p. 24-25)

Podemos notar que os números imigratórios do Estado de São Paulo ao final do século XIX, corroboram o aumento populacional de Ribeirão Preto no mesmo período, tornando evidente o poder de atração que o café exercia. Tanto que, pouco mais de 15 anos depois do estabelecimento da freguesia de Ribeirão Preto, houve a implantação de dois novos bairros para além dos córregos já citados que circundavam a sua área central: o Ribeirão Preto e o Retiro. Para compreendermos melhor essa situação, a *Figura 1* nos mostra o Centro de Ribeirão Preto, a posição dos córregos, a localização da estação e percurso da linha férrea, e o desdobramento dos novos bairros: o Núcleo Colonial Antônio Prado, implantado em 1887 para além do Retiro, e a Vila Tibério, loteada em 1893 para além das águas do Ribeirão Preto.

Figura 1 – Vista aérea de Ribeirão Preto ao início do século XX



LEGENDA:



1866 - CAPELA LOCAL



1855 - ESTAÇÃO DEFINITIVA



CÓRREGOS



1883 - LINHA FÉRREA

Fonte: Arquivo pessoal

1 A TERRA E A FERROVIA

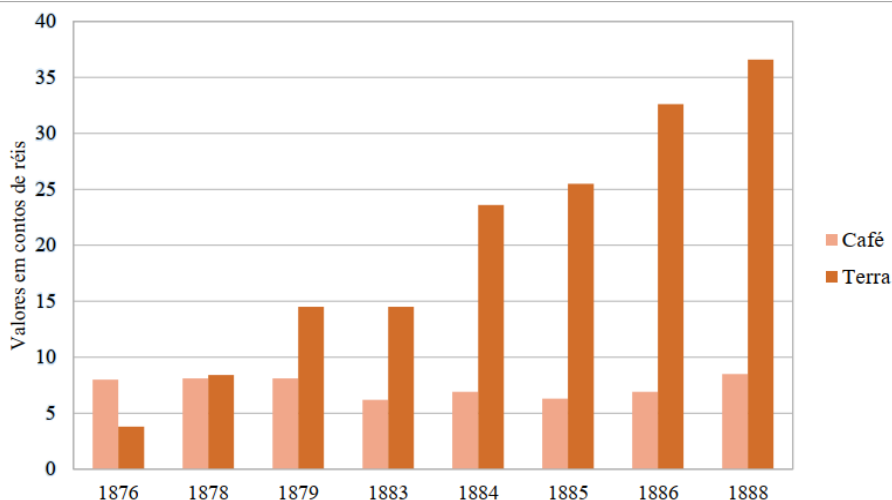
Em 1884, antes ainda da Abolição, o governo do Império autorizou a então Província de São Paulo a construir cinco núcleos coloniais em seus principais distritos agrícolas, próximos às estradas de ferro. Silva (2006) afirma que esses núcleos tinham como objetivo promover o abastecimento de mão de obra para as lavouras de café, e também facilitar a distribuição da pequena produção agrícola nos mercados regionais. Foi nesse contexto que, em 1887, o Núcleo Colonial Antônio Prado foi inaugurado em uma terra subsidiada pelo Estado, na Várzea do Retiro, provocando o isolamento dos trabalhadores para fora da área urbana. Vale ressaltar que o Núcleo Antônio Prado foi um dos poucos modelos de ocupação de terras a esses moldes no Brasil.

A Vila Tibério, por sua vez, foi um loteamento totalmente particular empreendido por um negociante de terras mineiro, que veio residir em Ribeirão Preto acompanhado de seu sogro cafeicultor em meados de 1877, com o intuito de explorar as terras locais ainda no início do período cafeeiro. A família se fixou em Ribeirão Preto, e Tibério Augusto Garcia de Senna, o loteador, acabou herdando uma gleba oriunda de uma das fazendas de seu sogro, que margeava a ferrovia. Somente em 1893 Tibério pode dar início a venda de lotes atrás da estação, originando o primeiro loteamento da cidade (Ribeiro, 2022).

Tanto o Núcleo Colonial como a Vila Tibério, são resultados da introdução da cafeicultura na região, e conseqüentemente, da valorização e dinamização do incipiente mercado de terras local. A partir do *Gráfico 2*, podemos notar o aumento significativo que o plantio do café provocou nos

preços da terra local ao final do século XIX, o que, na mesma época, não acontecia com os preços nacionais do café. Dentre o período de 12 anos compreendido pelo gráfico, percebemos que os valores do hectare escalonam para quase 1.000%. E apesar dessa súbita valorização, os preços do café se mantiveram estáveis tanto no “oeste paulista” e “novo oeste paulista”, como no Vale do Paraíba, onde se iniciou a cafeicultura de exportação.

Gráfico 2 – Evolução dos preços médios do hectare de terra em Ribeirão Preto e da arroba do café, entre 1876 e 1888



Fonte: Adaptado de BRIOSCHI (1999, p. 111) e COSTA (2010, p. 240)

Certamente, um dos fatores de maior valorização e dinamização do mercado de terras em Ribeirão Preto, foi a chegada do ramal da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro. Sergio Silva (1985) afirma que se não fossem essas estradas, o desenvolvimento da economia cafeeira não teria ocorrido, porque antes das instalações ferroviárias, as mercadorias eram levadas aos portos em lombos de burros, um transporte muito mais lento e dispendioso. Dentre as companhias ferroviárias implantadas no Estado de São Paulo, a Cia. Mogiana se destacou por ter sido a única construída pelo capital privado cafeeiro do “novo oeste” paulista. Monbeig (1998) a destaca como a primeira “artéria” de penetração naquelas terras, que acabou por viabilizar o rápido desenvolvimento do conjunto cafeeiro da região.

O prédio da estação definitiva de Ribeirão Preto, inaugurado somente em 1885, oferecia à população os serviços de sessão de despachos

de encomendas, telégrafos, restaurante, sala de espera, e ainda uma área livre para passageiros. Sua infraestrutura era composta por casas de máquinas, bombas d'água, oficinas e também uma rotunda para o reparo e armazenamento dos veículos ferroviários. Podemos ver, pelas *Figuras 2, 3 e 4*, a fachada da Estação da Cia. Mogiana em Ribeirão Preto, incluindo a vista da Rua General Osório – de quem olha de dentro da Estação para o Centro – e também a rotunda com veículos estacionados.

Figura 2 – Vista da estação definitiva da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro, no início do século XX



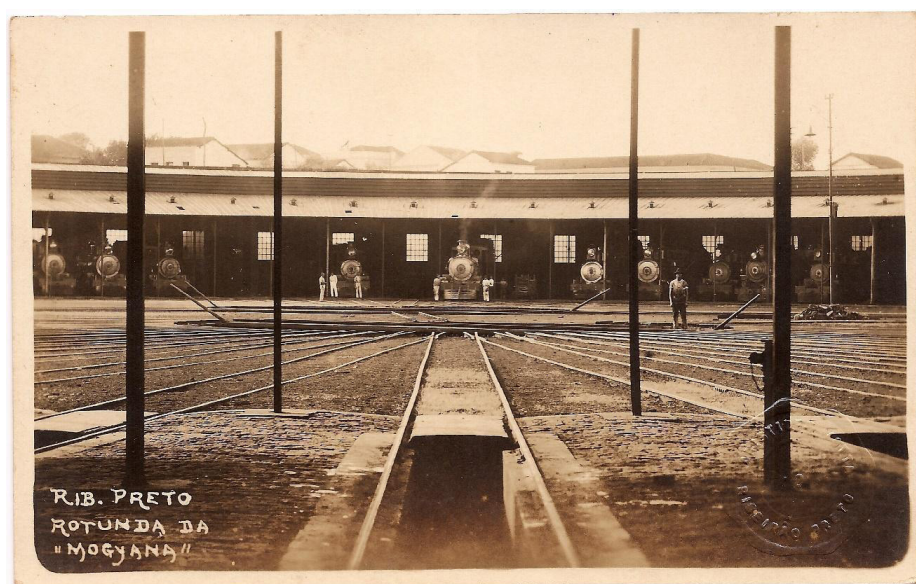
Fonte: Jornal da Vila (2020).

Figura 3 – Vista da Rua General Osório, a partir da estação, ao final do século XIX



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F100a.

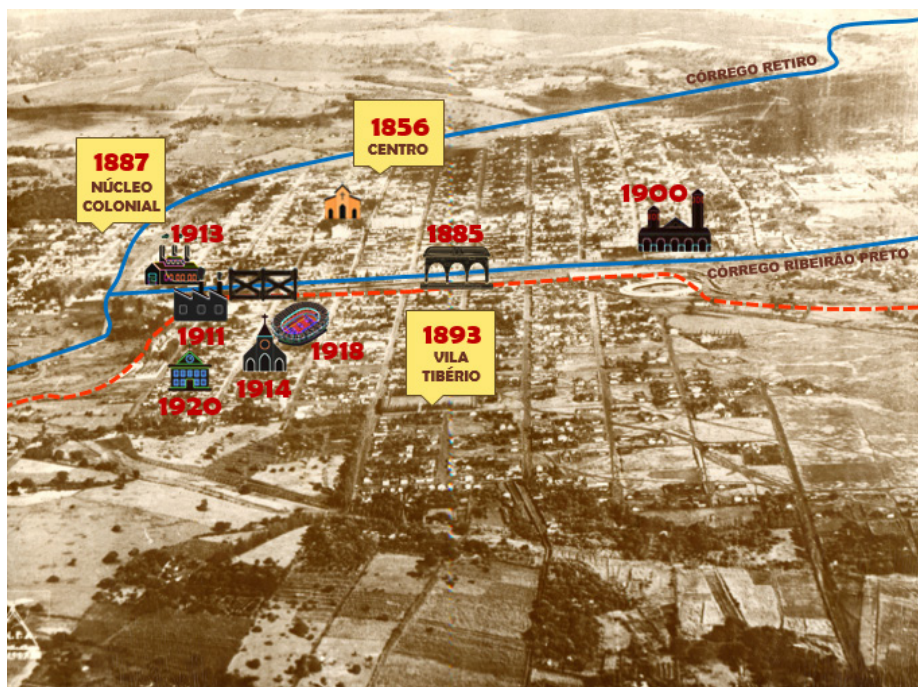
Figura 4 – Vista da rotunda da Cia. Mogiana em Ribeirão Preto, em meados do século XX



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F876.

A facilidade do transporte proporcionado pela ferrovia, com certeza, foi fator determinante para atrair o interesse de comerciantes e industriais. Um exemplo disso é a instalação, às margens da linha férrea, no ano de 1900, do primeiro Mercado Municipal local, seguido de duas grandes unidades fabris, também posicionadas em torno da ferrovia. A primeira delas foi a Cia. Cervejaria Antarctica, inaugurada no ano de 1911, seguida da Cia. Cervejaria Paulista, implantada em 1913. Na sequência, temos a construção do Santuário de Nossa Senhora do Rosário, nas terras da Vila Tibério em 1914, o Botafogo Futebol Clube, também na Vila Tibério, em 1918, e o 3º Grupo Escolar, no mesmo bairro, em 1920. Todo esse crescimento em torno da ferrovia fez com que uma porteira de acesso fosse instalada entre os bairros para o deslocamento da população, ficando conhecida como a Porteira da Mogiana. Para que possamos compreender com mais clareza, a *Figura 5* nos mostra onde esses prédios foram erguidos, e exatamente o local de funcionamento da porteira.

Figura 5 – Imagem de Ribeirão Preto ao início do século XX





Fonte: Arquivo pessoal

2 A PORTEIRA, OS RIOS E AS ENCHENTES

Não sabemos ao certo se foi o poder público municipal, ou a própria Cia. Mogiana, que instalou a Porteira visando uma travessia mais segura da população. Também não conseguimos apurar quando e em quais circunstâncias isso ocorreu, e tampouco os detalhes de seu funcionamento, como horários de abertura e fechamento, ou o intervalo de tempo estimado para o cruzamento dos trilhos. O fato de a Vila Tibério ter sido loteada na década de 1890, nos leva a pensar que, talvez, pela necessidade de acesso, a Porteira tenha sido instalada no mesmo período, já que a Estação foi construída quase 10 anos antes do surgimento do loteamento. Um relato trazido em 2006, por um periódico do bairro chamado *Jornal da Vila*, conta que os transeuntes eram obrigados a esperar de 15 a 20 minutos para fazer o cruzamento da Porteira, devido às manobras da locomotiva e carregamento dos vagões. O relato ainda indica que havia uma passagem alternativa, porém, subterrânea, e que, justamente por isso, era “impraticável”, em razão dos dejetos ali deixados pelos “marginais” que ocupavam a passagem durante a noite (Braga, 2006). T tamanha era a insatisfação da população com tal situação que, durante um Carnaval, os ribeirão-pretanos Luís Afonso Xavier e Silvério Neto, compuseram uma marchinha chamada “A Porteira da Mogiana”, que dizia o seguinte

Abre a pétala da rosa
Na roseira
Abre o comércio
Nos seis dias da semana
Abre o sorriso

Da “Morena Faceira”
Só o que não abre
É a Porteira da Mogiana

Essa marchinha de Carnaval, ainda segundo o Jornal, acabou impulsionando a pressão popular que havia em torno da retirada da porteira (Braga, 2006). Sua remoção, porém, ocorreu somente na segunda metade do século XX, juntamente com a demolição da própria Estação, por iniciativa do prefeito Welson Gasparini, em meados da década de 1960. Gasparini foi responsável por profundas reformas urbanas naquele trecho, viabilizando, inclusive, a inauguração da atual rodoviária da cidade (Quando RP... 2017). Pelas *Figuras 6 e 7*, podemos observar a Porteira da Mogiana ainda na primeira metade do século XX – vista da Vila Tibério para o Centro. E apesar da qualidade inferior da *Figura 7*, podemos notar que, ao lado da porteira, estão algumas pessoas com bagagens, já próximas à plataforma de embarque.

Figura 6 – Porteira de acesso vista da Vila para o Centro, em 1936



FIGURA 3 – Ribeirão Preto/SP. Porteira da Mogiana 1936. Fotografia Séphia.
Fonte: Acervo Fotográfico do Jornal da Vila.

² Foi somente na década de 1970 que houve a transferência da estação da Mogiana para a Avenida Brasil, com o intuito de eliminar esta barreira física que dividia a cidade e dificultava o acesso livre à Vila Tibério e a outros bairros. (SILVA, 2004, p.15).

Figura 7 – Plataforma de embarque e desembarque, ao lado da porteira da Vila, primeira metade do século XX



Fonte: Giesbrecht (2016)

No que diz respeito ao cruzamento das linhas férreas, a Porteira da Mogiana não foi um caso isolado. Uma reportagem do jornal *Estadão*, de 2015, aponta que ao longo do trajeto de 120 quilômetros da companhia inglesa São Paulo Railway, que compreendia a capital e as cidades da região metropolitana de São Paulo, haviam, ainda no ano de 1978, um total de 90 passagens de nível – como eram chamados esses cruzamentos no período. Quando foram instaladas ao longo do percurso, no início do século XIX, eram chamadas de Porteiras da Ingleza, e marcavam uma divisão entre a área urbana e os bairros mais populares, como era o caso da famosa Porteira do Brás, inaugurada ainda em 1865 (Entini, 2015). Sobre esse caso, um vereador local chamado Goffredo Telles, chegou a descrever uma cena que parecia acontecer quando as porteiras se fechavam retendo o fluxo e a população.

[...] os motoneiros dormem abraçados á manivella de contato, os automoveis se comprimem, businando, por consolo; os passageiros perdem o trem, vendo caminhar, raivosos e impotentes, no fundo dos seus carros immoveis, o relógio dos taxis inexoraveis; os caminhões trepidantes gastam gasolina sem sahir do logar; os carroceiros, parados no alto de suas boléas, comem o soldo do industrial e do commerciante; a vida se atrasa, o dinheiro se escoá (Entini, 2015, p. 04).

Como reação a desaprovação, tanto por parte do vereador, e, ao que nos parece, por parte da população pela frequente obstrução do trânsito, foi construído em 1968 o viaduto Alberto Marino, que funcionou em concomitância com a Porteira do Brás até meados de 1977, quando essa foi permanentemente desativada. As *Figuras 8 e 9* mostram a situação de retenção da população na travessia do Brás, em São Paulo, em meados da metade do século XX, e também a corrida para fazer o cruzamento do trecho.

Figura 8 – Vista da Porteira do Brás, em meados da metade do século XX



Fonte: Estadão (2015)

Figura 9 – Pessoas correndo ao fazer a travessia da Porteira do Brás, em meados da metade do século XX



Fonte: Estadão (2015)

Além desse contexto de obstrução da travessia geral, as porteiros não pareciam ser tão seguras quanto pretendiam. O caso emblemático de morte de um guarda-porteiras da Ingleza, chamado David Martiniano Bittencourt, ilustra a periculosidade de haver uma linha férrea em meio a cidade com transeuntes necessitando cruzá-la o tempo todo. O caso aconteceu na Rua da Mooca, por volta das quase 6 horas da manhã, quando David, ao dar o sinal de passagem desimpedida para o maquinista, não conseguiu abri-la a tempo de o trem fazer o cruzamento, sendo arremessado pelos ares juntamente com os destroços da porteira, indo parar a cinco metros de distância do local do acidente. Cabe destacar que David trabalhava na Ingleza há 16 anos, e deveria ter, portanto, bastante intimidade com prática de seu trabalho. Mesmo assim, isso não foi o suficiente para que conseguisse escapar do infeliz desastre (Entini, 2015).

O jornal *O Estado de São Paulo* também chegou a publicar, em 1978, uma extensa reportagem denunciando os perigos dessas passagens de nível, que destinavam a população apenas cinco minutos, entre um trem e outro, para fazer a travessia. Há relatos de que, no Tatuapé, os cruzamentos

não possuíam sinalização e nem sequer porteiros de controle, e que, em épocas de inverno, a neblina era tão densa que atrapalhava a visão do cruzamento, fazendo com que a travessia fosse feita às cegas, obrigando as pessoas a “encostar o ouvido nos trilhos para identificar a aproximação de um trem”. Já no caso de Poá, por exemplo, o jornal conta que além de não haver sinalização, as porteiros ficavam sempre abertas, passando trens ou não. Eram controladas por guardas que trabalhavam nas indústrias próximas ao cruzamento, sendo fechadas por eles somente à noite, quando já não havia mais expediente. Pelas tantas faltas de sinalização, em 1977, outro acidente ocorreu na porteira de Arthur Alvim, na Zona Leste, quando um ônibus acabou cruzando a linha férrea e atingido por uma locomotiva, levando 22 pessoas à morte (O perigo... 1978).

Outra denúncia recorrente na reportagem é que, nos cruzamentos em que haviam as porteiros – de peso médio entre 600 e 1.200 quilos –, em muitos casos, eram movidas de forma manual, necessitando de mais ou menos seis funcionários para abri-las e fechá-las todos dias, por mais de 100 vezes. A reportagem é bastante completa e denuncia que a Prefeitura de São Paulo não conseguiria substituir as porteiros por viadutos, pelo menos não de forma ágil, conforme previam as próprias autoridades municipais, por falta de recursos em função da quantidade de passagens existentes a serem reformadas. O jornal destaca ainda que, mesmo em tais circunstâncias, São Paulo ainda receberia, no ano de 1979, mais 100 vagões para circulação. E que, por todos esses motivos expostos, a ferrovia já não era compatível com a modernização pretendida aos subúrbios locais (O perigo... 1978).

Para além dessas situações geradas pelas Porteiros da Ingleza, e que muito se assemelham ao caso da Porteira da Mogiana, Ribeirão Preto possuía um agravante muito peculiar que perdurou por muitos anos: as enchentes do Retiro e, principalmente, as do córrego Ribeirão Preto que margeava a linha férrea local. Se por um lado a Porteira da Mogiana, assim como as da Ingleza, detinham a população com o objetivo de organizar os tempos de passagem, por outro, quando chovia, o acesso à estação de Ribeirão Preto era praticamente impossível, ou, no mínimo, bastante caótico.

Podemos notar essa condição nas próprias palavras de um vereador local, chamado Antônio Bento Ferreira Lopes que, antes mesmo da construção do prédio permanente da estação, condenou o local escolhido para sua implantação, expedindo um alerta com os seguintes dizeres

Constando estar marcado o local para a estação da ferrovia desta vila, além do córrego do Ribeirão Preto, e sendo isso muito prejudicial, quer encarado pelo lado da comodidade pública, quer encarado pelo da salubridade, pois ficará muito distante para os moradores do centro e dos subúrbios da parte oposta da vila e é esse ribeirão considerado maleitoso e, além disso, sempre na estação das águas, sofre inundações que impelem a passagem para fora do leito. Por isso indico que a Câmara represente à Diretoria da referida Companhia, a fim de que seja feita esta estação em qualquer lugar dentro da povoação ou, pelo menos, além do córrego do Retiro (área dos Campos Elíseos e Jardim Paulista), que além de oferecer melhor comodidade pública, dispensará a Companhia de grandes despesas por serem os terrenos além do ribeirão Preto brejais e baixos e ao contrário em qualquer dos lugares indicados (Lages, 2016, p. 54)

Um ponto importante a ser discutido é que, apelos como esse, tornam evidente que a questão das enchentes locais era de conhecimento dos órgãos municipais. Mas, sendo a Cia. Mogiana, uma empresa de transporte privado, a construção da estação seguiu normalmente. E de fato, o vereador Lopes reclamava sobre algo real. Apesar de todo o investimento da Cia. Mogiana em Ribeirão Preto, o lugar escolhido para a instalação da estação inundava constantemente em épocas de chuva, causando um evidente transtorno a quem pretendesse acessar a ferrovia. Na *Figura 10*, podemos ver parte da Rua General Osório com a estação da Mogiana ao fundo e o deslocamento de várias pessoas utilizando-se do transporte de animais para fazer a travessia do trecho, única maneira de evitar se molhar até a altura das pernas. Já na *Figura 11*, podemos ver o outro lado da cena, de quem olha de dentro da estação para a Rua General Osório. Ou seja, só restava àqueles que seguiam a pé arregaçar as calças, o que pode ser constatado em ambas as fotografias. Estas são apenas algumas das muitas imagens que encontramos sobre as enchentes que ocorreram naquele local. Nas *Figuras 12, 13 e 14* podemos conferir inundações que chegaram a quase submergir por inteiro os imóveis que ficavam à beira do córrego do Ribeirão Preto, mostrando pessoas utilizando cavalos, e até mesmo canoas, para cruzarem o trecho e acessarem a ferrovia, único meio de transporte eficaz do período.

Figura 10 – Alagamento em frente à estação da Mogiana



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F095.

Figura 11 – Alagamento na Rua General Osório, em frente à estação da Mogiana.



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F096.

Figura 12 – Alagamento na Rua Jerônimo Gonçalves,
que margeava a estação da Mogiana



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F092.

Figura 13 – Alagamento na Rua Jerônimo Gonçalves, em frente à estação da Mogiana



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F091.

Figura 14 – Alagamento na Rua Jerônimo Gonçalves, em frente à estação da Mogiana



Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto, F090.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos a Cia. Mogiana de Estradas de Ferro como uma empresa privada que construiu, em propriedade particular, uma estrutura de oferecimento de transporte de pessoas e cargas. Ao final do século XIX, encontramos Tibério e seu sogro, João Franco de Moraes Octávio, um dos maiores comerciantes de terras da região, negociando partes da propriedade familiar com Martinho Prado Júnior e Henrique Dumont, expoentes cafeicultores do período, sendo, o último, procurador da Cia. Mogiana (Ribeiro, 2022). Isso significa que tanto a aquisição da área quanto o próprio financiamento de implantação da linha férrea, parecem ter ficado totalmente a cargo dos acordos e alianças da iniciativa privada local. Ou seja, dos fazendeiros coronéis que dominavam aquela região.

Ao mesmo tempo, apelos como o do vereador Bento Lopes, tornam evidente o conhecimento que os órgãos municipais tinham sobre a situação da área de implantação da ferrovia, bem como a “autoridade” que representavam, apesar de seus cargos oficiais. Embora fosse privada, a estrada de ferro, no período, era o único meio eficaz de transporte, e integralmente responsável pelo fortalecimento da dinâmica cafeeira local, incluindo o altíssimo volume de pessoas que aportavam na cidade, vindas

de outros países como vimos pelos dados apresentados. Nesse sentido, caberia ao poder público local não a proibição, ou apropriação, da licença privada de operar esse modelo de transporte, mas levando em conta o contexto de crescimento exorbitante da população no período, ao menos uma regulação dessa situação, indicando, no mínimo, uma área adequada para a implantação desse tipo de mobilidade. Afinal de contas, uma estrada de ferro que interligava Ribeirão Preto ao Porto de Santos, um dos principais do Brasil no período, que levava café para o mundo, e dele, trazia inúmeros imigrantes, é, também, instrumento do interesse público local, principalmente pela ótica do planejamento. Com isso, é possível perceber que o planejamento local ficou totalmente à mercê dos interesses privados dos mais poderosos, em detrimento de toda a população da cidade. Afinal, quais sujeitos locais possuíam condições de reunir capital próprio para a implantação de um meio de transporte de tamanhas dimensões e complexidade?

Nesse sentido, concluímos que a pequena freguesia de Ribeirão Preto foi invadida por uma forte economia de exportação, e que, sendo essa economia de iniciativa privada, ao trazer a estrutura para viabilizar a produção e escoamento de seu produto, no caso, o café, acabou priorizando os próprios interesses, mesmos com tentativas de impedimento de algumas autoridades locais. Como resultado, os fazendeiros, representados pela Cia. Mogiana de Estradas de Ferro, estabeleceram um planejamento ineficiente, voltado aos interesses de suas negociações particulares, tornando caótico o acesso ao transporte e a fluidez do trânsito local.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Fernando. A Porteira foi tema de Carnaval. **Jornal da Vila**. Ribeirão Preto, p. 1-6. 06 mar. 2006.

CARVALHO, Diego Francisco de. Café, ferrovias e crescimento populacional: o florescimento da região noroeste paulista. **A Revista Histórica**, São Paulo, ed. 27, ano 03, novembro, 2007.

ENTINI, Carlos Eduardo. São Paulo das porteirosas: apesar do charme, passagens de nível foram transtorno para o trânsito e local de acidentes. **Estadão**. São Paulo, p. 1-6. 6 nov. 2015.

LAGES, José Antonio. **Ribeirão Preto:** da figueira à barra do retiro. São Paulo: Nelpa, 2010.

LAGES, José Antonio. **Ribeirão Preto Revisitada.** Ribeirão Preto: Nova Enfim, 2016.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo.** São Paulo: Hucitec-Polis, 1998.

O PERIGO nas 90 passagens de nível de SP. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, p. 1-29. 26 out. 1978.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2006.

RIBEIRO, Ana Carolina Valente. **Vila Tibério:** de arraial a bairro industrial? São Carlos, 2022.

QUANDO RP perdeu seu marco histórico. **Tribuna Ribeirão.** Ribeirão Preto, p. 1-5. Set. 2017.

SILVA, Adriana C. Borges da. **Campos Elíseos e Ipiranga:** memórias do antigo barracão. Ribeirão Preto: COC, 2006.

SILVA, Sergio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1985.

A JUDICIALIZAÇÃO DO LITÍGIO É CULTURAL? UM ESTUDO DOS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS NA CIDADE DE ARAGUARI

IS THE JUDICIALIZATION OF LITIGATION CULTURAL? A STUDY OF SELF-COMPOSITIONAL MEANS IN THE CITY OF ARAGUARI

Fábio Rosa Neto*

Laura da Cunha Rezende Bueno**

Vinícius Rosa Pereira do Couto***

RESUMO: O Poder Judiciário brasileiro vive momentos difíceis ocasionados tanto pelo número de processos existentes quanto pelos novos distribuídos. Grande parte dessa responsabilidade pode ser atribuída à própria Administração Pública, maior litigante do país. Muitas vezes, o Poder Executivo não se preocupa com a institucionalização e utilização de mecanismos que permitam e incentivam o diálogo para solucionar litígios em âmbito extrajudicial, ainda que estes sejam fundamentais para a mudança da cultura litigiosa para uma cultura de diálogo, inclusivo e efetivo, hábil a evitar injustiças por tantas razões. Assim, a presente pesquisa buscará analisar de que forma a institucionalização de mecanismos de solução alternativa de conflitos é realizada pelo Executivo municipal, utilizando como paradigma para a pesquisa o município de Araguari. Para tanto, será realizado um levantamento da legislação municipal, preferencialmente pós edição da Lei da Mediação e da entrada em vigor do Código de Processo Civil (CPC) em 2015, com o objetivo de identificar se há uma preocupação do Executivo municipal em promover o diálogo e a solução de conflitos por meio desta política de autocomposição. Para alcançar o objetivo, a pesquisa possui caráter exploratório e adota como metodologia o método indutivo, utilizando para tanto, além da pesquisa à legislação municipal, pesquisa bibliográfica, sob

* Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Doutorando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca – Unesp. E-mail: rosanetofabio@gmail.com

** Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduanda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. E-mail: laurac_bueno@hotmail.com.

*** Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduando em Direito do Consumidor pela Faculdade Legale Educacional. E-mail: viniciusrpecouto@hotmail.com

a hipótese de que os municípios ainda vivem uma cultura de litígio e deixam de priorizar a institucionalização desses mecanismos democráticos, em face de uma priorização da judicialização na solução de conflitos.

Palavras-chave: autocomposição. Administração Pública. judicialização. meios alternativos de resolução de conflitos.

ABSTRACT: *The Brazilian Judiciary is going through difficult times due to both the number of existing cases and the number of new ones. Large part of this responsibility can be attributed to the public administration itself, which is the biggest litigant in the country. The executive branch is often not concerned with the institutionalization and use of mechanisms that allow and encourage dialogue to resolve disputes out of court, although these are fundamental to changing the culture of litigation into a culture of inclusive and effective dialog, which can prevent injustice for so many reasons. In this way, this research will analyze how the institutionalization of alternative dispute resolution mechanisms is carried out by the Municipal Executive, using the municipality of Araguari in Minas Gerais as a paradigm. To this end, a collection of municipal legislation will be carried out, preferably after the publication of the Mediation Law and the entry into force of the Code of Civil Procedure (CPC) in 2015, to identify whether there is a concern on the part of the Municipal Executive to promote dialog and conflict resolution through this self-composition policy. To achieve the objective of this work, the research is exploratory in nature and adopts the inductive methodology, in addition to research into the municipal legislation of the specific case, bibliographical research, under the hypothesis that municipalities still live a culture of litigation and fail to prioritize the institutionalization of democratic mechanisms, in the face of a prioritization of judicialization in the solution of conflicts.*

Keywords: *self-composition. public administration. judicialization. alternative dispute resolution.*

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade é possível reconhecer a existência de conflitos, que são inerentes à própria natureza humana, assim como sempre se mostraram presentes quando uma ou mais pessoa possuem interesses divergentes, sendo necessário que um abra mão de parte de seu interesse inicial em detrimento de outro, ou que ambos o façam.

A organização das pessoas em sociedade, o avanço da civilização, o crescimento populacional, a globalização, o aumento das relações

interpessoais e multiculturais, entre outros fatores, indubitavelmente são responsáveis pelo aumento da quantidade de conflitos nas sociedades contemporâneas.

Em regra e de maneira intuitiva, o conflito normalmente é visto como um fenômeno negativo nas relações sociais, associado a palavras como guerra, briga, disputa, agressão, tristeza, violência, entre outras (CNJ, 2015, p. 43). Por outro lado, nem sempre o conflito deverá ser relacionado como um fenômeno negativo, Kant (*apud* Bobbio, 2004, p. 59), por exemplo, enxergava o conflito como um impulso para o progresso.

Neste mesmo sentido, o Manual de Mediação Judicial produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (2015, p. 45) ensina que o conflito pode ser visto de forma positiva, como um fenômeno natural inerente das relações humanas, que abandona as palavras negativas até então associadas ao conflito e às substitui por outras, como, paz, entendimento, solução, compreensão, felicidade, afeto, ganho, crescimento, entre outras tantas. Esta é a principal alteração da chamada teoria moderna do conflito.

Apesar disso, não é difícil reconhecer que, cotidianamente, as pessoas atribuem às instituições a responsabilidade de solucionar conflitos afetos a elas, especialmente ao Poder Judiciário, onde há a imposição da vontade de um terceiro (estado-juiz) sob demandas que, até serem provocados, não competiam a eles.

Nestas situações, ainda que parte do processo seja declarada “vencedora” por total procedência de seus pedidos, acabam sentindo que não “venceram” de fato. Ademais, tal fato é agravado no caso de reconhecimento parcial da demanda, no qual alguns fatores podem ser percebidos, como exemplo, o tempo e duração do processo e as custas de um procedimento judicial (CNJ, 2015, p. 9).

A prática profissional atual impõe a utilização de procedimentos que foram criados para determinar o vencedor de uma disputa, mas isso não pode ser enxergado desta maneira, os conflitos devem ser resolvidos sem que uma das partes tenha a sensação de que saiu perdedora ou vencedora (CNJ, 2015, p. 9).

A resolução pacífica de conflitos, tanto na esfera judicial ou pré-judicial, tem o condão de evitar a imposição da vontade de um terceiro e fazer com que as partes cheguem, por meio do diálogo e sob a ótica de uma moderna teoria do conflito, a solução de seus problemas.

Nesta ótica, sem polemizar o direito de acesso à justiça ou a inafastabilidade da jurisdição, que não é o objeto desta pesquisa, a autocomposição mostra-se muito mais democrática (partes escolhem o seu destino) do que a imposição da vontade de um terceiro (Judiciário), que poderá ser acionado quando a autocomposição não se mostrar efetiva.

Calha destacar que a superação da antiga teoria do conflito e o incentivo pelo Poder Público da utilização de métodos alternativos para solucionar litígios também auxilia no descongestionamento do Poder Judiciário, que conta com um enorme número de processos. Em razão disso, nota-se que a concretização de direitos fundamentais prescritos na Constituição Federal é obstaculizada tanto pela duração razoável do processo, quanto pela satisfação do direito postulado, seja em matéria de saúde, educação, moradia, direito do trabalho, entre outros tantos. Assim, passa-se a observar.

1 O PROBLEMA DO JUDICIÁRIO E A PARCELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Consignado pelo Manual de Mediação Judicial publicado em 2015, por ano, de dez novas demandas distribuídas ao Judiciário brasileiro, somente três antigas são resolvidas. (CNJ, 2015, p. 9). Já em 2022, o Judiciário finalizou o ano com 81,4 milhões de processos em tramitação, aguardando solução definitiva, sendo que 21,7% destes estariam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório (CNJ, 2023, p. 92).

Noticia-se que após freio no no acervo judicial de processos em 2017, e redução dos casos pendentes de decisão nos dois anos subsequentes, nos anos de 2020, 2021 e 2022 percebeu-se um aumento paulatino das demandas judiciais, que é justificado pelo CNJ tanto em razão da situação pandêmica que se vivenciava, bem como da mudança metodológica de medição de processos judiciais (CNJ, 2023, p. 92).

Durante o ano de 2022, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 31,5 milhões de processos e foram baixados 30,3 milhões. Houve crescimento dos casos novos em 10%, com aumento dos casos solucionados em 10,8%. Tanto a demanda pelos serviços de justiça, como o volume de processos baixados tinha reduzido em 2020 e em 2021, voltaram a subir. Os números de casos baixados do ano de 2022 se apresentam próximos novamente aos patamares pré-pandemia (até 2019) [...] (CNJ, 2023, p. 92)

Convém destacar que o aumento de estoque de processos publicizados no relatório foi de 1.8 milhões, quantidade maior do que a simples diferença entre os processos que ingressaram e aqueles foram baixados, isso se dá devido aos processos que retornam à tramitação (após o primeiro movimento de baixa) e passa a ser contado como caso pendente (CNJ, 2023, p. 93).

Nota-se que, apesar de ser observada uma melhora do caso de distribuição de novas demandas relacionadas à baixa daquelas já existentes, se comparado o ano de 2022 e o ano de 2015, o déficit da solução de litígios voltou a crescer.

Em estudos realizados em 2012, o CNJ divulgou relatório que reconheceu a administração pública, em suas três esferas, como a maior litigante do País. Os dados demonstram que 22,77% do total de processos que foram ajuizados no ano de 2011 (contados até 31 de outubro), possuem como parte a Administração Pública.

A Administração Pública municipal é vista em terceiro lugar, integrante de 6,88% do total de processos ajuizados entre 1 de janeiro de 2011 até 31 de outubro do mesmo ano (CNJ, 2012).

Ainda, o CNJ disponibilizou recentemente em seu sítio eletrônico uma lista com os maiores litigantes do país, a qual também deixa claro a enorme participação da Administração Pública, como polo na demandas distribuídas ao Judiciário. Como exemplo, pode ser observado que o Município de São Paulo e de Guarulhos, juntos, como polo ativo, somam um total de 1,97% dos casos pendentes de resolução na data de 17 de agosto de 2023.

Insta salientar que diversas ações que possuem como parte a Administração Pública decorrem de problemas administrativos que não foram resolvidos, em que as vezes, sequer houve a tentativa de solução, vide os casos em que a parte procura a via administrativa apenas com o objetivo de obter a negativa do órgão para demonstrar seu interesse na distribuição de ação perante o Judiciário, considerando o “interesse de agir” como barreira para a propositura da demanda.

Outras barreiras que foram observadas para a autocomposição de litígios em esfera administrativa estão relacionadas à indisponibilidade do interesse público e a possível responsabilização do gestor pela renúncia de direitos indisponíveis, como será visto nos capítulos seguintes.

Visto isso, não é difícil reconhecer que grande parte da culpa do congestionamento de processos em instâncias judiciais pode ser atribuída à própria Administração Pública, inclusive municipal, o que provoca a necessidade de se pensar mecanismos para redução, como a institucionalização e normatização de métodos alternativos para solução de litígios, à exemplo, a mediação e a conciliação.

Assim, considerando que a utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos pode ser um aliado ao desafogamento das instâncias judiciais, este trabalho se propõe a analisar a institucionalização dessas ferramentas por meio da normatização no Município de Araguari, é o que se verá no quarto capítulo.

2 AUTOCOMPOSIÇÃO E A INDISPONIBILIDADE DE INTERESSE PÚBLICO

Assim como os conflitos surgiram nos primórdios da humanidade, a autocomposição também é datada da mesma época e é inerente à natureza humana, mostrando ser mais benéfica se comparada aos métodos heterocompositivos, em que há imposição de força para se chegar a uma solução.

Nesta seara, Scavone Junior (2018, p. 24-25) diferencia os métodos autocompositivos dos heterocompositivos existentes no direito brasileiro, de forma que a conciliação, a mediação e a transação espelham os primeiros, pela figura do mediador e do conciliador que se restringe em orientar e sugerir soluções às partes, e a figura do juiz ou do árbitro, espelha os segundos, que possuem a permissibilidade para impor sua vontade.

O grande marco das políticas de promoção de métodos autocompositivos no Brasil é a Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, que reconheceu, em suas considerações iniciais, o crescimento em larga escala dos conflitos de interesses e dos problemas jurídicos, e que caberia ao Poder Judiciário o estabelecimento de políticas públicas para organizar em âmbito nacional, mecanismos de solução de conflitos, dando ênfase para os métodos consensuais, como a mediação e a conciliação (CNJ, 2010).

Neste mesmo sentido, à época, o CNJ reconheceu esses mecanismos autocompositivos como efetivos de pacificação social,

solução e prevenção de litígios, e que sua apropriada disciplina em programas em que já foram implementados, representando uma redução da excessiva judicialização dos conflitos, a quantidade de recursos e também da execução de sentenças (CNJ, 2010).

Outro importante marco para a matéria foi o advento do Código de Processo Civil (CPC) em 2015, que trouxe em diversos dispositivos a preferência pelos mecanismos de solução consensual de conflitos, à exemplo, o inciso V do artigo 139 prevê que ao juiz incumbe a promoção, a qualquer tempo, da autocomposição, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais, ou então, o mandamento de criação dos centros judiciários de solução consensual de conflitos, com a obrigação de auxiliar, orientar e estimular a autocomposição, previsto no artigo 165, entre outros tantos.

Outra previsão importante que fez o Código de Processo Civil está dentro da Seção específica que trata dos conciliadores e mediadores judiciais, que se relaciona com a instituição de ferramentas para promoção da solução pacífica de conflitos em âmbito administrativo, com a obrigatoriedade dos entes federados criarem câmaras de mediação e de conciliação, objetivando atingir os seguintes objetivos:

- I) dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- II) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- III) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (Brasil, 2015).

O Código de Processo Civil, trouxe, ainda, uma disposição (artigo 175) que dá abertura para a institucionalização de outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais, trazendo apenas a obrigatoriedade de regulamentação por lei específica.

Nota-se que a importância, a efetividade e a necessidade da promoção de políticas públicas para o incentivo da utilização desses mecanismos de solução de litígios já estava clara, desde 2010, porém, foi com o Código de Processo Civil que ganhou maior força, tendo sido editado diversos regramentos acerca do tema após sua entrada em vigor.

Outro instrumento normativo que é considerado marco para essa nova ótica de resolução de litígios é a Lei Federal 13.140 de junho de

2015, conhecida também como a Lei da Mediação, que dispõe além da mediação entre particulares, a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Apesar disto, é percebido que muitos municípios não instituíram por meio de normatização específica os procedimentos para solução consensual de conflitos, e isto pode se dar por diversas razões, dentre elas, a preocupação do gestor com a obediência irrestrita ao princípio da indisponibilidade do interesse público, considerado como uma das pedras de toque do Direito Administrativo por Celso de Mello (2010, p. 56), e o pesadelo de possível e futura responsabilização.

A própria Lei de Mediação relembra o princípio da indisponibilidade do interesse público, quando delimita que apenas poderá ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis, ou, sobre direitos indisponíveis que admitam transação, porém, não traça com clareza o que são esses direitos.

A entrada em vigor do Código de Processo Civil oferece preciosa oportunidade de rediscussão de alguns conceitos até então sedimentados no ordenamento jurídico, entre os quais a impossibilidade de submissão da Administração Pública aos métodos consensuais de tratamento dos conflitos, por força da incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público (Cambi; Souza, 2017, p. 150).

Não há que se falar em superação completa do princípio do interesse público, mas, reconhecer a inegável força normativa de outros princípios reforçados pelo texto do Código de Processo Civil, como a prevalência dos métodos alternativos de solução de controvérsias (Cambi; Souza, 2017, p. 150).

Isto pode ser enxergado como um obstáculo à solução consensual de conflitos na esfera administrativa, porém, ao contrário, o administrador deve estar atento nas situações em que a solução autocompositiva reflete a melhor alternativa ao interesse público, que também não deve ser vista apenas sob a ótica econômica.

Assim, a conciliação, se mostra como o meio adequado para a solução de conflitos envolvendo a administração pública, quando, respeitada a legalidade, se mostrar mais viável para o interesse público: I) para promover as garantias constitucionais de acesso à ordem jurídica

justa; II) resguardar a duração razoável do processo; e III) garantir o princípio da eficiência administrativa (Cambi; Souza, 2017, p. 150).

A grande problemática percebida é a dificuldade do gestor público em encontrar de maneira objetiva, quais as situações que os métodos autocompositivos atenderiam ao interesse público, sem que sua ação de adotá-los, pudesse ser alvo de investigações e processos que buscassem sua responsabilização por adotar tal conduta.

Conforme será visto na no fecho da presente pesquisa, acredita-se que a institucionalização normativa no âmbito de atuação do ente federado poderia trazer essa segurança ao administrador.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CÂMARAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

Sabe-se que os meios alternativos de resolução de conflitos e sua utilização foram gradativamente positivados no sistema normativo pátrio. Contudo, conforme visto, somente com a vigência do CPC em 2015 é que se impôs a criação das câmaras de mediação e conciliação aos entes federativos, cuja atribuição, em suma, seria dirimir litígios administrativos.

Em ato contínuo, a edição da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), semelhantemente, instituiu a criação pelos entes federados das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos em seus respectivos órgãos da Advocacia Pública. Em contrapartida ao CPC, a referida lei estabelece a criação das câmaras enquanto mera liberalidade dos entes, e não a sua obrigatoriedade.

Dito isso, estudar-se-á adiante acerca do surgimento das câmaras de mediação e conciliação bem como os benefícios e entraves em sua implementação, para, posteriormente, examinar especificamente a respeito de sua instituição no município de Araguari.

3.1 O surgimento das câmaras de mediação e conciliação

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), instituída pelo Ato Regimental nº 5 da Advocacia Geral da União (AGU) em 2007, representa importante marco embrionário para o desenvolvimento das câmaras de mediação e conciliação. Cumpre ressaltar, por oportuno, que a CCAF apresentava atribuições ainda muito incipientes quando comparadas com as câmaras de mediação e conciliação

atuais, uma vez que a utilização da primeira para solução de conflitos era restrita aos Órgãos Públicos da Administração Direta e Indireta das esferas federal, estadual ou municipal.

Embora já existisse a possibilidade de utilização no âmbito municipal mediante a CCAF, é certo que somente com a vigência do CPC de 2015 começaram a surgir as primeiras câmaras de mediação e conciliação nos Municípios. A título ilustrativo, a cidade de São Paulo criou a Câmara de Solução de Conflitos da Administração Municipal no ano de 2016, mediante edição do Decreto Municipal nº 57.263.

Quanto à essa câmara, extrai-se da Portaria da Procuradoria Geral do Município (PGM) nº 26 de 22 de novembro de 2016 em seu texto original - que regulamenta o Decreto Municipal nº 57.263 - que, à princípio, não possuía competência para a resolução de conflitos envolvendo particulares, a qual só foi incluída no ano de 2023 pelas alterações advindas da Portaria PGM nº 118/2023:

Art. 1º - A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos constitui órgão integrante da Procuradoria Geral do Município, vinculado à Coordenadoria Geral do Consultivo, ao qual compete dirimir conflitos entre órgãos ou entidades da Administração Pública municipal direta e indireta, de direito público ou privado, por meios consensuais, bem como controvérsias envolvendo contratações públicas com particulares, nos termos deste regulamento.

Apenas a título de exemplo, o município de Araguari - delimitado como enfoque do presente trabalho - instituiu, em 18 de outubro de 2018, a Câmara Municipal de Mediação e Conciliação Administrativa para a resolução consensual de litígios no âmbito administrativo desta municipalidade, conforme será visto com mais detalhes nos subcapítulos que sucedem. Em revés à legislação do município de São Paulo, a Lei Ordinária nº 6.103 de 18 de outubro de 2018 da cidade de Araguari trouxe, desde seu surgimento, a atribuição para solucionar conflitos entre particulares e a Administração Pública.

3.2 Entraves e benefícios na implementação das câmaras de mediação e conciliação na Administração Pública

Hodiernamente, a denominada “cultura do litígio” vivenciada na sociedade brasileira configura-se como um dos principais óbices na busca

pela resolução pacífica de conflitos. Nesse sentido, sintetiza-se tal conceito na preferência da população em judicializar seus litígios a empenhar-se em resolvê-los amigavelmente (Bacellar, 2012, p.84).

Sabe-se que a “cultura do litígio”, “da sentença”, “da litigância”, “da judicialização” etc., é uma infeliz realidade do cenário brasileiro, a qual é corroborada pelos próprios juristas:

O advogado de sucesso é aquele que ganha tantas causas quanto possíveis no Judiciário; o promotor de justiça de destaque é o que denuncia criminosos a esmo e alcança alta porcentagem de condenações; o magistrado brilhante é aquele que redige rebuscadas decisões, diz o direito com maestria e, mais recentemente, atinge as metas de produção de sentenças (Lima, 2019, p. 43).

Em consonância, Bacellar (2012, p. 85) ressalta que a prática contenciosa é muito mais valorizada do que aquela consensual, inclusive por grande maioria dos próprios advogados e magistrados.

Com efeito, a judicialização trazida pela cultura do litígio subsidia a ideia conservadora e antiquada dos administradores, os quais deixam de implementar, no âmbito de suas atribuições, mecanismos efetivos de autocomposição de litígios.

Em razão disso, agrava-se problemas já conhecidos do Poder Judiciário pátrio, como o abarrotamento dos tribunais, morosidade na solução do litígio e insatisfação com a prestação jurisdicional. Não somente, a própria Administração Pública pode acabar prejudicada, uma vez que, além dos pontos já enumerados, pode haver ainda grande dispêndio financeiro e humano na manutenção de processos, probabilidade de insucesso e, via direta, condenação da fazenda pública ao ônus sucumbencial, fatores que, muitas vezes, sequer são considerados pelos gestores.

Consoante ao acima exposto, Lança (2017, p.98) faz importante recorte noticiando os processos de execução fiscal de competência municipal, os quais, segundo o autor, possuem custo médio de aproximadamente R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por processo, sendo que muitos municípios, de maneira irresponsável e desarrazoada, ingressam com execuções fiscais no Poder Judiciário para cobrança de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) em valores ínfimos. Nesse passo, além de o proveito econômico a ser revertido para o interesse público ser irrelevante, há uma

baixa probabilidade de sucesso, bem como há uma duração elevada para a finalização da demanda.

Ocorre que, o medo dos gestores de inovarem também configura grande óbice na concretização dos mecanismos autocompositivos no âmbito de suas atribuições (Lança, 2017, p. 99), tendo em vista o receio dos administradores na renúncia de receitas que possam ensejar possível improbidade administrativa.

Por sua vez, os resultados obtidos nos mutirões de conciliação coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça de 2019 rechaçam o pânico dos gestores expostos acima, uma vez que de 321.095 audiências autocompositivas realizadas, foram celebrados 148.086 acordos, ou seja, a taxa de sucesso foi de 46.12%.

Ademais, pela observância do índice de conciliação, que apura o percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo face ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas, demonstrou que no ano de 2022, na fase de execução, as sentenças que homologaram acordo corresponderam a 9,1%, representando mais do que o dobro dos acordos realizados entre o ano e 2015 a 2022, sendo tal fato atribuído ao incentivo do CNJ na realização de conciliação também nesta fase do processo, enquanto na fase de conhecimento, a conciliação foi percebida em 18% dos processos (CNJ, 2013).

Da análise dos dados supra, percebe-se que, caso houvesse uma efetiva e concreta disponibilização de mecanismos de autocomposição à população, o ajuizamento de inúmeras demandas judiciais poderia ter sido evitado.

Posto isso, ciente de que a Administração Pública figura enquanto o maior litigante judicial do país e dos elevados custos de manutenção de um processo judicial quando comparado ao procedimento autocompositivo, mostra-se imperiosa a implementação e estruturação das câmaras de mediação e conciliação em todas as esferas administrativas, buscando-se, pois, uma resolução alternativa dos conflitos sociais de forma pacífica, célere e menos onerosa a todos.

3.3 Os mecanismos de resolução de conflitos em Araguari

Neste ponto, passa-se a analisar de modo específico a resolução de conflitos, especialmente de métodos autocompositivos, no Município de Araguari por meio de pesquisa documental à legislação municipal existente.

Primeiramente, cabe destacar que de maneira visionária - em 2011 - o Município de Araguari institui por Lei Municipal (Leiº 4.842 de 15 de setembro de 2011) a possibilidade de celebração de acordos, por parte dos representantes da Fazenda Pública Municipal, em processos administrativos que versassem sobre direitos disponíveis em que o Município, suas fundações e autarquias forem interessados, autores, réus, ou tivessem interesse jurídico na qualidade de assistentes ou oponentes.

A Lei elencou de forma objetiva diversas hipóteses que a autocomposição estaria permitida, mas também trouxe termos gerais como a necessidade de respeito ao interesse público primário, o princípio da economicidade, da justa indenização, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Percebeu-se, ainda, que a Lei trouxe a previsão orçamentária para as despesas decorrentes de sua execução, mostrando ser um grande avanço para a época de sua edição.

Em sentido contrário, é necessário observar que após a vigência do Código de Processo Civil - grande marco para a instituição dos métodos autocompositivos - e da previsão da Lei supracitada, foi editada Lei que estabelece normas gerais para a formação e trâmite dos processos administrativos em Araguari (Lei Municipal 5816 de 17 de novembro de 2016), que deixou de fazer qualquer menção à possibilidade de utilização de procedimentos autocompositivos, ainda que tenha reiterado em seu artigo 30 a previsão já disposta no CPC de sua aplicação subsidiária e supletiva.

Neste mesmo sentido, a Lei Municipal nº 6.238 de 4 de dezembro de 2019, que estabelece o regime disciplinar e as normas gerais para a formação e o trâmite das sindicâncias e dos processos disciplinares na Administração Pública Direta e Indireta do Município de Araguari, também deixou de trazer previsão quanto aos procedimentos de solução consensual de conflitos.

Ressalta-se que no ano anterior à promulgação da Lei que rege o trâmite de sindicância e processos administrativos disciplinares, já havia sido instituído por meio da Lei Municipal nº 6.103 de outubro de 2018 a

câmara municipal de mediação e conciliação administrativa, razão pela qual, pode-se extrair o entendimento de que o Legislador Municipal não teve interesse em adotar a autocomposição para casos de sindicância e processos administrativos disciplinares, no mesmo sentido da proibição prevista na Lei 4.842 de 2011 de realizar acordos em causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos ou sanções disciplinares aplicadas a eles.

Conforme visto, a câmara municipal de mediação e conciliação administrativa de Araguari possui atribuição para dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Municipal e também conflitos envolvendo o Município e os particulares, podendo promover acordos e conciliações com estes, desde que referente a direitos disponíveis, seja em conflitos judicializados ou extrajudiciais.

Chama-se a atenção para o inciso VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 6.103 de outubro de 2018, que prevê a atribuição da câmara para fixar indenizações administrativas quando requeridas perante processos administrativos. O dispositivo aparentemente não se mostra compatível com o próprio objetivo da criação da câmara, qual seja, buscar a solução consensual de conflitos, sem imposição da vontade de terceiro, característica determinante dos métodos autocompositivos.

Nesta mesma perspectiva, a imposição de multa (requerida perante processo administrativo), também vai de encontro ao princípio da autonomia da vontade das partes previsto no *caput* do artigo 3º da mesma Lei.

Também merece destaque a preocupação do administrador com a disponibilidade do direito transacionado, quando observado a necessidade de parecer jurídico como requisito necessário para a homologação do acordo (artigo 11, §1º).

Assim, mediante esta análise, extrai-se a conclusão de que, embora a Legislação Federal seja suficiente para a realização de procedimentos autocompositivos, e que, a institucionalização das câmaras de conciliação e mediação não seja requisito para dar efetivação à este método de solução consensual de litígios, o Município de Araguari possui a regulamentação específica necessária para dar efetividade, de maneira segura, à autocomposição dentro de sua competência

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de autocomposição de litígios tem o condão de tornar “vencedor” todos os envolvidos, que constroem suas próprias soluções satisfatórias, porém, a criação ambientes não adversariais de resolução de disputa não se mostra ser uma tarefa fácil para esta política pública, certamente porque envolve uma mudança cultural (CNJ, 2015, p.10).

Por outro lado, conforme os dados analisados, percebeu-se que o Judiciário ainda sofre com o enorme número de processos, aumentado nos últimos anos, que acabam dificultando a efetivação de direitos. Percebeu-se ainda que a administração pública possui grande parcela de responsabilidade sobre esta litigância, uma vez que é considerada a maior litigante do País.

Desta forma, a presente pesquisa buscou analisar algumas das resistências encontradas para a implementação dos mecanismos de autocomposição, como a preocupação de futura responsabilização do gestor público em dispor do interesse público, porém, conforme visto, a indisponibilidade do interesse público não deve ser enxergado apenas como uma barreira para a solução consensual de conflitos, mas interpretado e aplicado conjuntamente com outros princípios, como exemplo, a prevalência dos métodos alternativos de solução de controvérsias e a eficiência administrativa.

Analisou-se então a institucionalização das câmaras de mediação e conciliação e os principais entraves e os benefícios de sua implementação, para posteriormente, dedicar a análises dos mecanismos de resolução de conflitos no Município de Araguari, que surpreendeu positivamente, pela criação de Lei Municipal que permitiam a autocomposição, mesmo em momento anterior à promulgação do Código de Processo Civil e da Lei da Mediação.

Adiante também analisou outros diplomas normativos do Município de Araguari, para se chegar a conclusão de que os mecanismos de solução alternativa de conflitos, como a mediação e a conciliação, foram devidamente institucionalizados por meio da normatização, garantindo a segurança necessária para a promoção desta política pública pelo gestor municipal.

Por fim, cabe salientar que a pesquisa realizada não pôde traçar respostas sobre outros executivos municipais, considerando que cada município tem sua particularidade na implementação desta política

pública, porém, é certo que, para se alcançar o resultado mais satisfatório, medidas devem ser adotadas, como exemplo, a promoção de treinamentos adequados com o objetivo de otimização dos resultados dos processos de resolução de conflitos. Ainda se mostra essencial que profissionais como magistrados, mediadores, conciliadores, advogados, entre outros, atualizem-se e abandonem aquela cultura antiga baseada na resolução de conflito adversarial e judicial, auxiliando e orientando os jurisdicionados para tornar soluções amigáveis de disputa uma prioridade de toda a sociedade (CNJ, 2015, p. 10).

REFERÊNCIAS

AGU - Advocacia-Geral da União. **Ato Regimental nº 02, de 9 de abril de 2009**. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_1791522_ATO_REGIMENTAL_N_2_DE_9_DE_ABRIL_DE_2009.aspx. Acesso em: 21 dez. 2020.

AGU - Advocacia-Geral da União. **Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007**. Disponível em: http://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/ATO_REGIMENTAL_N%C2%BA_5,_DE_27_DE_SETEMBRO_DE_2007.aspx. Acesso em: 21 dez. 2020.

ARAGUARI. **Lei Ordinária nº 4.842 de 15 de setembro de 2011**. Araguari. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/lei-ordinaria/2011/484/4842/lei-ordinaria-n-4842-2011-autoriza-os-representantes-da-fazenda-publica-municipal-a-celebrarem-acordo-em-processos-administrativos-e-transacionar-em-processos-judiciais-em-que-o-municipio-de-araguari-suas-autarquias-e-fundacoes-publicas-forem-interessados-autores-reus-ou-tiverem-interesse-juridico-na-qualidade-de-assistentes-ou-oponentes-dando-outras-providencias>. Acesso em: 23 jan 2021.

ARAGUARI. **Lei Ordinária nº 5.816 de 17 de novembro de 2016**. Araguari. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/lei-ordinaria/2016/582/5816/lei-ordinaria-n-5816-2016-estabelece-normas-gerais-para-a-formacao-e-tramite-dos-processos-administrativos-no-ambito-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-de-araguari>. Acesso em: 23 jan 2021.

ARAGUARI. Lei Ordinária nº 6.103 de 18 de outubro de 2018.

Araguari. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/lei-ordinaria/2018/611/6103/lei-ordinaria-n-6103-2018-cria-no-mbito-do-municipio-de-araguari-a-c-mara-municipal-de-mediacao-e-conciliacao-administrativa-e-regulamenta-outras-providencias?q=6.103>. Acesso em: 23 jan 2021.

ARAGUARI. Lei Ordinária nº 6.238 de 04 de dezembro de 2019.

Araguari. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/lei-ordinaria/2018/611/6103/lei-ordinaria-n-6103-2018-cria-no-mbito-do-municipio-de-araguari-a-c-mara-municipal-de-mediacao-e-conciliacao-administrativa-e-regulamenta-outras-providencias?q=6.103>. Acesso em: 23 jan 2021.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 de dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 2848, de 9.307 de 23 de setembro de 1996.

Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20dispon%C3%ADveis. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Institu%C3%ADda%20a%20arbitragem,integrante%20da%20conven%C3%A7%C3%A3o%20de%20arbitragem. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho DE 2015**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.105%2C%20DE%2016%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015.&text=C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil.&text=Art.%201%C2%BA%20O%20processo%20civil,se%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20deste%20C%C3%B3digo. Acesso em: 21 dez. 2020.

CAMBI, Eduardo; DE SOUZA, Fernando Machado. A disponibilidade do interesse público no Novo Código de Processo Civil e o princípio da eficiência na Administração. **Revista da AJURIS**. v. 44, n. 142, p. 129-154, 2017.

CESA - Centro De Estudos Das Sociedades De Advogados. **Anuário da Arbitragem no Brasil 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/principais-temas-arbitragens-sao.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Grandes Litigantes**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 08 ago. 2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação judicial**. Brasília, DF: CNJ, 5. ed. 2015. Disponível em: http://www.adamsistemas.com/wp-content/uploads/manual_mediacao_judicial_2015.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Provimento Nº 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional de Conciliação: 2019 - 04/11/2019 a 08/11/2019**. DF, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Semana-concilia%C3%A7%C3%A3o-total.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CORRALO, Giovani da Silva; DESORDI, Danubia. Mediação na Administração Pública Municipal: aplicação da lei 13.1340/2015 às municipalidades. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Salvador, v. 4, n. 1, p. 1-17, jan. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/issue/view/JANEIRO%20-%20JUNHO>. Acesso em: 21 dez. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, O poder constituinte – 6. ed. rev. – São Paulo : Saraiva, 2014.

LIMA, Daniel Henrique Sprotte. **Da cultura do litígio à do consenso: o uso de *Online Dispute Resolution* na Comarca de Araquari (SC)**. Santa Catarina. Dissertação de Mestrado em Direito. UFSC, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/211501/PDPC-P0026-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun 2023.

LANÇA, Daniel. **Governança municipal: 20 cases de sucessos da nova gestão pública nas cidades brasileiras**. Belo Horizonte: IDDE, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 57.263, de 29 de agosto de 2016**. São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57263-de-29-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 21 dez. 2022.

SÃO PAULO. **Portaria PGM 26/2016**. São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-26-de-22-de-novembro-de-2016#historico>. Acesso em: 21 dez. 2020.

SÃO PAULO. **Portaria PGM 118/2023**. São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-26-de-22-de-novembro-de-2016#historico>. Acesso em: 25 set. 2023.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem**: mediação e conciliação. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. **Conciliação na Justiça Federal**. A indisponibilidade do Interesse Público e a Questão da Isonomia. Revista da PGFN, Brasília, v. 2, p. 139-164, jul. 2014.

RESISTÊNCIA CONTRA A REINTEGRAÇÃO DE POSSE E CONTRA A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA: CASO DAS COMUNIDADES NAZARÉ PAULISTA E JOÃO PESSOA, RIBEIRÃO PRETO - SP

*RESISTANCE AGAINST EVICTION AND AGAINST REAL ESTATE
SPECULATION: THE CASE OF NAZARÉ PAULISTA AND JOÃO
PESSOA COMMUNITIES, RIBEIRÃO PRETO - SP*

Ana Claudia Mauer dos Santos*

Thiago Pizzo Scatena**

RESUMO: O artigo visa apresentar a história do núcleo urbano informal formado pelas Comunidades Nazaré Paulista e João Pessoa, localizado ao lado do Aeroporto Leite Lopes em Ribeirão Preto - SP e visa, também, apresentar e discutir o processo de auto-organização e participação social dos moradores do núcleo urbano informal, que foi fundamental para a vitória em 2º instância no processo judicial de reintegração de posse.

Palavras-chave: Ribeirão Preto - SP. Núcleo Urbano Informal. Reintegração de Posse. Auto-Organização. Participação Social.

ABSTRACT: *The article aims to present the history of the informal urban nucleus formed by the Nazaré Paulista and João Pessoa Communities, located next to the Leite Lopes Airport in Ribeirão Preto - SP and, also, aims to present and to discuss the process of self-organization and social participation of the residents of the informal urban nucleus, which was crucial to the State Court's decisions and positive land tenure lawsuit outcome to the families.*

Keywords: *Ribeirão Preto - SP. Informal Urban Nucleus. Repossession. Self-Organization. Social Participation.*

* Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - 2015 (FDRP/USP), mestre pela mesma instituição - 2018. Trabalha como advogada de Direitos Humanos e com Assessoria Jurídica Popular, notadamente na área de habitação de interesse social e regularização fundiária. E-mail: ana.mauer.santos@gmail.com

** Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos - 2008 (UFSCar), mestre em Ciências pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos - 2022 (IAU/USP). Trabalha como assessor de movimentos de moradia, com consultoria em planejamento urbano e com projetos de regularização fundiária social plena (Reurb-S Plena). E-mail: thiagopizzo@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em 2011, meses antes do famoso caso de remoção violenta do “Pinheirinho”, em São José dos Campos - SP, em Ribeirão Preto, houve um episódio trágico de remoção forçada da Favela da Família, um assentamento urbano localizado em área particular que, em parte, decidiu resistir ao cumprimento da ordem de reintegração de posse. Com uso da cavalaria, de cães, bombas de gás e balas de borracha, a força policial adentrou na comunidade retirando os moradores à força, inclusive idosos, derrubando barracos com o auxílio de tratores. Foram destruídos móveis, eletrodomésticos, documentos, entre outros pertences pessoais, além dos ferimentos causados pela truculência da operação. O caso foi amplamente noticiado pela mídia, alcançando rede nacional, o que não impediu, contudo, a continuidade das remoções.

O conflito fundiário deflagrado pelas notícias de ampliação/internacionalização do Aeroporto Estadual Dr. Leite Lopes, seguidas de remoções forçadas promovidas na região¹ chegou ao seu estopim com o episódio da Favela da Família. Indignados e decididos a que tal episódio nunca mais acontecesse, reuniram-se lideranças comunitárias, advogados, arquitetos, jornalistas, bem como defensores públicos e promotores de Justiça, os quais deliberaram por uma litigância estratégica em direitos humanos. Tratou-se de estratégia político-jurídica que pudesse fazer frente a esse cenário e oferecer um caso paradigmático que pudesse ser aproveitado pelas demais comunidades da zona Norte. A Comunidade João Pessoa foi eleita, tanto pela sua antiguidade, quanto pela sua proximidade ao Aeroporto Leite Lopes.

Enquanto a Defensoria Pública (DPESP) se incumbiu de ajuizar ação de Usucapião Coletiva, o Ministério Público (MPSP) iria desdobrar, do Inquérito Civil que apurava as medidas para a então proclamada ampliação do Aeroporto, duas Ações Cíveis Públicas: uma relativa ao projeto de expansão da pista de pouso e decolagem propriamente dita, e outra relativa aos assentamentos precários imediatamente vizinhos², evitando-se a sua remoção forçada e pugnando pelo seu reassentamento adequado. Ao Partido dos Trabalhadores (PT) coube a mobilização das famílias para a

¹ Remoções forçadas promovidas seja via ações de reintegração de posse movidas por particulares, seja por meio da então chamada política de “desfavelamento” do governo municipal.

² Ação Civil Pública nº 0034503-33.2013.8.26.0506.

compreensão das ações e participação nas decisões e na pressão política para apoiar as estratégias jurídicas. Já o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJURP-FDRP/USP) participou tanto da elaboração das peças jurídicas junto à Defensoria quanto das atividades junto à comunidade, realizando um acompanhamento das lideranças numa perspectiva de educação popular em direitos (Santos, 2015).

Desde então, uma série de acontecimentos fizeram emergir verdadeira necessidade de organização por parte das famílias dos núcleos urbanos informais localizados na região do Aeroporto. Diversas investidas e contra-investidas da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto - SP sobre os moradores, associadas às estratégias judiciais dos agentes do mercado imobiliário, foram resistidas pelas defesas judiciais e pelo *advocacy* nas instâncias públicas para a promoção do direito à moradia adequada. O exemplo da Favela da Família em 2011, a remoção parcial em 2013, a determinação judicial pela remoção em 2015³, levaram os moradores a se posicionar não somente pela defesa da posse e resistência à remoção, como também pela proposta alternativas para a sua permanência com dignidade no território ocupado, e reivindicação de direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado.

1 O NÚCLEO URBANO INFORMAL “COMUNIDADES JOÃO PESSOA E NAZARÉ PAULISTA”: LOCALIZAÇÃO, CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA, IDENTIDADE COLETIVA E PERTENCIMENTO

As Comunidades⁴ João Pessoa e Nazaré Paulista são dois assentamentos precários⁵ que conformam o mesmo Núcleo Urbano

³ Manutenção/Reintegração de Posse nº 1005900-93.2014.8.26.0506.

⁴ Iremos utilizar o termo Comunidade porque o termo favela é carregado de estigma e preconceito em Ribeirão Preto, e porque o movimento de moradia da cidade opta pelo uso do termo Comunidade ante ao termo favela.

⁵ Assentamentos Precários ou Assentamentos Irregulares Urbanos são termos técnicos utilizados pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto para designar as favelas ou ocupações urbanas que são um conjunto de unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011 *apud* PLHIS 2020-2029).

Informal⁶ em Ribeirão Preto - SP localizado ao lado do Aeroporto Estadual Dr. Leite Lopes. Trata-se de área inserida na Zona Norte da cidade, especificamente no Subsetor N13, e em zona limítrofe entre os Loteamentos Jd. Aeroporto e Jd. Jóquei Clube, especificamente na região delimitada pela Rua Americana, Av. João Pessoa, Rua Pontal, Av. Recife e Av. Thomaz Alberto Whately, no entroncamento dos bairros Jd. Jóquei Clube e Jd. Aeroporto.

Figura 1: Localização das Comunidades Nazaré Paulista e João Pessoa, com indicação de estruturas urbanas.



Fonte: Santos *et al.*, 2023.

⁶ Núcleo Urbano Informal é expressão legal, caracterizada por: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Art. 11, inciso II, Lei 13.465/2017).

A partir de uma pesquisa tipo *survey*⁷ aplicada em 99 domicílios do núcleo urbano informal no mês de fevereiro de 2023, com grau de confiabilidade maior do que 95%, podemos tecer análises a respeito da composição socioeconômica-racial dos moradores e suas famílias (Tabela 1). Assim como apresentado em pesquisas acadêmicas e pesquisas de institutos públicos, as famílias que vivem nas ocupações Nazaré Paulista e João Pessoa reforçam que a questão da habitação no país está associada às questões estruturais brasileiras, como: baixos rendimentos de trabalho com maioria em trabalho informal; baixa qualificação educacional; em sua maioria, são famílias negras (pretos mais pardos); migrantes de regiões mais pobres do país; e, dependentes de benefícios sociais para a sobrevivência.

Tabela 1: Dados do survey aplicado a 99 domicílios em um universo de 562 UH do núcleo urbano informal.

Questão	Respostas e porcentagens
Número de indivíduos por domicílio pesquisado	- 99 domicílios pesquisados com um total de 267 indivíduos - 2,7 indivíduos por edifício em média
Inscritos no Cadastro Habitacional da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto	- 90,9% dos entrevistados disseram que não fizeram o cadastro - 9,1% afirmaram que fizeram o cadastro
Raça/etnia	- 60,6% autodeclarados pardos - 24,2% autodeclarados brancos - 12,1% autodeclarados pretos - 2% autodeclarados indígenas - 1% autodeclarados amarelo

⁷ A pesquisa *survey* é parte do projeto “Replanejar com a Paisagem...”. Acesso aos produtos do projeto disponíveis em: <<https://www.maitaathis.org/atua%C3%A7%C3%A3o/assessoria-t%C3%A9cnica-e-consultoria/replanejando-nazar%C3%A9-paulista-e-jo%C3%A3o-pessoa-i>>

Quantidade de crianças (0 a 12 anos)	- 87 foi o número total de crianças (0 a 12 anos) que foram encontradas nas famílias pesquisadas. - 50% dos entrevistados disseram não possuir crianças em seus imóveis - 28,3% disseram que há 1 criança em seu edifício - 18,2% afirmaram ter 2 crianças em seus imóveis - menos de 3% possui 3 ou 4 crianças em seus imóveis
Naturalidade de origem	- região Nordeste, 57,6% - região Sudeste, 29,3% (9 respostas afirmaram sua origem de cidades da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, sendo 8 respostas afirmando que são naturais da cidade de Ribeirão Preto e 1 da cidade de Jaboticabal) - região Sul contou, 6,1% - região Norte, 3% - região Centro-Oeste, 1,0%
Religião	- 68,7% de adeptos ao Cristianismo, divididos em evangélicos (protestantes) com 33,3% e católicos com 35,4% - 27,2 % disseram não professar religião - 3,1% matrizes africanas (candomblé e a umbanda) - 1% adeptos do espiritismo
Escolaridade	- 45,5% disseram ter o ensino fundamental incompleto - 17,2% disseram ter completado o ensino fundamental - 23,2% disseram ter completado o médio completo - 10,1% disseram ter completado o ensino médio. - 3% disseram ser analfabetos - Não houve respostas sobre ensino superior completo

Trabalho e emprego remunerado	- 34,7% afirmaram que não trabalham de forma remunerada - 65,4% disseram que trabalham de forma remunerada - Dos 65,4% que responderam afirmativamente sobre trabalho remunerado temos: - 47,2% disseram que não possuem qualquer tipo de regulamentação do seu trabalho remunerado e se autodeclararam enquanto autônomos informais - 38,9% fazem parte do formato CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) - 13,9% são trabalhadores autônomos formais
Benefícios sociais e previdenciários	- 16,2% dos entrevistados disseram receber aposentadoria - 25,5% que recebem Bolsa Família - 4,1% recebem Benefícios de Prestação Continuada - 3,1% recebem Auxílio Brasil - 67,3% não recebem qualquer tipo de benefício social
Renda familiar total (recursos de trabalho mais benefícios sociais)	- 67,7% de 1 a 2 salários mínimos (R\$ 1.302,00 a R\$ 2.604,00) - 10,1% até 3 salários mínimos (R\$ 3.906,00) - 1,0% até 4 salários mínimos (R\$ 5.208,00) - 1,0% até 5 salários mínimos (R\$ 6.510,00)

Fonte: Santos *et al.*, 2023.

A Comunidade João Pessoa é mais antiga e menor, inserida na região noroeste do núcleo urbano informal (Figura 1). Possui, aproximadamente, 121 unidades habitacionais (UH)⁸. A sua formação remonta ao ano de 1989⁹, quando, segundo relato de moradores, um loteador

⁸ Segundo dados da prefeitura, João Pessoa possui 124 UH. Dados da Equipe Técnica do nos fornecem um número de 121 UH.

⁹ A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e outros órgãos públicos não possuem informações sobre a história da Comunidade João Pessoa. Contudo, a partir de etnografia desenvolvida pelos trabalhos de assessoria técnica e advocacia popular dos elaboradores deste artigo, foi possível datar os primeiros ocupantes ainda na década de 80. Com isso, é possível afirmar que a Comunidade João Pessoa é uma das ocupações urbanas mais antigas da cidade, assim como as Comunidade das Mangueiras, Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso (FERNANDES, 2004), todas com título de propriedade via regularização fundiária baseadas na Lei Federal nº 13.465/2017

clandestino, denominado “Jamil”, vendeu lotes para famílias de baixa renda. É caracterizada por uma posse consolidada que resultou, inclusive, em pedidos de usucapião individual e moradores com título de propriedade via usucapião (Santos, 2015). Está localizada, majoritariamente, em área particular, com algumas moradias em áreas públicas institucionais¹⁰. Devido ao seu longo histórico de ocupação, algumas das UH são bastante consolidadas, com as estruturas edilícias mais qualificadas, sendo que algumas delas possuem ligação formal de energia elétrica e de água e esgoto, e pagam o IPTU.

A Comunidade Nazaré Paulista é uma ocupação mais recente, datada de 2014. Possui 441 UH¹¹ e está localizada, majoritariamente, em área particular, embora algumas porções abranjam áreas limítrofes entre loteamentos; “sobras de lote” cuja situação dominial ainda encontra-se indefinida e, atualmente, sob estudo. Da mesma maneira que a Comunidade João Pessoa foi nomeada a partir de sua concentração próxima à Avenida de mesmo nome, esta segunda ocupação começou a formar-se na Rua Pontal, e passou a expandir-se ao longo da Rua Nazaré Paulista, daí o seu nome. Interessante, porém, é que tais nomeações vieram a posteriori, quando da necessidade de organização coletiva para a resistência à remoção.

O sentimento de pertencimento da Comunidade João Pessoa foi se desenvolvendo ao longo de anos. Moradores antigos relataram que, além de auxílio mútuo no cuidado de filhos menores, ou provisão de pequenas porções de alimentos cotidianos como sal e açúcar, era comum as conversas ao fim de tarde, quando se punham as cadeiras nas soleiras dos portões e embaixo das volumosas copas das árvores. Aos finais de semana, vizinhos mais próximos ajudavam-se na construção das casas uns dos outros, além de organizarem, por vários anos seguidos, festas juninas e festas de dia das crianças. A partir das notícias de ampliação do Aeroporto, a Comunidade João Pessoa passou a ser ameaçada por interesses particulares sobre a área, e mesmo pela própria Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (Santos, 2015).

¹⁰ Para sanar as questões dos usucapiões, da demarcação urbanística, análise de matrículas e sobre a localização do núcleo urbano informal em áreas públicas e particulares, estes autores participam da continuidade do projeto de regularização fundiária social no núcleo urbano informal com novo fomento do CAU/SP.

¹¹ Segundo dados da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto de 2022, a Nazaré Paulista possui 393 UH ou domicílios. O número de 441 UH foi extraído do projeto “Replanejar com a paisagem...”.

É nesse momento, sobretudo no ano de 2012, que a Comunidade João Pessoa é assim designada por parceiros e, passando a assumir essa identidade, começa a se auto organizar para participar das reuniões do Conselho de Moradia, de reuniões com a Secretaria da Casa Civil, de conversas com o Defensor Público, e de audiências públicas promovidas pela Promotoria Especializada em Habitação e Urbanismo. Tamanha foi a força que a organização popular atingiu que o Município promove um reassentamento parcial das famílias no ano de 2013, fragmentando o território, separando lideranças, e dividindo a comunidade entre aqueles que teriam sido contemplados pelo conjunto habitacional vertical, e aqueles que teriam sido preteridos, deixados para trás, esquecidos. Dividir para conquistar.

E, de fato, tal estratégia foi bem-sucedida, não fosse a retomada da mobilização da Comunidade João Pessoa por mulheres negras e mães, indignadas com a ação municipal e preocupadas com o destino de suas famílias. Com o apoio do NAJURP, a Comunidade voltou a se reerguer e a cobrar respostas do poder público, sendo sua resiliência e organização coletiva posta novamente à prova com a chegada de ordem de reintegração de posse, em 2015. Neste ano, e em razão do recebimento de oficial de justiça informando sobre a mesma ação, foi iniciada a organização da Nazaré Paulista, com apoio do Partido dos Trabalhadores.

Essa auto organização, com o suporte de uma rede de movimentos sociais de luta pela terra e por moradia, de profissionais liberais, atores do Sistema de Justiça, e de entidades políticas, culturais e ambientais, associada a uma assessoria técnica multidisciplinar nas áreas do direito, arquitetura e urbanismo e ciências sociais, possibilitou a combinação de estratégias jurídico-políticas de resistência à remoção, com a maior consolidação e apropriação coletiva do território pelas famílias ocupantes. Nesse aspecto, importa destacar a participação do movimento das Brigadas Populares, seja no fornecimento de teses jurídicas e apoio político de mobilização das comunidades nos momentos de maior tensão e insegurança do processo judicial, seja na organização do território para uma ocupação consolidada, que facilitasse, inclusive, um futuro pedido e processo de Regularização Fundiária (Santos, 2015).

A Figura 2 demonstra o crescimento ordenado da ocupação, respeitando limites dos lotes ocupados (10 metros a 5 metros de frente e 20 metros de fundo), os arruamentos do loteamento original, calçadas e outros componentes urbanos.

Figura 2: Evolução do núcleo urbano informal, notadamente a expansão da Nazaré Paulista, de 2010 a 2022



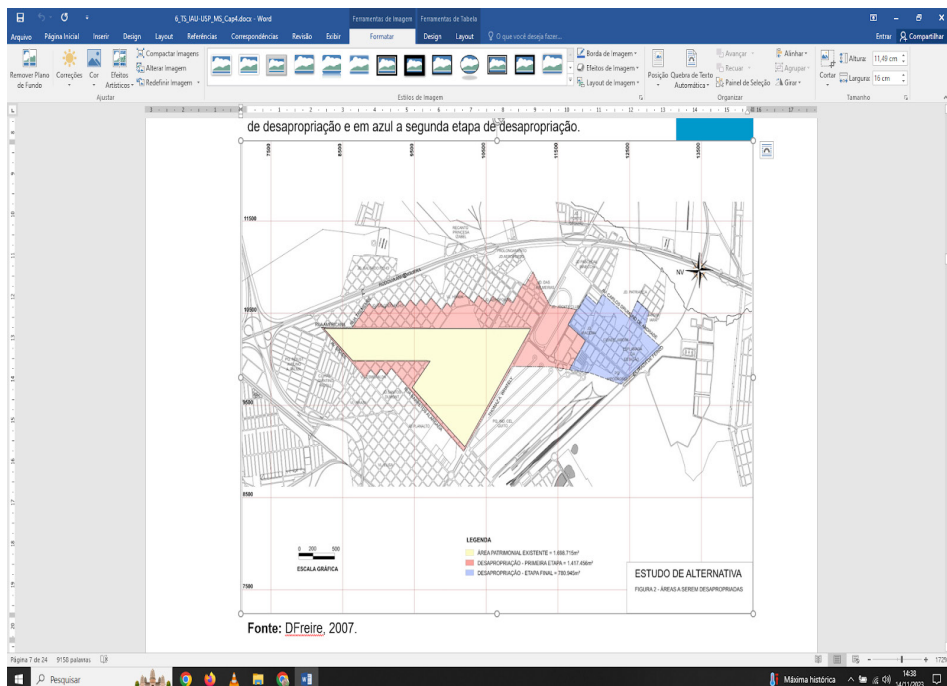
Fonte: Santos *et al.*, 2023.

2 A AMPLIAÇÃO/INTERNACIONALIZAÇÃO DO AEROPORTO ESTADUAL DR. LEITE LOPES: A VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA PELA VIA DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA

Por estar localizado ao lado de uma grande infraestrutura econômica, que é o Aeroporto Leite Lopes, o núcleo urbano informal passa por uma acentuada pressão imobiliária especulativa, notadamente, a partir da década de 2010. No ano de 2012, ocorre o maior avanço político de internacionalizar o Aeroporto Leite Lopes, ano que contou com a assinatura do convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, com participação do Departamento

Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP) e da Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo. O documento estabelecia a execução do empreendimento “RAO Internacional” (Aeroporto Leite Lopes)” baseado na ampliação da pista de pouso e decolagem previstos no Plano Diretor do Aeroporto de Ribeirão Preto (PDARP 2004) (Scatena, 2022).

Figura 3: Projeto de ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto Estadual Dr. Leite Lopes, dividido em duas etapas (primeira etapa em cor vermelha e segunda etapa em cor azul)



Fonte: PDARP 2004, produzido pela D'Freire Consultoria e disponível em Scatena, 2022.

A partir da assinatura do convênio para ampliação do aeroporto voltado para sua internacionalização, ocorre um aumento do interesse imobiliário de proprietários de terra e construtoras para fomentar estruturas urbanas ligadas ao aeroporto, como galpões logísticos, portos secos e indústrias (SCATENA, 2022). Com o aumento do interesse imobiliário, há

uma abertura de processo judicial¹² no ano de 2014, com objeto de pedido de reintegração de posse em área onde as Comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista¹³ ocupam. O pedido de reintegração de posse foi feito pelas empresas San Marino Empreendimentos Imobiliários LTDA (San Marino) e Stéfani Nogueira Engenharia LTDA (Stéfani Nogueira)¹⁴. Os advogados da Stéfani Nogueira e San Marino, em suas considerações iniciais, nos fornecem evidências sobre o porquê do pedido de reintegração de posse e sob quais alegações:

24. - Por outro lado, o artigo 921 do Código de Processo Civil é taxativo em atribuir ao requerente a cumulação ao pedido de reintegração, o instituto da Perda e Danos, uma vez que está demonstrado que o ato dos Requeridos está causando e causará, forçosamente, prejuízos consideráveis aos Autores no sentido de verem prejudicadas as vendas de todos os lotes do empreendimento do qual são proprietários, eis que, como já narrado e comprovado, trata-se de um empreendimento próximo ao Aeroporto Leite Lopes, de Ribeirão Preto, recentemente declarado como sendo um aeródromo de carga, o que faz com que os lotes de terrenos do loteamento Jardim Jockey Clube tenham grande valorização comercial para que ali sejam instalados depósitos e armazenamentos de cargas, o que é perfeitamente possível pela legislação que regulamenta as restrições de uso do solo e ruído, como se vê da letra “a”. do inciso III, do artigo 69, da Portaria 0629/GM5/84. (São Paulo, 2014, fl. 5. Grifo nosso).

¹² A ação judicial de nº 1005900-93.2014.8.26.0506 foi, inicialmente, alocada na 9ª Vara Cível da comarca de Ribeirão Preto, parte do Tribunal de Justiça de São Paulo, com pedido de mandado de reintegração de posse ajuizado no dia 26 de fevereiro de 2014. Para mais informações sobre o processo judicial, acessar o trabalho de Santos, 2015.

¹³ Além dos interesses particulares em desfavelar a área para desenvolvimento econômico, em 2012 inicia-se uma política municipal de desfavelamento no ano de 2009 e intensificada no primeiro quinquênio dos anos 2010. A política de desfavelamento foi desenvolvida pela gestão da prefeita Dárcy Vera e teve uma atuação acentuada na região do Aeroporto Leite Lopes, especialmente sobre aqueles núcleos urbanos informais circunvizinhos ao sítio aeroportuário (Scatena, 2022).

¹⁴ Em todo o processo de reintegração de posse da área, a defesa dos moradores alegou que não havia procurações ou quaisquer outros documentos que comprovem que a San Marino e a Stéfani Nogueira representavam os proprietários da área, fato desconsiderado pela Juíza responsável pelo caso (SANTOS, 2015).

Os advogados dos agentes do mercado imobiliário, no contexto da assinatura do convênio RAO Internacional de 2012, alegaram perdas econômicas de uma área que, evidentemente, passou por um processo de especulação imobiliária¹⁵, na qual seus proprietários a deixaram sem uso por décadas. A partir da abertura do processo judicial, tem início uma árdua luta dos moradores do núcleo urbano informal para permanecer na área e ter a prevalência do direito à moradia ante ao direito à propriedade especulativa.

3 REINTEGRAÇÃO DE POSSE, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AUTO-ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA PARA O ENFRENTAMENTO À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

No caso da reintegração de posse do núcleo urbano informal iniciada em 2014, a área objeto da reintegração de posse se localizavam os assentamentos precários autodenominados Nelson Mandela e Nazaré Paulista, de ocupação recente na década de 2010, e João Pessoa, localizada desde de 1989. As ocupações de moradia foram tratados pelo processo de reintegração de posse, por meio da Juíza do caso e dos advogados do pedido, como sendo os mesmos assentamentos, sem avaliação temporal, sem as análises dos processos de usucapião em andamento, sem averiguação *in loco* e sem diálogo com os moradores (Santos, 2015), além de criminalizar os

¹⁵ O abandono da área pode ser comprovado por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público com os proprietários da área no ano de 2011 (São Paulo, 2014. Fls. 345/368). O objetivo do termo era a manutenção e limpeza da área por parte dos proprietários, por conta de problemas de depósito irregular de resíduos urbanos, como lixo doméstico e de construção civil, nos quais atraíam aves de grande porte para a região. O TAC não foi cumprido, caso contrário não haveria núcleo urbano informal na referida área, além do fato dos moradores das comunidades alegarem que foram eles próprios que limpam a área e impediram os depósitos irregulares de resíduos e impediram a proliferação de aves prejudiciais ao transporte aéreo (Santos, 2015).

ocupantes com adjetivos como “violentos e ameaçadores”¹⁶, “invasores”¹⁷ e “local de prostituição e zumbis do crack”¹⁸ (Scatena, 2022).

Um acordo foi firmado em audiência em março de 2014 com os advogados que representavam os proprietários de terra e a San Marino e Stéfani Nogueira com o intimado e a advogada Raquel Silva Monteiro. O acordo firmou a saída dos moradores do local sem a necessidade de uso de força policial, fato cumprido pelos moradores da Nelson Mandela e não cumprido pelos moradores da João Pessoa e Nazaré Paulista, porque não foram intimados do caso e desconheciam o processo. Contudo, o processo de reintegração de posse não foi cessado após a saída dos moradores da Nelson Mandela e os proprietários da área, por sua vez, não fiscalizaram a área desocupada que, por sua vez, foi novamente ocupada pelo crescimento do assentamento Nazaré Paulista.

Foi nesse contexto de reintegração de posse que moradores da antiga ocupação João Pessoa e da recente Nazaré Paulista iniciaram um movimento político tanto na organização interna dos assentamentos quanto nas relações com o poder público. O movimento político contou com a participação do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP (NAJURP) e do Partido dos Trabalhadores (PT), que fizeram parte da defesa no processo judicial de reintegração de posse, além de participação do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo (SASP), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Instituto Paulista de Cidades Criativas e Identidades Culturais (IPCCIC), Movimento Pró Novo Aeroporto de Ribeirão Preto e Região: Congonhas Não!, Grupo de Autogestão Habitacional de Ribeirão Preto (GAHRP), cursos de arquitetura e urbanismo de universidades privadas, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM/SP), Associação Comunitária de Moradores do Jardim Aeroporto, Movimento Panelaço,

¹⁶ Esses adjetivos são oriundos tanto dos advogados da ação quanto das sentenças proferidas pela juíza do caso, que solicitou mais de uma vez no processo o uso da força policial nos mandatos de reintegração de posse.

¹⁷ O termo invasão é corriqueiramente utilizado no processo, menos quando a defesa faz suas alegações, denominando como ocupação os assentamentos Nelson Mandela, Nazaré Paulista e João Pessoa.

¹⁸ A adjetivação preconceituosa e desvinculada da realidade desumaniza os moradores das ocupações urbanas e mostra total desconhecimento da realidade dos moradores. A adjetivação foi proferida por um funcionário público, assistente da juíza do caso, possível de ser conferida na folha 1.349 do processo judicial.

ONG Associação Ecológica Pau Brasil, Associação Amigos do Memorial da Classe Operária (AAMCO-UGT), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHPE), entre outras entidades.

A articulação política ocorreu em duas frentes, a primeira articulação foi interna. O assentamento desenvolveu uma autogestão da comunidade através de: regramentos de uso do espaço e dos lotes; respeito aos arruamentos já previstos no loteamento; pontos de coletas de lixo doméstico das moradias; abertura de uma associação de moradores¹⁹ e construção de espaço para alocar a sede da associação de moradores; contato com o Correios para solicitar entrega de cartas e mercadorias na comunidade; comunicação via redes sociais e jornais impressos, conforme Figura 4; realização de eventos culturais; promoção de assembleias periódicas para informes do processo judicial e das ações da comunidade; mutirão de plantio de árvores; entre outras atividades²⁰.

A outra articulação tem caráter institucional, desenvolvida através de diálogo permanente com Prefeitura Municipal e com a Câmara Municipal, participação nas reuniões do Conselho Municipal de Moradia (Santos, 2018), delegação de lideranças para participar no processo judicial, articulação com movimentos de moradia em escala estadual e nacional, comunicação com a mídia local, além de eventuais protestos com a pauta moradia na cidade de Ribeirão Preto.

¹⁹ A ata de fundação e o Estatuto Social se encontram no processo judicial, folhas 2338 a 2345.

²⁰ As atividades que são realizadas no núcleo urbano informal podem ser acompanhadas nas redes sociais das comunidades: <<https://web.facebook.com/profile.php?id=100063706350366>>, <<https://web.facebook.com/profile.php?id=100072220672588>>, <https://www.instagram.com/com_unidade2023/?utm_source=qr&igshid=NGExMmI2YTkyZg&fbclid=IwAR2FLVOajhNlzVfYa08jN-LWrM13xRyypU0LGGFz6VogGzK93WrsQj8TzOg>.

Figura 4: Jornal da Associação de Moradores da Nazaré Paulista, maio de 2019.

**FICA NAZARÉ
OCUPAR! RESISTIR!**

Associação dos Moradores da Nazaré Paulista - Ribeirão Preto-SP - n.º 1 - maio 2019

NA LUTA PELA CONQUISTA DA TERRA

**Nazaré Paulista cria
Associação de Moradores**

Desde o surgimento das primeiras casas, a comunidade Nazaré Paulista tem se destacado pela força na organização social, com o empenho dos moradores pelo sonho da conquista definitiva de suas moradias.

Tivemos muita luta na comunidade e várias conquistas.

No final de 2018, quando o fantasma da remoção rondava forte a comunidade, a organização teve que se fortalecer.

Novas demandas surgiram. Lideranças foram se destacando, e com isso a necessidade de constituir uma Associação de Moradores para representar a comunidade.

Mas, para que serve uma Associação?

Quem deve participar?

Como faço para contribuir?

O que eu ganho com isso?

Entre, seja bem vindo, seja bem vinda!

FAÇA PARTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

Nazaré Paulista recebeu a visita de Erminia Maricato

No auge de luta pela manutenção da comunidade, recebemos o apoio e a visita da professora, pesquisadora e ativista Erminia Maricato.

Na ocasião, ela disse que a única forma de conquistar a moradia é através da luta.

Disse que a cidade de Ribeirão Preto é um caso impressionante de especulação imobiliária. Resultou a justa luta da comunidade, falando da função social da terra que é garantida pela constituição de 1988.

Disse que diante das leis, estamos do lado certo, da lado da justiça, mas pra isso se tornar realidade é preciso muita organização da comunidade.

Universitários fazem cadastramento na Nazaré Paulista

O levantamento foi realizado a pedido da associação de moradores pelos alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo sob orientação da profa. Vera Blat.

O trabalho visa dar uma identidade coletiva para a comunidade. Com dados sobre quantas famílias, quantas crianças, idosos, tipo de ocupação. O resultado será divulgado em nosso próximo boletim informativo.

Nazaré Paulista oferece almoço comunitário

Foi um dia de alegria e comunhão. A ideia era receber convidados para conhecer a nossa comunidade e fortalecer os laços através da solidariedade e celebração da vida.

Também estava presente a cultura, com músicas de viola e a belíssima apresentação do Maracatu Chapéu de Sol.

Com o tema "Fica Nazaré, Ocupar! Resistir!" várias lideranças puderam se manifestar em apoio à permanência da comunidade.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES NAZARÉ PAULISTA

Para que serve a Associação?

Qualquer tipo de organização da comunidade é super importante. Quando se faz um compincho de futebol, um mutirão de limpeza, uma festa junina, um almoço comunitário...

Todas as vezes que temos ações coletivas a comunidade se fortalece e surgem mais necessidades de aprimorar a organização.

Oficializar e registrar a Associação dá mais poder aos moradores e estabelece uma organização com responsabilidades. Com isso poder representar a comunidade junto ao judiciário e a prefeitura.

Quem pode participar?

Para que realmente o trabalho da Associação funcione bem, todos os moradores da área precisam se sentir donos dela, e não apenas esperar de suas lideranças as decisões e atitudes.

É preciso se envolver, opinar, dialogar, ver quais as ideias que todos têm e colocá-las em comum, de forma que as decisões tomadas sejam as mais coletivas possíveis.

A coordenação da Associação precisa estar sensível e aberta à participação de todos os moradores, mesmo aqueles que ainda não tem uma caminhada de envolvimento tão frequente. É necessário dar condições para que as pessoas se tornem parte da vida do bairro.

Todos que moram na comunidade devem participar!

Como faço para contribuir com a Associação?

A Associação é muito dinâmica, com várias atividades, como as assembleias, elaborar atas, convidar os moradores, organizar a contribuição associativa, cumprir as tarefas combinadas em reunião, elaborar documentos, organizar eventos, ou seja, tem trabalho para todos.

Cada um tem alguma coisa para contribuir na Associação e quanto mais colaboração é melhor para todos, por isso, sua participação sempre será muito importante.

O que eu ganho com isso?

A cidadania não existe de forma pronta e acabada. Nem é alguma coisa que se pode comprar ou ganhar de alguém. Cidadania é sempre construção.

Para ter cidadania é preciso que todos tenham os direitos garantidos na lei, e cumpram seus deveres na sociedade.

Para manter uma comunidade harmoniosa, solidária e feliz, é necessário um envolvimento das famílias, um envolvimento de todos.

Cada conquista da Associação deve ser celebrada. Hoje se estamos em nossa comunidade porque houve uma mobilização para garantir isso.

Quanto mais gente se envolve com a Associação, mais a comunidade ganha como um todo!

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES NAZARÉ PAULISTA

"Poderíamos falar de déficit habitacional, e podemos falar das casas erguidas a duras penas e com amor.

Poderíamos falar das aspersões da vida, e podemos falar das crianças brincando nas ruas e de esperança estampada nos rostos.

Poderíamos falar de abandono, e podemos falar de aconchego e companheirismo.

Poderíamos falar de especulação imobiliária, e podemos falar de união e solidariedade.

Poderíamos falar de privações de direitos básicos, e podemos falar de gente simples armada de fibra e de coração.

O Estado está obrigado a tratar, combater, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro. Tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade, segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo de moradia acessível, habitabilidade, acessibilidade e adequação cultural.

Direito à moradia vai além de qualquer pressuposto de definição. Está contido bem além de normas que valorizam o ser humano e suas necessidades."

(texto da face Maracatu Chapéu de Sol - s/nº)

Ocupar! Resistir! Construir! Fica, Nazaré!

Só queremos um lugar pra viver e morar com a família!

Fonte: Scatena, 2022.

A participação de profissionais, estudantes e professores ligados à arquitetura e urbanismo, direito e ciências sociais foram fundamentais para assessorar na auto-organização das comunidades e auxiliar na elaboração da defesa do processo. Mesmo que a participação tenha ocorrido de forma voluntária e esporádica, podemos afirmar que as atividades estão relacionadas à Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), não como uma política pública municipal (Amore, 2016), mas sim como uma forma de resistência exposta dentro do campo do planejamento conflitual, cuja realização se dá pela ação dos moradores dos assentamentos com participação de entes da sociedade civil e não pelo Estado ou pelo Mercado (Vainer, 2016).

Importante ressaltar que Ribeirão Preto passou por dois governos consecutivos avessos à participação popular nas tomadas de decisões em relação às legislações urbanísticas e em relação à questão dos assentamentos precários e o Aeroporto. No Governo Dárcy Vera²¹ houve uma clara intenção de alteração do zoneamento em torno do aeroporto de Uso Misto para Uso Industrial para favorecer investimentos imobiliários e desfavorecer os moradores do entorno tanto em situação formal quanto em situação informal (Scatena, 2022)²². O Governo Duarte Nogueira²³ deu continuidade ao processo de exclusão da participação popular nas tomadas de decisões que fossem contra os interesses do Capital Imobiliário. No ano de 2018 é aprovado o novo Plano Diretor que altera substancialmente a legislação em torno do Aeroporto Leite Lopes:

Art. 53 Constituem diretrizes gerais da produção e organização do espaço físico:

(...)

²¹ Prefeita de 2007 a 2011 pelo DEM e de 2011 a 2017 pelo PSD.

²² A ingerência política do Governo Dárcy Vera na alteração do uso do solo por meio da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) foi tão latente, que no ano de 2012 a lei sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de número de identificação 20983604820148260000 SP e número de processo 2098360-48.2014.8.26.0000, justamente por conta de falta de audiências públicas obrigatórias e da não participação popular no processo de revisão da lei. Teor completo da ADI em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/146478530/direta-de-inconstitucionalidade-adi-20983604820148260000-sp-2098360-4820148260000/inteiro-teor-146478539?ref=juris-tabs>

²³ Prefeito do quadriênio 2018-2021 e atual prefeito de 2022 a 2024, ambas gestões pelo PSDB.

VIII - estimular a consolidação de uma zona aeroportuária e logística no entorno do Aeroporto Leite Lopes;
(...)

§ 2º - O uso e a ocupação do solo das áreas lindeiras às rodovias, ao distrito empresarial e ao sítio aeroportuário que delimita o Aeroporto Leite Lopes serão definidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e considerarão os possíveis impactos de vizinhança que estes empreendimentos podem ocasionar e a necessidade de dispor de zonas de desenvolvimento empresarial no município próximos à estrutura de sistema viário, rodoviário e ferroviário existentes e seu caráter regional e metropolitano (Ribeirão Preto, 2018).

Apesar da região do Aeroporto Leite Lopes não ter capacidade estrutural de se tornar uma zona aeroportuária, devido às questões urbanísticas apresentadas anteriormente, e apesar das audiências públicas não qualificadas e em desacordos com o Estatuto das Cidades (Perioto, 2016), e apesar dos apelos em audiências públicas da necessidade de um novo aeroporto com porte internacional²⁴, o Governo revisou a legislação segundo seus interesses²⁵ e do Capital Imobiliário. Além disso, também podemos traçar críticas à revisão da LPUOS, cujo trâmite se encerrou em abril de 2023. A LPUOS de 2023 reforça o zoneamento aeroportuário e define a região como uma Unidade de Ocupação Planejada (UOP) específica para o aeroporto, a UOP 03-AER (Ribeirão Preto, 2023).

Apesar de inúmeras críticas da bibliografia especializada, ainda é possível afirmar que a participação popular na produção de legislações urbanísticas e no planejamento urbano conferem qualidade aos resultados finais e garantem direitos fundamentais. Esse indicativo de qualidade pode ser percebido tanto no próprio processo, com seus conflitos que ampliam a democracia, quanto nos produtos finais, expostos nas próprias legislações e planos, e consequentemente no resultado final que é a cidade (Rolnik, 2006).

²⁴ A participação popular em audiências públicas se deu via Movimento Pró-Novo Aeroporto. Informações disponíveis em: https://novaeroportoaribeiraopreto.blogspot.com/?fbclid=IwAR1OOM0kwYvAsU0BBmX8GY6OcA_ZWbMKAXUz3Inzyi_c6mFXzEdoPZPUPL0

²⁵ O Plano Diretor de 2018 (Lei Complementar nº 2.866/2018) também desarticulou a participação democrática via Conselhos Urbanísticos ao não obrigar reuniões mensais, conforme parágrafo único do artigo nº 168 da referida lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A movimentação política dos moradores da Comunidade João Pessoa, posteriormente associada à mobilização dos moradores da Comunidade Nazaré Paulista, surtiu efeito não somente no próprio processo judicial de reintegração de posse, mas na própria conformação material do território mais atual, e nos resultados sobre a organização política coletiva do referido núcleo urbano informal. As estratégias jurídico-políticas resultaram na vitória judicial articulada a uma rede de parceiros no enfrentamento à remoção e violação de direitos humanos, associada com o próprio processo de mobilização, organização e amadurecimento social e político de suas lideranças e demais moradores e moradoras.

A combinação entre a incansável defesa judicial²⁶, as pressões políticas e organização comunitária, resultaram no processo ter sido vencido pelos moradores em primeira instância e na apelação em segunda instância. Notadamente, uma vitória bastante rara, seja para o cenário municipal, como em relação à segunda instância, cuja alegação da sentença, reiterada no acórdão, baseou-se no não cumprimento do preceito constitucional da função social da propriedade da área e na fundamentação da dignidade humana e no direito fundamental à moradia adequada,²⁷ relegando a discussão à indenização por ter havido uma desapropriação indireta efetuada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto em relação aos proprietários.

²⁶ As teses de defesa elaboradas pelas advogadas Nickole Sanchez Frizzarim, Gabriela Leal, Ana Cláudia Mauer dos Santos, Yan Bogado Funck e Jorge Roque foram vitoriosas ao fim e ao cabo, referenciadas na decisão de primeiro grau do processo judicial nº 1005900-93.2014.8.26.0506, em diálogo direto com a peça de contestação.

²⁷ Segundo sentença do relator da apelação, o desembargador Roberto Mac Cracken, “A imensa área desprovida de edificação – e nem destinação a outra finalidade – perdurou por anos, sem nenhuma utilização, até a ocupação dos réus. Por seu turno, está comprovado nos autos que a área em questão foi ocupada, desde 2014, por famílias de baixa renda, com escopo de moradia, em efetivo exercício ininterrupto da posse. Consta também dos autos que a área ocupada apresenta infraestrutura, ainda que precária. Nesse contexto fático, deve ser consignado que a dignidade da pessoa humana é o fundamento da República Federativa do Brasil e a moradia é o último patrimônio da pessoa para subsistência com o mínimo de dignidade, integrando os denominados direitos sociais (...) “Desse modo, é de rigor reconhecer a melhor posse dos réus, sob o enfoque da função social da propriedade, razão da improcedência do pedido de reintegração de posse”. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=71031&fbclid=IwAR35Sun9qHelf5iV006y_zh9Q_CGIlXKsbirsic3Zt-2iDboHQ5NeKfD5jQ

Atualmente, essa comunhão de esforços resultou na abertura, por parte do Município de Ribeirão Preto, do processo administrativo de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) do núcleo urbano informal “Comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista”²⁸. Alguns daqueles que integraram a rede de parceiros que fizeram coro à resistência à remoção, hoje está desenvolvendo projeto de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) em conjunto com a Associação de Moradores para a elaboração de modo participativo não apenas do projeto urbanístico, mas de todos os estudos e documentos que conformam o Projeto de Regularização Fundiária (Art. 35, Lei Federal nº 13.465/2017).

Figura 5 - Foto panorâmica do núcleo urbano



Fonte: Aerofotografia com Drone feito pela Equipe AAMCO-UGT e Maitá ATHIS (fev.2023)

²⁸ O deferimento do pedido pelo Município de Ribeirão Preto/SP resultou na abertura de dois processos administrativos: o processo PMRP de nº 2022.170359, relativo à elaboração do projeto urbanístico, e o PMRP nº 2023.005434, o qual concentra o acompanhamento das etapas e demais fases de toda a Reurb-S.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S. Assessoria e Assistência Técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. *In: II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*, 2016, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

BRASIL. 2017. Lei Complementar de nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasil: 2017.

DOS SANTOS, D. B. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. 2017. Dissertação (mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

FERNANDES, Maria Esther (coord.). **A cidade e seus limites: as contradições urbanas na “Califórnia Brasileira”**. São Paulo: Annablume Editora/FAPESP, 2004.

PERIOTO, J. N. **A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto - SP**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2016.

RIBEIRÃO PRETO. 2012. Lei Complementar nº 2.505 de 17 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ribeirão Preto. Declarada inconstitucional pela ADI no 2098360-48.2014.8.26.0000. Ribeirão Preto - SP: 2012.

RIBEIRÃO PRETO. 2018. Lei Complementar nº 2.866 de 27 de abril de 2018. Dispõe sobre a revisão do plano diretor implantado pela lei complementar nº 501, de 31 de outubro de 1995 e modificado pela lei complementar nº 1.573, de 13 de novembro de 2003, na forma que especifica, e dá outras providências. Ribeirão Preto - SP: 2018.

RIBEIRÃO PRETO. 2021. Anexo I Parte integrante da Lei Complementar nº 3.052 de 2020 Política Municipal de Habitação de Interesse Social e Plano Local de Habitação de Interesse Social Ribeirão Preto 2020-2029. Ribeirão Preto-SP: 2021.

RIBEIRÃO PRETO. 2023. Lei Complementar de nº 3.175 de 17 de abril de 2023. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Ribeirão Preto de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 2.866, de 27 de abril de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências. Ribeirão Preto - SP: 2023.

RIZZATTI, H. **Urbanização corporativa vista pelo avesso:** Periferização, interseccionalidade e lugar – uma análise a partir das ocupações de terras urbanas. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2020.

SÃO PAULO. 2014. Tribunal de Justiça de São Paulo, 22ª Câmara de Direito Privado. Apelação nº 1005900-93.2014.8.26.0506: 2014.

SÃO PAULO. 2014. Tribunal de Justiça de São Paulo. A.D.I. – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.0000, que declara a Lei Complementar no 2505/2012, Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo de Ribeirão Preto inconstitucional pelo Tribunal de Justiça. São Paulo, 15 de outubro de 2014.

SÃO PAULO. 2021. TJSP converte reintegração de posse em Ribeirão Preto em ação de indenização por desapropriação indireta. 17 de agosto de 2021. Acesso em 6 de julho de 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=71031&fbclid=IwAR35Sun9qHelF5iV006y_zh9Q_CGilXKsbirsic3Zt-2iDboHQ5NeKfD5jQ

SANTOS, A. C. M. dos.; LIMA, N.A.B. Direito à moradia e mobilização social: um breve panorama das condições habitacionais em Ribeirão Preto. In. SEVERI, F; PONZILACQUA, M. H.; CARNEIRO, C. **Direitos Humanos em Ribeirão Preto - SP 2012.** Relatório do: Núcleo de Assessoria Jurídica Popular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP. 2012.

SANTOS, A. C. M. dos. **Movimentos Populares de Luta por Moradia e Judicialização dos Conflitos Fundiários:** o caso da Favela João Pessoa de Ribeirão Preto-SP na busca por Acesso à Justiça. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP/ USP, 2015.

SANTOS, A. C. M. dos. **Assessoria Jurídica Popular em conflitos fundiários:** contribuições teórico-metodológicas para educação popular em direitos a partir da experiência com ocupações urbanas em Ribeirão Preto-SP. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

SANTOS, A. C. M.; FIGUEIREDO, A. L. S.; OYAMA, A. C.; MELLO, B. M.; ROCHA, C. M. G. V.; SANTOS JUNIOR; E. R.; DOS SANTOS, M. F. B.; VITAL; N. M.; GOMEZ, R. S.; KANDRATAVICIUS; S.; SCATENA, T. P.; **Síntese das atividades:** Replanejar com a Paisagem: qualificação urbana e ambiental sob a perspectiva da multidimensionalidade dos riscos nas Comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista (Ribeirão Preto-SP) como suporte à Regularização Fundiária. Associação Amigos do Memorial da Classe Operária (AAMCO-UGT). Ribeirão Preto - SP. 2023. ISBN: 978-65-999093-2-0.

SCATENA, T. P. Aeroporto Leite Lopes de Ribeirão Preto: formação e conflitos em infraestrutura. Dissertação de mestrado. - São Carlos. Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU/USP), 2022.

SILVA. A. C. B da. **Expansão urbana e formação dos territórios de pobreza em Ribeirão Preto:** os bairros surgidos a partir do núcleo colonial Antônio Prado (1887). 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

VAINER, C. O Plano Popular da Vila Autódromo, uma Experiência de Planejamento Conflitual. In: OLIVEIRA, F.; SANCHÉZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. **Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

CENSO ASSISTENCIAL MUNICIPAL: UMA FORMA DE GARANTIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS BÁSICOS EM ATENDIMENTO AO ODS Nº 10, POR MEIO DA AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO BPC

MUNICIPAL ASSISTANCE CENSUS: A WAY TO GUARANTEE AND ENFORCE BASIC RIGHTS IN COMPLIANCE WITH SDG NO. 10, THROUGH EXPANDING ACCESS TO THE BPC

Carolina Silvestre*

RESUMO: O Benefício de Prestação Continuada é um importante instrumento de materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, de inclusão social e de efetivação de direitos básicos. Possui caráter assistencial e garante a renda mensal de um salário-mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O presente artigo apresenta um dos principais desafios deste programa de distribuição de renda, qual seja, a identificação adequada e o alcance daqueles que se enquadram como potenciais beneficiários. A pesquisa tem como objetivo a proposta de criação de uma política pública capaz de alcançar os indivíduos que se enquadram nos critérios de elegibilidade e, consequentemente, minimizar erros de exclusão do benefício assistencial, por meio da realização de uma busca ativa a ser desempenhada numa ação de verdadeiro Censo Assistencial Municipal. O censo possibilitaria localizar e tornar visíveis os indivíduos vulneráveis que preenchem os requisitos do Benefício de Prestação Continuada, permitindo o acesso ao benefício, a fim de reduzir a desigualdade social em atendimento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – Redução das Desigualdades.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada; Censo Assistencial Municipal; Diminuição da Desigualdade; Erro de Exclusão.

ABSTRACT: *The Continuous Payment Benefit is an important instrument for materializing the principle of human dignity, social inclusion and the realization*

* Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pelo PROJURIS. Pós-graduada em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária na Faculdade Legale. Advogada inscrita na OAB/SP 318.539. E-mail: ca.carolsilvestre@gmail.com

of basic rights. It has an assistance nature and guarantees a monthly income of one minimum wage to people with disabilities and elderly people aged sixty-five or over who prove that they do not have the means to provide for their own maintenance or have it provided for by their family. This article presents one of the main challenges of this income distribution program, namely, the adequate identification and reach of those who qualify as potential beneficiaries. The research aims to propose the creation of a public policy capable of reaching individuals who meet the eligibility criteria and, consequently, minimizing errors of exclusion from the assistance benefit, by carrying out an active search to be carried out in an action of a true Municipal Assistance Census. The census would make it possible to locate and make visible vulnerable individuals who meet the requirements of the Continuous Payment Benefit, allowing access to the benefit, in order to reduce social inequality in compliance with Sustainable Development Goal No. 10 of the United Nations 2030 Agenda – Reduction of Inequalities.

Keywords: *Continuous Payment Benefit; Municipal Assistance Census; Reduction of Inequality; Deletion Error.*

INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada integra a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. A Assistência Social visa garantir ao cidadão, independentemente de qualquer contraprestação financeira direta ao Estado, condições mínimas para o exercício de uma vida digna. Essa não contraprestação que o difere dos benefícios de caráter previdenciário.

O Benefício de Prestação Continuada tem proteção constitucional e está previsto no artigo 203 da Constituição Federal que, em seu inciso V, garante a percepção de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Por ter caráter assistencial, o órgão que o administra é o Ministério da Cidadania, mas a operacionalização é feita pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. No INSS são feitos o requerimento e as avaliações médica e social, bem como o pagamento do benefício.

Os requisitos para a sua concessão estão previstos nos artigos 20 e 21 da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, Lei nº 8.742/1993. Um dos critérios de enquadramento ao benefício é o de renda: é necessário

que a renda por pessoa do grupo familiar seja igual ou menor que 1/4 do salário-mínimo.

Trata-se, portanto, de benefício destinado à população em situação de extrema vulnerabilidade social e, por esse motivo, pode ser considerado um instrumento de materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, de inclusão social e de efetivação de direitos básicos.

Atualmente, o Benefício de Prestação Continuada é o maior programa brasileiro de transferência de renda em termos orçamentários. Na página da internet do portal da transparência da Controladoria Geral da União consta que o valor disponibilizado em junho de 2023 (última atualização) aos 4,7 milhões de beneficiários foi de aproximadamente 7 milhões de reais.

Apesar da importância do benefício como componente da proteção básica aos indivíduos considerados miseráveis, um dos principais desafios é a identificação adequada e o alcance daqueles que se enquadram como potenciais beneficiários.

Faz-se necessária a atuação positiva do Estado capaz de minimizar o erro de exclusão, que se dá quando o indivíduo se enquadra nos critérios de elegibilidade do benefício, mas não o recebe.

Propõe-se, para tanto, a criação de uma política pública capaz de localizar e tornar visíveis os indivíduos vulneráveis que preenchem os requisitos do Benefício de Prestação Continuada, possibilitando o acesso ao benefício, a fim de reduzir a desigualdade social em atendimento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – Redução das Desigualdades.

O objetivo da pesquisa é a proposta de criação de um Censo Assistencial Municipal, capaz de alcançar os indivíduos que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada e, conseqüentemente, minimizar esses erros de exclusão.

1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VULNERABILIDADE DOS DESTINATÁRIOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 3º, inciso III, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e, em

seu artigo 6º, caput, como direito social, o dever de combate à pobreza e assistência aos desamparados:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O artigo 2º da Lei 8.742/1993¹, denominada Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, por sua vez, traz os objetivos da Assistência Social, que se encontram divididos em três grupos: proteção social; vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

A proteção social tem como objetivo a garantia à vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos. Marisa Santos, Desembargadora do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em sua obra, enumera os destinatários dessa proteção:

Note-se que a proteção social deve alcançar justamente os sujeitos mais frágeis das relações sociais: família, infância, adolescência, velhice e pessoas com deficiência. A proteção social é efetivada por meio das ações do Sistema Único de

¹ Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das providões socioassistenciais.

Afirma, ainda, que a lei exige, para a concessão da cobertura assistencial, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade. (2021, p. 191)

Um dos instrumentos de efetivação dos direitos sociais dos hipossuficientes é o Benefício de Prestação Continuada, previsto no artigo 203, V², da Constituição Federal e no artigo 2º, I, “e”, da Lei 8.742/1993.

Referido artigo enquadra a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família como meio de proteção social.

O programa de distribuição de renda em questão é considerado, também, instrumento de transformação social e de materialização do princípio da dignidade da pessoa humana

O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e está previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal. Por ser fundamento basilar da República, cabe ao Estado assegurar ao cidadão proteção e promoção de medidas que lhe garantam uma vida digna.

Neste sentido, Marisa Santos dispõe:

As prestações de assistência social devem promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja “menos desigual” e possa exercer atividades que lhe garantam a subsistência. (2021, p. 186)

Para fazer jus ao benefício, o idoso ou pessoa com deficiência deverá comprovar o seu estado de miserabilidade. Pelo critério legal e objetivo, considera-se incapaz de prover a sua própria manutenção a pessoa

² Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

com deficiência ou idosa em que a renda mensal *per capita* familiar seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

Atualmente, o salário-mínimo mensal nacional é de R\$1.320,00 (um mil, trezentos e vinte reais) e, portanto, para se enquadrar no critério de renda do benefício, a renda mensal *per capita* familiar deve ser igual ou inferior a R\$330,00 (trezentos e trinta reais).

Vê-se, portanto, que os destinatários do benefício são idosos ou pessoas com deficiência que se encontram em situação de miserabilidade. São aquelas pessoas que não têm acesso a direitos básicos, como alimentação, saúde e moradia. Neste último, encontram-se os moradores de rua.

Importante destacar que, ao prever a transferência de renda mensal de um salário-mínimo ao destinatário do benefício, na prática, não só ele acaba sendo beneficiado, como também toda sua família.

Deste modo, o benefício de prestação continuada é a garantia do sustento básico dos seus beneficiários, por estar ligado a direitos fundamentais, à garantia do mínimo existencial e à restauração ou preservação da dignidade.

1.1 Dos erros de exclusão

Um dos principais desafios do Benefício de Prestação Continuada, assim como dos demais programas de transferência de renda, é a identificação adequada do seu público-alvo.

Isso se deve ao fato da ausência de registros oficiais e atualizados que contenham todos os dados necessários para a focalização do benefício. Nenhuma das bases de dados do governo contém, sozinha, o conjunto de informações necessárias para a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do benefício.

Nesse contexto é que se fala em erros de exclusão, ou seja, quando o indivíduo se enquadra nos critérios de elegibilidade do benefício, mas não o recebe. Isso significa que aqueles que mais precisam não estão sendo atingidos.

O Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DM/SAGI), responsável pela Política de Monitoramento do Ministério da Cidadania, a pedido do Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania (DBA/SNAS/SEDS/MC) elaborou o

documento “Focalização e Cobertura do BPC: uma análise metodológica” com o objetivo de construção de indicadores do Benefício de Prestação Continuada. O documento elaborado traz a importância da monitoração da focalização do benefício:

Esse estudo contribui para a discussão sobre métricas capazes de monitorar a cobertura e focalização do BPC, tendo em vista que o monitoramento do grau de focalização de programas de transferência de renda como o BPC é essencial para o gestor acompanhar a eficácia do programa, ou seja, se a política atinge os objetivos inicialmente planejados. (2020, p. 44)

Além dos problemas já citados acima, o estudo demonstra dificuldade de enquadramento das definições específicas utilizadas para o benefício:

Uma dificuldade adicional para a construção dos indicadores do BPC relaciona-se com os conceitos utilizados pelas bases de dados e pela gestão do Programa. Por exemplo, a definição de família e de deficiência são bastante distintas quando se compara o que é entendido pelo BPC e o que é utilizado nas pesquisas estatísticas. (2020, p. 45)

Somado a isso, é preciso levar em conta que as composições familiares são bastante dinâmicas, mudam ao longo do tempo e, por este motivo, os dados coletados devem ser atualizados com frequência.

Em conclusão, o estudo identificou limitações importantes que comprometem a validade dos indicadores apresentados:

[...] este trabalho identificou limitações importantes nos dados existentes no Brasil sobre este tema e buscou jogar luz a esta questão com o intuito de estabelecer uma colaboração técnica mais intensa entre as equipes do Ministério da Cidadania e de especialistas no tema com vistas a desenvolver indicadores que sejam mais confiáveis e reflitam de fato o desempenho do BPC. (2020, p.2)

Assim sendo, faz-se necessária uma base de dados que contenha todas as informações indispensáveis para calcular os indicadores de focalização e de cobertura do Benefício de Prestação Continuada, tais como: idade, existência ou não de deficiência, composição familiar, rendimento familiar e recebimento de benefício por outro membro do grupo familiar.

Ademais, essa base de dados deve estar em consonância com os conceitos importantes que envolvem o benefício, como aqueles já mencionados acima.

Frise-se que, há omissão inconstitucional do governo federal, por insuficiência no cumprimento do dever constitucional de proteção social, considerando a deficiência atual dos programas estatais de combate à pobreza, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada.

Essa falha na gestão dificulta o acesso de potenciais beneficiários a esse recurso, essencial para a promoção da inclusão social e para a própria sobrevivência.

2 DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O benefício da prestação continuada possui natureza assistencial, conforme já mencionado anteriormente. A Assistência Social está disciplinada nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e na Lei 8.742/1993 (LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social).

A LOAS, em seu artigo 1º, traz a definição de Assistência Social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Em sua obra, Amado traz o seguinte conceito:

É possível definir assistência social como as medidas públicas (dever estatal) ou privadas a serem prestadas a quem delas precisar, para os atendimentos das necessidades humanas essenciais, de índole não contributiva direta, normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana. (2020, p. 36)

Importante ressaltar que a Assistência Social compõe o tripé do sistema brasileiro da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Devido ao caráter assistencial, para a obtenção do benefício não é preciso que a pessoa tenha contribuído para o INSS, bastando que

preencha os requisitos para concessão e, por este mesmo motivo, não dá direito ao 13º salário.

Além disso, não gera direito à pensão por morte no caso de óbito de seu titular, por se tratar de benefício de caráter personalíssimo e que não tem natureza previdenciária.

O benefício pode ser de duas espécies: benefício de prestação continuada à pessoa idosa e benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência. Em qualquer de suas modalidades, o benefício assistencial será sempre de um salário-mínimo nacional.

Sua existência tem proteção constitucional, quando a Constituição da República prevê a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

O órgão que administra o benefício é o Ministério da Cidadania, mas a operacionalização é feita pelo Instituto Nacional de Seguridade Social-INSS.

Desta forma, cabe ao INSS receber os requerimentos, conceder, manter, revisar, suspender ou fazer cessar o benefício, realizar avaliação social da pessoa idosa e as avaliações médica e social da pessoa com deficiência, realizar os pagamentos do benefício, dentre outros.

Importante mencionar que a inscrição no Cadastro Único-CadÚnico é requisito obrigatório para a concessão do Benefício de Prestação Continuada e que, aqueles já cadastrados devem atualizar as informações há cada dois anos ou a qualquer tempo, quando houver alteração dos dados fornecidos.

O CadÚnico é um instrumento criado pelo Governo Federal e operacionalizado pelas prefeituras para identificar as famílias brasileiras de baixa renda. O titular do benefício, assim como sua família, deve estar inscrito no Cadastro Único e isso deve ser feito antes mesmo do requerimento do benefício.

Além desse requisito, é necessário também a comprovação da deficiência ou da idade, e da necessidade. Esses requisitos são cumulativos e serão analisados a seguir.

2.1 Do Idoso e da Pessoa com Deficiência

O artigo 20, *caput* e parágrafo 2º, da Lei n. 8.742/1993, traz a definição de idoso e pessoa com deficiência para fins de Benefício de Prestação Continuada:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

[...] § 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Considera-se idoso, portanto, aquele com idade de 65 (sessenta e cinco anos) ou mais. Trata-se de critério objetivo e, por este motivo, dispensa maiores discussões.

Por sua vez, a definição de deficiência sofreu inúmeras alterações ao longo dos anos. A última foi trazida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/2015, que deu a redação atual ao parágrafo 2º, do artigo 20 da Lei n. 8.742/1993.

Para Marisa Santos essa alteração foi importante para afastar o subjetivismo na interpretação de cada caso:

A alteração, aparentemente, foi apenas de redação. Porém, é de grande importância porque o conceito de pessoa com deficiência trazido pelo Estatuto, incorporado à LOAS, restou uniformizado na legislação brasileira, afastando o subjetivismo na apreciação do caso concreto. E mais: a nova redação não utiliza a palavra “impedimentos”, mas, sim, “impedimento”, o que pode sinalizar que, a partir da vigência do Estatuto, basta apenas um impedimento, e que a redação anterior exigia a comprovação de mais de um impedimento para que se aperfeiçoasse a contingência. (2021, p. 202)

Pessoa com deficiência é definida como aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou

sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Impedimento de longo prazo vem expresso no §10, do artigo 20, da Lei 8.742/1993: aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de dois anos. Desta forma, se a avaliação médica resultar em impedimento inferior a esse prazo, não restará configurada a condição de pessoa com deficiência para fins de Benefício de Prestação Continuada.

Exige-se das pessoas com deficiência a realização de avaliação médica e social, a primeira realizada por médico perito e a segunda por assistente social do INSS, para avaliação da deficiência e do grau do impedimento. É importante que o requerente apresente todos os documentos médicos disponíveis para subsidiar a avaliação médica e social.

Já, o assistente social deve avaliar o grau de dificuldade de integração à vida social do requerente, considerando a comunidade em que estiver inserido. O olhar social amplia a visão médica para o requerente do benefício.

Desta forma, a perícia social não se limita às informações sobre a renda familiar e condições de vida. Neste sentido, a súmula 80 da Turma Nacional de Uniformização-TNU:

Súmula 80 da TNU: “Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei n. 12.470/2011, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente”.

Importante frisar que as duas avaliações, médica e social, devem considerar a limitação desempenho de atividades e a restrição da participação social do requerente, de acordo com suas especificidades (Santos, 2021).

Ressalte-se que as avaliações médica e social poderão ser realizadas na moradia do requerente ou na instituição em que a pessoa estiver internada ou acolhida, quando comprovada a impossibilidade de deslocamento da pessoa com deficiência até o local de realização da avaliação.

2.2 Da Renda *Per Capita*

Como já mencionado, tanto para o idoso, quanto para a pessoa com deficiência, é necessário comprovar, além dos requisitos já apresentado, não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, nos termos do §3º, do artigo 20, da Lei 8.742/1993:

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

O salário-mínimo mensal nacional é de R\$1.320,00 (um mil, trezentos e vinte reais) e, portanto, para se enquadrar no critério de renda do benefício, a renda mensal *per capita* familiar deve ser igual ou inferior a R\$330,00 (trezentos e trinta reais).

Frise-se que o critério objetivo de verificação da renda mensal familiar é relativizado pela jurisprudência. Assim, quando indeferido o pedido administrativamente, é possível a demonstração do requisito de miserabilidade, dependendo das peculiaridades do caso concreto, mesmo que a renda *per capita* ultrapasse o previsto na lei.

O cálculo da renda por pessoa deve ser feito considerando a soma de todos os rendimentos recebidos mensalmente por aqueles que fazem parte do grupo familiar. Para fins de Benefício de Prestação Continuada, considera-se família: o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Desta forma, a avaliação desconsidera a renda de qualquer outro integrante do grupo familiar que não se enquadre nos referidos vínculos com o beneficiário, mesmo que resida na mesma moradia.

Há uma exceção quando se tratar de Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa: se já existir um membro da família que o recebe, a renda deste benefício não será contada no cálculo da renda familiar *per capita* mensal do outro idoso que está no mesmo grupo familiar.

3 DA BUSCA ATIVA

A Assistência Social está submetida à princípios próprios, previstos no artigo 4º da Lei 8.742/1993, todos pautados pelo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

O princípio descrito no inciso V menciona a necessária divulgação dos serviços prestados à população que deles necessitam.

Para Frederico Amado, a publicidade dos programas sociais é indispensável para a inclusão social dos vulneráveis:

Demais disso, em decorrência do Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento, busca o assistencialismo a inclusão social dos necessitados, através do maior alcance dos direitos sociais, o que poderá ser atingido através da publicidade das medidas a serem prestadas (2021, p. 36).

No primeiro tópico do trabalho foram mencionados os objetivos da Assistência Social, presentes no artigo 2º, da Lei 8.742/1993 e, entres eles estão: a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

O primeiro objetivo visa sistematizar, analisar e disseminar as informações das situações de vulnerabilidades e riscos sociais das famílias, bem como dos serviços ofertados pela Assistência Social.

Neste sentido, Marisa Santos:

A vigilância socioassistencial cuida de analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. Neste aspecto, a lei indica que a atividade administrativa de desenvolvimento de projetos sociais deve ser fundada em levantamentos e estudos de bases territoriais, que propiciem o conhecimento das peculiaridades locais e das carências das respectivas comunidades (2021, p. 188).

Por sua vez, a defesa de direitos deve garantir que as pessoas em situação de vulnerabilidade e miserabilidade tenham acesso às informações sobre os programas assistenciais existentes e, ainda mais, que sejam assistidas na defesa desses direitos.

Analisando de forma conjunta os princípios e objetivos da Assistência Social e o problema apresentado no presente trabalho, tem-se que, quando se trata de destinatários em situação de extrema vulnerabilidade, a publicidade não é suficiente para alcançar os potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, tendo em vista que os objetivos descritos não estão sendo atingidos de forma plena ou, ao menos, satisfatória.

Atualmente, a grande maioria dos requerimentos do Benefício de Prestação Continuada são realizados pelo próprio Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, quando o cidadão o procura para realizar ou atualizar a sua inscrição no CadÚnico, que é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O CRAS é uma unidade pública de atendimento à população, mantido pelas Prefeituras e pelo Governo Federal, que tem como objetivo garantir acesso aos direitos sociais das famílias e indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Desta forma, o cidadão que acredita que se enquadra em algum dos programas do governo ou mesmo que acredita que tem direito ao Benefício de Prestação Continuada é quem procura o CRAS, que verifica se a pessoa se enquadra nos requisitos e dá entrada no requerimento administrativo.

É certo que existem as visitas domiciliares realizadas pelos assistentes sociais e que permitem realizar o acompanhamento e encaminhamentos necessários aos programas do governo, porém, não são suficientes e não são direcionadas exclusivamente ao Benefício de Prestação Continuada.

Nesse contexto é que surge a necessidade de uma busca ativa pelo poder público, ou seja, a atuação positiva do Estado capaz de minimizar o erro de exclusão do benefício, que pode ser feita por meio do Censo Municipal, que será abordado no tópico seguinte.

3.1 Censo Municipal

O censo é uma solução prática para identificar as pessoas que hoje estão invisíveis, por meio de uma busca ativa, resultando na ampliação da cobertura do benefício e na retirada do idoso ou deficiente da situação de extrema miserabilidade.

Ressalte-se que, como já explicado anteriormente, existem algumas bases de dados do Governo, como por exemplo, o censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, porém, nenhuma delas disponibiliza todas as informações necessárias de forma conjunta para a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do benefício.

O Censo Assistencial Municipal seria a atuação positiva do Estado no processo de identificação do público-alvo do Benefício de Prestação Continuada, aumentando assim, o seu alcance.

Para isso, o conjunto dos dados e das informações coletados pelo censo abrangeria especificamente os critérios de elegibilidade do benefício já mencionados anteriormente: idade; existência ou não de deficiência; composição familiar; rendimento familiar e recebimento do Benefício de Prestação Continuada por outro membro da família.

Além disso, o Censo Assistencial Municipal utilizaria as definições exatas desses critérios contidas na lei para fins de Benefício de Prestação Continuada, como por exemplo, a composição do grupo familiar e o que define a deficiência.

Com isso, o censo conseguiria minimizar os erros de exclusão do benefício assistencial, por meio da realização de uma busca ativa, resultando na ampliação de sua cobertura.

Essa atuação positiva do poder público permitiria saber, ainda, se o programa está cumprindo com os objetivos preestabelecidos.

Somado a isso, a solução possibilitaria o acesso ao benefício por mais pessoas, a fim de reduzir a desigualdade social, em atendimento

ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas-ONU é um plano de ação global composta por 17 objetivos interconectados e tem como finalidade atingir em 2030 um mundo melhor para os povos e as nações. Os objetivos abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados pelas pessoas no Brasil e no mundo.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 diz respeito à Redução das Desigualdades dentro dos países e entre eles.

No Brasil, dentre as metas desse objetivo, duas delas se estão intimamente ligadas à solução proposta no presente trabalho. São elas: empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, de forma a reduzir as desigualdades, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, nacionalidade, religião, condição econômica ou outra e; reduzir desigualdades por meio da adoção de políticas fiscal, tributária, salarial e de proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada é um importante instrumento de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e de transformação social, visto que é capaz de retirar o beneficiário e sua família da extrema pobreza.

A transferência de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, garante aos seus beneficiários o acesso à direitos básicos, como alimentação e moradia.

Desta forma, o benefício colabora de maneira significativa para a redução da desigualdade social no Brasil, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e suas metas.

Ocorre que o Benefício de Prestação Continuada não alcança todos os indivíduos que se enquadram em seus critérios de elegibilidade.

Por estes motivos, faz-se necessária a criação de política pública capaz de minimizar erros de exclusão, identificando os idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade.

A proposta de solução apresentada no presente trabalho é a criação de um Censo Assistencial Municipal, voltado especificamente

para a identificação e busca de potenciais destinatários do Benefício de Prestação Continuada.

Essa busca ativa por meio do censo permitiria a ampliação de cobertura do benefício e, conseqüentemente, da proteção social daqueles que mais necessitam.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 13. ed., rev., atual., e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. **Decreto n. 11.016/2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.214/2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei 8.742/1993**. Lei da assistência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (DM/SAGI).

Focalização e Cobertura do BPC: uma Análise Metodológica. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/sagi/De_olho_na_cidadania_N__1_Focalizacao_do_BPC.pdf. Acesso em 05. out. 2023.

LAZZARI, João Batista [*et al*]. **Prática Processual Previdenciária:** administrativa e judicial. 13. ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 de out. de 2023.

PORTAL da transparência previdenciária. **GOV.BR**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>. Acesso em: 15 out. 2023.

PORTAL da transparência. **Detalhamentos dos benefícios ao cidadão.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios/consulta?tipoBeneficio=5&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em: 02 nov. 2023.

PORTAL da transparência. **Portal da Transparência divulga gastos com Benefício de Prestação Continuada (BPC).** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>. Acesso em: 02 nov. 2023.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário** – Coleção esquematizado/ coordenador Pedro Lenza. - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

JUSTIÇA SOCIAL, MOBILIZAÇÃO POLÍTICA E DIREITO À CIDADE: AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO URBANO A PARTIR DAS “JORNADAS DE JUNHO”

SOCIAL JUSTICE, POLITICAL MOBILIZATION AND THE RIGHT TO THE CITY: NEW CONFIGURATIONS OF THE URBAN FROM THE “JORNADAS DE JUNHO”

*André Luiz Pereira Spinieli**

*Ana Paula Rodrigues Nalin***

RESUMO: As mobilizações nacionais em torno do direito à cidade foram significativamente transformadas a partir das “Jornadas de Junho”, em 2013 – um conjunto de pautas contestatórias que, além de revelar déficits sobre a qualidade dos bens, serviços e relações sociais urbanas no país, também afirmou novas estratégias de resistência, como o emprego da geografia urbana como mecanismo de ocupação das ruas e o uso das cidades como principal recurso para sua retomada. Neste trabalho, discutimos os impactos das “Jornadas de Junho” para as novas configurações do *urbano* no contexto brasileiro, observando como a mobilização política se tornou uma importante ferramenta para a identificação dos processos de desigualdade urbanística e, principalmente, de construção do direito à cidade. Recorremos aos trabalhos científicos que enfocam a relação entre a narrativa dos movimentos sociopolíticos nas “Jornadas de Junho” e o direito à cidade. Além disso, utilizamo-nos do debate firmado na literatura internacional sobre justiça social e cidade, com enfoque na obra de Don Mitchell, David Harvey e Henri Lefebvre. No contexto das “Jornadas de Junho”, a mobilização política foi um recurso fundamental para desvelar a urgência na reconstrução da vida urbana nas metrópoles, a emergência das transformações democráticas e os impactos da apropriação dos espaços urbanos pelos próprios cidadãos – detentores de um direito político de reivindicar as cidades conforme seus desejos e necessidades.

Palavras-chave: direito à cidade. Jornadas de Junho. mobilização política.

ABSTRACT: *The national mobilizations around the right to the city were significantly transformed after the “Jornadas de Junho” in 2013 - a set of contestatory agendas which, in addition to revealing deficits in the quality of urban goods, services and social relations in the country, also affirmed new strategies of resistance, such as the use of urban geography as a mechanism for*

* Doutorando e Mestre em Direito (FCHS/UNESP). E-mail: andre.spinieli@unesp.br.

** Graduada em Direito (FCHS/UNESP). E-mail: ap.nalin@unesp.br.

occupying the streets and the use of cities as the main resource for taking them back. In this paper, we discuss the impacts of the “Jornadas de Junho” on the new configurations of the urban in the Brazilian context, observing how political mobilization has become an important tool for identifying processes of urban inequality and, above all, for building the right to the city. We used scientific works that focus on the relationship between the narrative of socio-political movements in the “Jornadas de Junho” and the right to the city. We have also drawn on the debate in the international literature on social justice and the city, with a focus on the work of Don Mitchell, David Harvey and Henri Lefebvre. In the context of the “Jornadas de Junho”, political mobilization was a fundamental resource for revealing the urgency of rebuilding urban life in the metropolises, the emergence of democratic transformations and the impacts of the appropriation of urban spaces by the citizens themselves - holders of a political right to claim the cities according to their desires and needs.

Keywords: *right to the city. Jornadas de Junho. political mobilization.*

INTRODUÇÃO

As cidades contemporâneas se conformaram enquanto cenários de interações sociais e espaços para reivindicações por direitos e justiça social (Mitchell, 2003, p. 18). Dizemos que as cidades são motores para a concretização da justiça social porque, na medida em que essa categoria representa estratégias direcionadas à construção de uma sociedade material igual (Harvey, 2009, p. 14), a cidade adequada às necessidades das pessoas serviria como parâmetro de avaliação das condições e eventos que buscam estruturar um contexto socialmente justo. As relações sociais que são construídas na esfera urbana são demarcadas tanto por critérios de heterogeneidade, uma vez que há diferentes proposições e movimentos políticos reivindicando seus lugares nas cidades, quanto por elementos específicos da luta social em nome do direito à cidade (Krieger; Leblanc, 2018, p. 1048-1049). Na formação de uma teoria social preocupada com a maneira como as cidades eram desenvolvidas, a principal crítica existente diz respeito à ideia de que elas estariam infiltradas por uma lógica capitalista, que, alinhada à racionalidade determinada por classes economicamente dominantes, seria responsável por limitar a emergência de uma “cidade para pessoas” (Mitchell, 2003, p. 18; Lefebvre, 2011, p. 117).

Inspirados pelas reflexões marxistas sobre a construção das cidades europeias no contexto pós-industrial, os teóricos do direito à cidade, como Henri Lefebvre e David Harvey, fundaram uma redescoberta

dos caminhos desse conceito, tornando-a uma importante temática para o estudo nas Ciências Sociais (Tavolari, 2016, p. 95). Enquanto os escritos de Karl Marx e Friedrich Engels apresentaram um diagnóstico pessimista em relação aos caminhos do desenvolvimento das cidades, especialmente as inglesas, pela ausência de critérios materiais mínimos, a interpretação dos teóricos do direito à cidade afirma a necessidade de evitar que as cidades sejam reduzidas à condição de palcos dos conflitos travados entre as forças produtivas e as relações de produção (Tavolari, 2016, p. 95-96). Por assim dizer, a revitalização dos debates sobre o direito à cidade, sobretudo a partir da década de 1960, serviu de base para assentar a necessidade de repensar as funções dos centros urbanos na vida contemporânea e a maneira como são capazes de influenciar direta ou indiretamente as experiências individuais e coletivas (Grassi; Silveira, 2015, p. 52-73; Mitchell, 2003, p. 13-15). O direito à cidade representa um instrumento potente para a reformulação das relações sociais em um contexto urbano demarcado pelas necessidades do capital, e não das pessoas (Lefebvre, 2011, p. 158).

Enquanto atores formadores das dinâmicas sociais, os movimentos sociais urbanos desempenham funções determinantes para a construção das cidades enquanto espaços voltados às pessoas (Guimarães, 2015, p. 723; Gomes, 2018, p. 506). Na medida em que funcionam como catalisadores das reivindicações locais, os movimentos sociais participam do processo formativo das cidades por meio de “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2007, p. 13). No caso brasileiro, as mobilizações políticas dos movimentos sociais que militam em nome do direito à cidade sofreram significativas reformulações a partir dos episódios sociais e políticos que ganharam espaço na última década (Krieger; Leblanc, 2018, p. 1033). Em 2013, os eventos das “Jornadas de Junho”, além de conquistarem número relevante de adeptos nas principais metrópoles do país, também representaram a eclosão de importantes pautas reivindicatória dos movimentos sociais urbanos, responsáveis por impactar diretamente na forma de compreender o urbano (Silva, 2015, p. 315). Eles foram centrais para revelar novas estratégias de resistência nas cidades, como o emprego da geografia urbana em prol da ocupação das ruas e o uso da própria cidade como recurso para sua retomada política (Rolnik, 2015, p. 20).

Neste trabalho, buscamos discutir os impactos das “Jornadas de Junho” para a reconstrução do direito à cidade no Brasil, levando-se

em consideração como a mobilização política representou um importante mecanismo para a identificação dos processos de desigualdade urbanística e, principalmente, o emprego das próprias cidades como cenários para a ressignificação de suas funções e propostas. Em termos metodológicos, utilizamos a narrativa dos movimentos sociopolíticos e da literatura acadêmica sobre os episódios das “Jornadas de Junho”, além de recorrer aos textos de Don Mitchell, David Harvey e Henri Lefebvre, como referenciais teóricos para discutir o conceito de direito à cidade e suas implicações na contemporaneidade.

1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE COMO ESTRATÉGIA PARA REPENSAR OS FINS DO URBANO

As “Jornadas de Junho” representaram um instante singular na história brasileira, especialmente pela confluência de forças que formatam cotidianamente o direito à cidade, sejam elas vinculadas à sociedade civil ou às instituições estatais (Moreira; Santiago, 2013, p. 15). A partir de manifestações que reivindicavam a redução dos custos de transportes públicos, a materialização do direito à cultura e o enfrentamento das cidades como cenário de formação de agendas e práticas políticas (Moreira; Santiago, 2013, p. 15), esses episódios revelaram não apenas a necessidade de repensar os sentidos do direito à cidade no Brasil, mas também as finalidades das cidades e dos movimentos sociais que se nutrem desse objeto (Singer, 2013, p. 27). As transformações ocorridas a partir desse evento histórico, além de tocarem nas questões pertinentes à própria reconfiguração das cidades, também funcionaram como paradigma nacional para se investigar as práticas dos movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade. Nesse sentido, é preciso adotar como ponto de partida para uma análise sobre essa categoria o fato de que a formação das cidades contemporâneas representa um reflexo do processo de apropriação capitalista dos espaços urbanos (Maricato, 1996, p. 43).

A fragmentação das cidades e a transformação de seus elementos constitutivos em produtos econômicos (Maricato, 1996, p. 43) são decorrências diretas da crescente industrialização e da alienação das formas de luta social, de modo que a cidade se conformou enquanto cenário no qual a realização dos preceitos da justiça social e do próprio direito à cidade depende das possibilidades econômicas e financeiras dos cidadãos. Nessa conjuntura, o acesso à moradia, à terra urbana e aos serviços

públicos urbanísticos se tornaram garantias restritas às pessoas que têm possibilidades de custear direitos (Maricato, 1996, p. 43; Cafrune, 2016, p. 186-187). Assim, o conceito de “direito à cidade” é multifacetado e permite o enquadramento de diferentes garantias, que não apenas um *acesso à cidade*, mas principalmente “o direito à moradia, o respeito à população de rua, o direito ao transporte público de qualidade e à mobilidade, a defesa de espaços públicos, e o direito à liberdade de manifestação” (Cafrune, 2016, p. 186-187). É preciso observar que o processo de apropriação capitalista das cidades trouxe um complexo de novas transformações, que impactaram diretamente nas trajetórias da urbanização e, sobretudo, no *modo* como ela foi realizada.

A organização das cidades a partir dos pressupostos de um capitalismo industrial oscilou entre a valorização e a desvalorização do capital (Natal; Stotz, 2015, p. 265). Essa dinâmica foi responsável pela promoção de três elementos fundamentais: i) a existência de aparentes desigualdades entre classes sociais que detinham mais ou menos poder econômico; ii) a divisão social do trabalho urbano, que foi aprofundado nas etapas subsequentes do desenvolvimento capitalista, indicando quais pessoas deveriam ocupar trabalhos rentáveis ou não nas cidades; e iii) a emergência de inclinações estatais favoráveis aos interesses selecionados pelo capitalismo crescente (Natal; Stotz, 2015, p. 265). Ao mesmo tempo em que a infiltração da lógica capitalista na formação das cidades fez com que o urbano fosse compreendido como afastado das necessidades indivíduos, esse fenômeno também provocou a reprodução de dinâmicas arcaicas de exclusão social e territorial (Maricato, 1996, p. 43). Esse diagnóstico é bastante preciso e importante para o desenvolvimento do “direito à cidade” enquanto categoria teórica nas Ciências Sociais, especialmente a partir da obra de Henri Lefebvre (2011).

A obra do autor não tem como finalidade desenvolver uma reforma densa do cenário urbano, senão apresentar um apelo para a reestruturação radical das trocas sociais, políticas e econômicas (Lefebvre, 2011, p. 157). Pode-se afirmar que uma das principais características da ideia lefebvriana de direito à cidade compreende a ampliação dos espaços de tomada de decisão no âmbito urbano (Lefebvre, 2011, p. 158), de tal maneira que essa concepção concorda com o princípio de que o direito à cidade representa uma resposta formulada às profundas alterações feitas no significado de “cidade”, promovidas pelo capitalismo industrial. Mais que uma categoria que chama a sociedade a pensar os lugares onde as pessoas estão inseridas

no meio urbano, o direito à cidade também representa a síntese por novos modelos de formação e vivência no espaço urbano (Cafrune, 2016, p. 187). Na medida em que Lefebvre (2011, p. 158-159) compreende o direito à cidade como um complexo de processos e sucessivas lutas na vida cotidiana, que afirmam a existência de um direito de *participar* da produção dos espaços urbanos, essa categoria seria suficiente para orientar os sentidos da tomada de decisão, que não ficariam limitadas às instituições estatais, mas se deslocariam para os sujeitos.

Enquanto a proposta lefebvriana de direito à cidade enfatiza a necessidade de pensar as relações de poder subjacentes à construção do espaço urbano, emerge a necessidade de transferir o controle do capital e das tomadas de decisão para os habitantes das cidades (Lefebvre, 2011, p. 158-159). Na contramão de Henri Lefebvre, o pensamento de David Harvey (2009) considera que o direito à cidade recebeu novas expressões em razão da valorização do espaço urbano nos dois últimos séculos. Ele passou a ser visualizado enquanto estratégia de acumulação, fundamental para as políticas do capitalismo, de modo que os direitos de propriedade e as lutas pelo urbano contribuíram diretamente para fornecer *liberdade* ao capitalismo, a fim de produzir a cidade, maximizando o seu valor de troca (Harvey, 2009, p. 302-303). Note-se que, ao contrário de Lefebvre, para quem o direito à cidade representaria uma categoria que aglutinação dos sujeitos em torno de demandas que lhe são comuns, Harvey indica que há uma preocupação com o modo como o sistema capitalista funciona e, principalmente, como ele é capaz de influenciar os pensamentos sobre a cidade. Em outros termos, ele mostra a importância da urbanização para o valor de troca¹.

Os debates sobre o direito à cidade chegaram ao Brasil a partir de uma combinação de elementos retirados diretamente das obras de Henri Lefebvre e David Harvey – não se esquecendo, ainda, da importante

¹ Sobre as relações entre direito à cidade e direitos humanos, David Harvey (2012, p. 73) afirma: “Vivemos em uma época em que ideais de direitos humanos se deslocaram do centro da cena tanto política como eticamente. Uma considerável energia é gasta na promoção do seu significado para a construção de um mundo melhor. Mas, para a maioria, os conceitos em circulação não desafiam a hegemonia liberal e a lógica de mercado neoliberal ou o modo dominante de legalidade e ação estatal. Apesar de tudo, vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito. Aqui, procuro explorar um outro tipo de direito humano, o direito à cidade”.

participação de Manuel Castells (2009) na produção desse conceito. Enquanto a noção de direito à cidade passou pelas questões urbanísticas e arquitetônicas, capitaneadas por Ermínia Maricato (2012), a sua entrada nas Ciências Sociais trouxe denúncias em duas direções: a primeira, relacionada à ampliação da consciência social sobre a importância do acesso à propriedade, como estrutura que daria força às manifestações populares; a segunda, vinculada à necessidade de criar um conceito próprio de “direito à cidade”, capaz de ilustrar a forma como o espaço urbano é desigualmente produzido no Brasil (Maricato, 2012; Tavori, 2016, p. 99-100).

2 AS “JORNADAS DE JUNHO” E A (RE)CONSTRUÇÃO DO URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Em 2013, a ocorrência das “Jornadas de Junho” no Brasil trouxe não apenas um relevante objeto de estudo para as ciências sociais e jurídicas, mas principalmente um marco para a identificação de uma cadeia de transformações sociopolíticas no país. Apesar das manifestações e ocupações das ruas das grandes metrópoles nacionais terem ocorrido em 2013, verifica-se que as “Jornadas de Junho” ainda concebem frutos na contemporaneidade, uma vez que a intersecção de elementos sociais, políticos, culturais, jurídicos e econômicos decorrentes permanecem sem data e hora para acabar (Passetti, 2018, p. 13). Na verdade, os manifestos que emergiram no Brasil são parte de um processo geopolítico de indignações globais a respeito da dificuldade de acessar direitos fundamentais e serviços urbanos, de modo que as “Jornadas de Junho” se aliam a outras manifestações ocorridas na África, na Europa e na América Latina, responsáveis por destituir governos, reivindicar melhores condições de acesso aos direitos sociais e contestar os rumos traçados pelo capitalismo neoliberal (Carneiro, 2012, p. 7; Zoccal, 2020, p. 21).

Na academia, as repercussões das “Jornadas de Junho” estão situadas na narrativa de intérpretes que sustentam a ideia de que as manifestações não tiveram caráter de insurreição, uma vez que os problemas de classe social não eram a pauta central, mas somente um movimento que mobilizou ao menos 350 municípios brasileiros na mesma época e ameaçou diretamente a realização da Copa das Confederações, evento futebolístico, no país (Singer, 2013, p. 24). A visualização das “Jornadas de Junho” sob esse ponto de vista não permite afirmar a ocorrência de

mudanças profundas no campo político, embora o aspecto social tenha sido enormemente afetado (Singer, 2013, p. 24), o que inclui as alterações e reformulações do conceito de direito à cidade para os movimentos sociais urbanísticos. De outro lado, as manifestações de junho representaram a inauguração de reivindicações sociais em nome de melhores condições em termos de direitos e acessibilidade aos serviços públicos com garantia de qualidade, definindo-se por meio da polarização, confusão e sofrimento social (Pinheiro-Machado, 2019, p. 36).

Os câmbios sociais realizados pelas “Jornadas de Junho” em São Paulo, onde o movimento tomou proporções nacionais e permitiu o alastramento de ideais de luta social para outras localidades do Brasil, tiveram como estopim o anúncio da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado no sentido de que a tarifa de transporte público aumentaria 20 centavos (Zoccal, 2020, p. 21). Atuante no campo da mobilidade urbana desde 2003, com o anúncio da mudança de valores do transporte público paulista, o Movimento Passe Livre se articulou em prol do passe-livre para os cidadãos impossibilitados de custear os novos valores e contra o aumento da tarifa do transporte público (Tavolari, 2016, p. 93). No início do mês de junho de 2013, foram convocadas as primeiras manifestações via Facebook. Nos atos, os manifestantes foram recebidos com estratégias violentas de contenção pelos órgãos paulistas de segurança pública, culminando tanto na detenção quanto no ferimento de manifestantes (Zoccal, 2020, p. 22).

Em relação a outros protestos levados a cabo por movimentos sociais urbanos no Brasil, a principal inovação das manifestações que ocorreram no âmbito das “Jornadas de Junho” foi o emprego da violência como tática primária dos manifestantes (Tatagiba, 2014, p. 55), que foi verificada a partir de “pneus e latas de lixo incendiadas, fachadas de bancos destruídas, estações de metrô depredadas, carros de emissora de televisão atacados e confronto aberto com a polícia” (Tatagiba, 2014, p. 55). Para além da visão prática sobre as manifestações, o retrato dos protestos que foi desenhado pela mídia reduziu os atos a vandalismo e vinculou os manifestantes à identidade e tática de combate dos *black blocs* (Gohn, 2014, p. 22), dificultando o alinhamento da opinião pública com o propósito dos protestos. No entanto, a estratégia de criminalização e associação dos manifestantes a grupos que não fizeram parte da gênese das manifestações “foi a forma mais simples que muitos dirigentes encontraram para responder à situação, buscando descaracterizar as reivindicações e

gerar dúvidas e apreensão no público receptor das imagens e relatos dos conflitos” (Zoccal, 2020, p. 23).

Na esfera de reformulação do direito à cidade e do papel dos movimentos sociais urbanos, as “Jornadas de Junho” podem ser objeto de leitura social a partir de três diferentes etapas. Por meio das redes sociais, a primeira fase engloba tanto a convocação de manifestantes para a realização dos atos públicos em prol da redução das tarifas de transporte público quanto os quadros de violência policial e destruição do patrimônio público transmitidos na mídia nacional (Singer, 2013, p. 24). Em relação a essa fase, o direito à cidade, em uma dimensão vinculada aos princípios de justiça social, pode ser visualizado sob a perspectiva do impulso primário para a realização de manifestações a favor do acesso ao transporte público de baixo custo e de qualidade e da repressão policial em face dos manifestantes, revelando a dificuldade de acessar o direito à cidade em seu viés de luta pelo espaço urbano.

A segunda etapa foi caracterizada pela quarta manifestação contrária ao aumento da tarifa do transporte público paulista. Ainda que a primeira tenha sido indicada como aquela em que se deu início à repressão por parte dos órgãos de segurança pública contra manifestantes e na qual houve aproximação ao papel da mídia como instrumento discursivo, dissuasivo e formador da opinião pública, a segunda fase é marcada pelo incremento dos níveis e estratégias de repressão violenta às manifestações, sobretudo pelo fato de que, no ato de 13 de junho de 2013, a polícia militar atuou de forma desorganizada, fazendo com que se atingissem “transeuntes e jornalistas de maneira indiscriminada” (Singer, 2013, p. 25). Assim, enquanto plataforma para transformações político-sociais, o direito à cidade dos manifestantes foi cerceado por um padrão de ação estatal que virou a opinião pública contra as manifestações, descaracterizando os reais objetivos do movimento (Gohn, 2014, p. 23).

A adoção estatal de um padrão repressivo no âmbito das “Jornadas de Junho” provocou uma reação imediata dos manifestantes no sentido de incluir dentre as pautas de reivindicação o direito à livre manifestação (Souza, 2020, p. 139; Zoccal, 2020, p. 23). Nessa segunda fase, o aumento do número de atos e manifestantes pressionou a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado de São Paulo a revogar o aumento da tarifa do transporte público paulista, o que não foi suficiente para conter a continuidade das manifestações e, sobretudo, o avanço das pautas. Isso porque, em 20 de junho de 2013, estimou-se a participação de mais de um milhão de pessoas

em todos os protestos ocorridos em território brasileiro (Gohn, 2014, p. 23). Em realidade, a sensível adição da problemática da violência policial no âmbito das “Jornadas de Junho” trouxe às ruas grupos vinculados a discursos nacionalistas e à pauta anticorrupção e um crescente movimento de polarização político-ideológica entre direita e esquerda (Safatle, 2017, p. 111; Zoccal, 2020, p. 24).

A terceira fase das “Jornadas de Junho” representou, simultaneamente, o progresso no número de manifestantes que aderiram aos atos e a emergência de bandeiras e pautas contraditórias entre si e que não guardavam relação direta com o direito à cidade ou mesmo com a problemática das tarifas do transporte público e de outros serviços sociais (Singer, 2013, p. 25-26). A introdução de uma terceira fase nas “Jornadas de Junho” decorre do marco de 20 de junho de 2013 e significou a fragmentação das temáticas reivindicadas, representando, até certo ponto, uma pluralidade de problemas tratados no âmbito de uma única manifestação (Tatagiba, 2014, p. 41). A questão havia deixado de ser exclusivamente a tarifa dos transportes públicos para abrir margem à inclusão (não coordenada) de pautas como os gastos excessivos com a preparação de megaeventos no Brasil, a aprovação de projetos de lei contrários às minorias e grupos vulneráveis e os episódios de corrupção que indicavam a participação de membros do governo (Neves, 2016, p. 2; Souza, 2020, p. 129).

Por meio de estratégias de luta sociais e práticas espaciais para a retomada do espaço na cidade e da compreensão do urbano como direito fundamental, os movimentos sociais urbanos atuantes na esfera das “Jornadas de Junho”, especialmente o Movimento Passe Livre, responsável pela introdução da problemática na agenda e no debate público, tiveram como orientação a ocupação das ruas e a determinação direta de seus fluxos e usos (Movimento Passe Livre, 2015, p. 16). Nesse sentido, as “Jornadas de Junho” abriram margem para o debate e a prática transformadora sobre o direito à cidade, a justiça social introduzidas nas cidades e a revalorização do espaço urbano como palco para a materialização de direitos e expectativas sociais reivindicadas por indivíduos e coletivos (Neves, 2016, p. 4; Merrifield, 2013, p. 21-22). Os protestos provocaram certa virada epistemológica no conceito de direito à cidade, que, encampando o viés crítico, fez com que a luta pela cidade passasse “a ser depositária das expectativas de mudança das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade” (Tavolari, 2016, p. 106).

Ao levar para as ruas brasileiras um considerável número de manifestantes potencialmente alinhados ao discurso do Movimento Passe Livre no sentido de que a cidade deve ser utilizada como instrumento para sua própria retomada, utilizando esse campo de atuação e a paralisação do sistema de transporte público das metrópoles e cidades menores para buscar sua melhoria (Movimento Passe Livre, 2015, p. 16), as “Jornadas de Junho” invocaram prioritariamente a classe trabalhadora, mais afetada pelas medidas que deram origem aos protestos, para se posicionarem como sujeitos transformadores da realidade material (Neves, 2016, p. 5). Assim, a rebeldia presente nas vozes dos manifestantes ao longo dos muitos atos que aconteceram em 2013 foi motivada pela necessidade de expandir os sentidos do direito à cidade e fazer emergir uma discussão pública fragilizada e enfraquecida sobre a relação entre cidade e justiça social (Rolnik, 2015, p. 12-13).

O impacto dos movimentos sociais urbanos na construção de um novo direito à cidade no Brasil a partir das “Jornadas de Junho” se deve prioritariamente à revelação de estratégias de resistência, conhecimento da geografia urbana em prol da ocupação das ruas e, sobretudo, do uso da cidade como arma para sua própria retomada (Rolnik, 2015, p. 20). A ressignificação da cidade no âmbito das “Jornadas de Junho” perpassa necessariamente pela ideia de que os espaços públicos devem ser vistos como lugares nos quais as questões sociais são identificadas, assinaladas e significadas (Gomes, 2012, p. 24). Desse modo, pode-se dizer que a mobilização social notabilizada em 2013 no Brasil, que ainda gera significativos debates sobre o direito de protesto e sua criminalização ou mesmo sobre a cidade, teve como característica central servir de reação à paulatina naturalização dos processos de exclusão social e oposição de obstáculos ao acesso à cidade como direito.

As “Jornadas de Junho” inauguraram academicamente uma categoria de novíssimos movimentos sociais urbanos (Gohn, 2014, p. 25), que possuem como marcos a diversidade de identidades entre seus membros, o uso de múltiplas referências que cruzam marcadores sociais, políticos e ideológicos e a fragmentação de temáticas. Ainda que o encerramento formal dos protestos tenha se dado em um momento de vitória política após pressão de indivíduos e movimentos sociais urbanos sobre organismos governamentais das metrópoles e cidades menores, o fato de terem sido encabeçados por grupo pertencente a essa nova categoria fez com que fossem percebidas “ressignificações das constelações semânticas

da sociedade a partir de experiências diversas de politização da vida cotidiana, invisíveis à mídia e aos intelectuais de escritório” (Bringel; Pleyers, 2015, p. 11), o que enquadra o direito à cidade como preocupação desses grupos de manifestantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito urbano, as diferentes formas de ocupação da cidade foram cruciais para perfazer uma apropriação desigual do espaço urbano, fazendo com que os movimentos sociais buscassem – e ainda buscar – por cidades mais juntas (Neves, 2016, p. 4). No Brasil, as “Jornadas de Junho” atuaram como um marco histórico importante para o debate sobre a atuação dos movimentos sociais urbanos na luta pelo direito à cidade, uma vez que tiveram como ponto central a noção sobre a dificuldade de efetivação das garantias sociais, da fragilidade e, principalmente da necessidade de ressignificar as cidades e posição dos movimentos na agenda da reforma urbanística (Rolnik, 2015, p. 16) e das lutas sociais por direitos (Harvey, 2014, p. 14).

Pode-se afirmar que a importância dos movimentos sociais urbanos tem em relação à sua inserção na agenda política vinculada à tentativa de reinterpretar o direito à cidade a partir da práxis social de que o pertencimento à cidade não pode ser negado pela impossibilidade de se movimentar por ela (Tavolari, 2016, p. 106). Isto é, durante os protestos de 2013 esse tipo de atuação perpassa pelo reconhecimento das cidades como palco favorecido para as lutas sociais recentes, fazendo com que o direito à cidade continue à tona para as reivindicações populares como parte de uma emancipação social.

Observa-se que as “Jornadas de Junho” representaram um tipo de organização dos movimentos sociais em prol da realização do direito à cidade, permitindo não apenas a construção de outra perspectiva para a vida urbana nas principais metrópoles, mas também a transformação democrática e a apropriação dos espaços pelos cidadãos, algo já colocado por Harvey (2014, p. 28) como um elemento político de direito que pode “mudar e reivindicar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”. Logo, é possível concluir que as Jornadas de junho sob a ótica da luta pelo direito à cidade, foi justamente utilizar as cidades como espaço para a mobilização e a afirmação de suas reivindicações, de modo a reunir diferentes atores sociais e garantir uma cidade plural.

REFERÊNCIAS

BRINGEL, Breno; PLEYERS, Geoffrey. Junho de 2013...dois anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 4-17, 2015.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 4. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2009.

CARNEIRO, Henrique Soares de. Rebeliões e ocupações de 2011. *In*: HARVEY, David *et al.* **Occupy**. São Paulo: Boitempo, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e a praça dos indignados do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. *In*: GOHN, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GOMES, Paulo César da Costa. Espaços públicos: um modo de ser do espaço. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Olhares geográficos**: modos de ver e viver o espaço. São Paulo: Bertrand Brasil, 2012.

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O direito à cidade e a emergência dos movimentos sociais: uma análise sob a ótica da emancipação humana. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 52-73, 2015.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, v. 1, n. 124, p. 721-745, out./dez. 2015.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Georgia: University of Georgia Press, 2009.

KRIEGER, Morgana G. Martins; LEBLANC, Esther M. A consolidação do termo direito à cidade na cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: uma articulação hegemônica? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1032-1055, nov./dez. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MERRIFIELD, Andy. **The politics of the encounter: urban theory and protest under planetary urbanization**. Georgia: University of Georgia Press, 2013.

MITCHELL, Don. **The right to the city: social justice and the fight for public space**. New York: The Guilford Press, 2003.

MOREIRA, Orlandil de Lima; SANTIAGO, Idalina Maria Freitas Lima. Vem pra rua: os protestos de junho. In: SOUSA, Cidival Moraes de; SOUZA, Arão de Azevedo (Orgs.). **Jornadas de Junho: repercussões e leituras**. Campina Grande: EDUEPB, 2013.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: VAINER, Carlos *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2015.

NATAL, Jorge Luiz Alves; STOTZ, Eduardo Navarro. Cidade e capitalismo centrais em tempo de “globalização” – uma contribuição à crítica da barbárie urbana em processo. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 255-274, set./dez. 2015.

NEVES, Rafael Correia. Movimentos sociais urbanos no Brasil em junho de 2013: da apropriação do espaço urbano para o direito à cidade. **Revista Eletrônica História, Natureza e Espaço**, v. 5, n. 1, p. 1-20, 2016.

PASSETTI, Edson. Prefácio. *In*: JOURDAN, Camila. **2013: memórias e resistências**. Rio de Janeiro: Circuito, 2018.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **Amanhã vai ser maior**: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. *In*: VAINER, Carlos *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAFATLE, Vladimir. **Só mais um esforço**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SILVA, José Borzacchiello. Movimentos sociais urbanos: a cidade em disputa. *In*: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

SOUZA, Rafael de. A batalha política pela cidade: rupturas e continuidades nos trajetos de protestos em junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 8, n. 20, p. 128-152, set./dez. 2020.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 35-62, 2014.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, v. 104, n. 1, p. 93-109, 2016.

ZOCCAL, Mariana Pinto. **Quando a justiça enquadra as ruas**: estudo de um processo criminal contra manifestantes em São Paulo. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2020.