

Elenise Felzke Schonardie  
Gilmar Antonio Bedin  
(Orgs.)

# OS DESCAMINHOS DA IGUALDADE

VOLUME 1

direito à cidade,  
desigualdades e  
inclusão social



A proposição de um seminário voltado à reflexão sobre o princípio da igualdade em um contexto social, político, cultural e econômico de frequentes violações e retrocessos dos direitos de cidadania, como têm mostrado os cenários nacional e internacional é uma necessidade na busca por caminhos que possam contribuir para a efetivação desses direitos e inclusão social nas cidades. Não obstante, através do conhecimento, da troca de experiências vivenciadas nas diferentes dimensões da vida acadêmica, tecno-profissional e pessoal, é que busca-se entender o mundo e suas transformações a partir do contexto específico das cidades, bem como traçar estratégias para novas ações. Há que se considerar que a interação social e a práxis suscitam, de maneira contínua, a reflexão a partir de um olhar interdisciplinar/transdisciplinar, que não se contenta com a fragmentação de visões parciais que as ciências podem ter a partir do fechamento em suas especialidades. Notadamente, neste momento histórico e político da década de 2020 observa-se o protagonismo político-espacial das cidades, nas estruturas do estado. Em sua primeira edição, o evento se consolidou como um espaço acadêmico privilegiado de discussões sobre questões regionais referentes ao direito à cidade, às desigualdades e a inclusão social, temas atuais que suscitam discussões transdisciplinares na tentativa de construir ações que possam proporcionar transformações no mundo concreto em nível local e regional. Em tempos estranhos, como o atual, pensamos que é necessário refletir sobre as realidades que nos mostram o crescimento sem parcimônia das desigualdades sociais, o nosso afastamento da ideia de igualdade enquanto princípio e enquanto direito, diante dos objetivos de uma agenda global – a Agenda 2030 da ONU – que proclama a revalorização da igualdade, por meio da redução das desigualdades e inclusão sociais. Ainda, diante desse cenário, apresentamos proposições de como atingir, em nível local, as metas de sustentabilidade propostas pela agenda internacional.



**FAPERGS**

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul



editora  **fi.org**



## **Os descaminhos da igualdade**



# Os descaminhos da igualdade

direito à cidade, desigualdades e inclusão social

Volume 1

Organizadores

**Elenise Felzke Schonardie**

**Gilmar Antonio Bedin**



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Lucas Margoni

**Ilustração de Capa:** Barsrsind

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)  
[https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

SCHONARDIE, Elenise Felzke; BEDIN, Gilmar Antonio (Orgs.)

Os descaminhos da igualdade, Volume 1: direito à cidade, desigualdades e inclusão social [recurso eletrônico] / Elenise Felzke Schonardie; Gilmar Antonio Bedin (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2022.

195 p.

ISBN - 978-65-5917-439-3

DOI - 10.22350/9786559174393

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Desigualdades; 2. Inclusão social; 3. Cidade; 4. Sociedade; 5. Estado; I. Título.

CDD: 320.6

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Política 320.6

## **Agradecimentos**

À *FAPERGS* - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul pelo apoio financeiro para a realização da obra.

À UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul pelo espaço (físico e virtual) de trabalho e o apoio técnico para a realização do I Seminário Regional de Direito à Cidade, Desigualdades e Inclusão Social: os descaminhos da Igualdade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIJUÍ – Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos.

Aos Integrantes do Grupo de Pesquisa *Mundus* – “Direitos Humanos, Governança e Democracia” do PPGD/UNIJUÍ, em especial à Aline Leves, Bruna Bolzani, Carina D. da Silva Lopes e Laura Malnam pelo amplo apoio técnico e divulgação do seminário.

E, aos colegas professores Ivo dos Santos Canabarro e Ênio Waldir da Silva por aceitarem mediar os debates durante a realização do seminário, muito contribuindo para seu êxito.



# Sumário

---

## **Apresentação** **11**

Elenise Felzke Schonardie  
Gilmar Antonio Bedin  
Carina Deolinda da Silva Lopes

## **Parte I**

---

## **Capítulo 1** **19**

### **A cidadania moderna e o neoliberalismo: Reflexões Sobre a Tentativa de Ruptura de uma Narrativa em Expansão**

Gilmar Antonio Bedin  
Elenise Felzke Schonardie

---

## **Capítulo 2** **55**

### **Cidadania ativa e participação política para o combate as patologias corruptivas**

Clovis Gorczewski

## **Parte II**

---

## **Capítulo 3** **81**

### **Sociobiodiversidade e o Direito à Cidade**

Luiz Ernani Bonesso de Araujo

---

## **Capítulo 4** **99**

### **A cooperativa habitacional e o aluguel social para o cumprimento do direito à moradia (Meta 1 do ODS 11)**

Márcia Rodrigues Bertoldi  
Wilian Chaves

## **Capítulo 5**

**120**

---

### **O direito dos desastres e a ODS 11: uma análise das possibilidades de aplicação da Meta 11.5 no cenário brasileiro**

Francielle Benini Agne Tybusch

## **Parte III**

## **Capítulo 6**

**139**

---

### **A criança pode ser o estímulo à uma cidade inclusiva?**

Helena Copetti Callai

## **Capítulo 7**

**173**

---

### **História, patrimônio e cidade educadora**

Ironita A. Policarpo Machado

## **Apresentação**

*Elenise Felzke Schonardie  
Gilmar Antonio Bedin  
Carina Deolinda da Silva Lopes*

O presente livro é o resultado do trabalho desenvolvido e fruto das reflexões e palestras realizadas no *I Seminário Regional de Direito à Cidade, Desigualdades e Inclusão Social: os descaminhos da igualdade*, promovido pelo Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos, Governança e Democracia” – *GPMUNDUS*, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Humanos (Cursos de Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, nos dias 23 e 24 de setembro de 2021.

A proposição de um seminário voltado à reflexão sobre o princípio da igualdade em um contexto social, político, cultural e econômico de frequentes violações e retrocessos dos direitos de cidadania, como têm mostrado os cenários nacional e internacional é uma necessidade na busca por caminhos que possam contribuir para a efetivação desses direitos e inclusão social nas cidades. Não obstante, através do conhecimento, da troca de experiências vivenciadas nas diferentes dimensões da vida acadêmica, tecno-profissional e pessoal, é que busca-se entender o mundo e suas transformações a partir do contexto específico das cidades, bem como traçar estratégias para novas ações. Há que se considerar que a interação social e a práxis suscitam, de maneira contínua, a reflexão a partir de um olhar interdisciplinar/transdisciplinar, que não se contenta com a fragmentação de visões parciais que as ciências podem ter a partir do fechamento em suas especialidades. Notadamente, neste momento

histórico e político da década de 2020 observa-se o protagonismo político-espacial das cidades, nas estruturas do estado.

Assim sendo, o I Seminário Regional de Direito à Cidade, Desigualdades e Inclusão Social, abriu um espaço para dialogar e pensar a igualdade enquanto princípio direcionador para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que habitam as cidades, que no caso brasileiro representam mais de 86% do total da população, numa época de crescente desigualdade social. E, com a concentração da população brasileira nas cidades, os territórios urbanos tornam-se a arena das mais diversas disputas entre os diferentes grupos sociais que o habitam, aumentando, assim, suas complexidades.

O seminário foi realizado de forma remota por meio das ferramentas digitais, em razão das restrições das condições sanitárias impostas pela Covid-19, sendo transmitido em tempo real pelo canal da UNIJUÍ no YOUTUBE, sob a coordenação geral da Prof<sup>a</sup> Dra. Elenise Felzke Schonardie e coordenação adjunta do Prof<sup>o</sup> Dr. Gilmar Antonio Bedin. Os promotores e apoiadores do seminário regional foram o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Governança e Democracia do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

Destacamos que esse primeiro seminário regional envolveu professores pesquisadores de oito Instituições de Ensino Superior do sul do país, contando com a participação de estudantes da graduação e pós-graduação *stricto sensu*, e, também, com pessoas de diferentes setores da comunidade externa. Em razão da importância da temática e do significativo conteúdo das palestras os capítulos desta obra registram as problemáticas discutidas durante o evento referentes aos direitos humanos, à cidadania, às cidades, aos Objetivos de desenvolvimento sustentáveis – 17 ODS da

Agenda 2030 da ONU, à cidade educadora, aos problemas decorrentes da crescente desigualdade social e a inclusão social.

O Seminário foi realizado em três momentos (turnos), cada qual, abrangendo uma temática a partir da qual as reflexões foram se desenvolvendo. E, essa mesma estrutura foi observada na ordem de organização do presente livro. Inaugurando o evento com a temática sobre igualdade e direitos de cidadania, com a abordagem sobre a emergência de seu surgimento às violações e supressões, participaram a Prof<sup>a</sup> Dra. Silvana Winckler (UNOCHAPECÓ) e o Prof. Dr. Clovis Gorczewski (UNISC).

Na segunda parte do evento o foco das exposições e reflexões recaíram sobre a temática das exclusões e inclusões nas cidades, e os desafios em relação ao cumprimento das metas do ODS nº 11 da Agenda 2030 da ONU, tendo como participantes o Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo (UFSM), a Prof<sup>a</sup> Dra. Márcia R. Bertoldi (UFPEL) e a Prof<sup>a</sup> Dra. Francielle Benini Agne Tybusch (UNF).

No terceiro e último turno do Seminário a temática foi direcionada para a cidade educadora e Inclusiva e, contou com as exposições da Prof<sup>a</sup> Dra. Helena Coppeti Callai (UNIJUÍ), da Prof<sup>a</sup> Dra. Daniela Gomes (IMED) e da Prof<sup>a</sup> Ironita A. Policarpo Machado (UPF).

Em sua primeira edição, o evento se consolidou como um espaço acadêmico privilegiado de discussões sobre questões regionais referentes ao direito à cidade, às desigualdades e a inclusão social, temas atuais que suscitem discussões transdisciplinares na tentativa de construir ações que possam proporcionar transformações no mundo concreto em nível local e regional.

Desse modo, o presente livro está dividido em três partes. A primeira parte, contempla dois capítulos que tem como tema central a cidadania e os direitos de cidadania. O primeiro capítulo de autoria de Elenise Felzke

Schonardie e Gilmar Antonio Bedin apresenta uma análise sobre a cidadania moderna e o neoliberalismo, considerando que a afirmação da cidadania está ligada a própria consolidação do projeto da modernidade, que pressupõe o reconhecimento da autonomia individual, da democracia e do Estado de Direito. O segundo capítulo dessa seção, de autoria de Clóvis Gorczewsk trata da Cidadania Ativa e Participação Política para o Combate as Patologias Corruptivas.

A segunda parte da obra, é composta por três capítulos e contemplam o tema referente as exclusões e inclusões nas cidades e a metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030 da ONU. A cargo do Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo encontramos o primeiro capítulo da seção que versa sobre a sociobiodiversidade e o direito à cidade. O capítulo seguinte, aborda a respeito da cooperativa habitacional e o aluguel social para o cumprimento do direito à moradia (meta 1 do ODS nº 11 da Agenda 2030 da ONU), sendo de autoria de Márcia Rodrigues Bertoli e Wilian Chaves. Essa seção é finalizada com o capítulo de autoria de Francielle Benini Agne Tybusch que explora a temática do direito dos desastres e o ODS nº 11 da Agenda 2030 da ONU, com foco na aplicação da meta 11.5 no cenário brasileiro.

A terceira e última parte do livro foca na cidade educadora e inclusiva, apresentando a participação de Helena Copetti Callai, pesquisadora sênior, que expõe a questão das crianças na cidade, numa perspectiva indagativa sobre a possibilidade da criança ser o estímulo à uma cidade inclusiva. E, no capítulo final, com a participação de Ironita A. Policarpo Machado encontramos as intersecções da História, do Patrimônio Cultural e da Cidade.

Em tempos estranhos, como o atual, pensamos que é necessário refletir sobre as realidades que nos mostram o crescimento sem parcimônia

das desigualdades sociais, o nosso afastamento da ideia de igualdade enquanto princípio e enquanto direito, diante dos objetivos de uma agenda global – a Agenda 2030 da ONU – que proclama a revalorização da igualdade, por meio da redução das desigualdades e inclusão sociais. Ainda, diante desse cenário, apresentamos proposições de como atingir, em nível local, as metas de sustentabilidade propostas pela agenda internacional.

De modo singelo, esperamos que os conteúdos e as abordagens apresentadas neste livro possam contribuir de alguma forma, para a promoção do Direito à Cidade, enquanto possibilidade de reivindicação e materialização dos direitos de cidadania, para a redução das desigualdades sociais e a efetiva inclusão social das pessoas nos territórios urbanos onde vivem.



## **Parte I**



# Capítulo 1

## **A cidadania moderna e o neoliberalismo: Reflexões Sobre a Tentativa de Ruptura de uma Narrativa em Expansão <sup>1</sup>**

*Gilmar Antonio Bedin <sup>2</sup>  
Elenise Felzke Schonardie <sup>3</sup>*

### **Introdução**

A questão da cidadania adquiriu o *status* de um tema central das agendas políticas nacionais, nas últimas décadas, sem deixar de constar como uma questão relevante dos debates sobre a articulação de uma nova ordem mundial e suas implicações para as diversas nações do planeta. Além do mais, a problemática da cidadania tem se destacado como um debate relevante para a reflexão acadêmica, para a formação dos novos juristas e a compreensão das atuais sociedades ocidentais democráticas. A afirmação da cidadania está ligada a própria consolidação do projeto da modernidade, que pressupõe o reconhecimento da autonomia individual, da democracia e do Estado de Direito. Neste capítulo, buscar-se-á fazer algumas reflexões sobre as condições políticas da emergência da cidadania moderna, sobre o seu desdobramento em fases ou gerações de direitos e

---

<sup>1</sup> Uma versão incipiente do texto foi publicado no livro *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais e mundiais*, organizado pelo professores Odete Maria de Oliveira e Arno Dal Ri, pela Editora UNIJUÍ. A presente versão do texto constitui uma ampliação da temática.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito (UFSC). Professor permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ e da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI. Professor dos cursos de Graduação em Direito. Membro da ReDRI. Coordenador do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Governança e Democracia" - *GPMUNDUS*, cadastrado no Diretório do Grupos de Pesquisa da Capes.

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais (UNISINOS). Mestre em Direito (UNISC). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Doutorado e Mestrado - da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Professora do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ. Membro do Grupo "Direitos Humanos, Governança e Democracia" - *GPMUNDUS*. Membro da ReDRI.

sobre o significado do contexto de surgimento e da afirmação teórica do neoliberalismo em relação a sua trajetória expansiva dos direitos humanos.

### **1 As Condições Políticas da Emergência da Cidadania Moderna**

O reconhecimento da cidadania moderna possui uma larga tradição histórica, de movimentos e lutas, tendo surgido e se institucionalizado, de forma incipiente, no decorrer do século XVIII. Nesse sentido, a sua emergência está condicionada a uma profunda ruptura histórica: o surgimento do modelo individualista de sociedade (BOBBIO, 1992; BEDIN, 1998). É que enquanto prevaleceu o modelo organicista de sociedade foi impossível a concretização da afirmação de que o homem possui *direito a ter direitos* (ARENDT, 1989 e LAFER, 1988), pressuposto fundamental da cidadania moderna.

Ao contrário, durante o período de prevalência do modelo organicista (mundo antigo e medieval) predominou a ideia de que os homens possuíam apenas deveres, pois o centro do mundo político era o Estado (o todo) e prevalecia a ideia de desigualdade entre os homens e o fundamento do poder residia em Deus ou na tradição. Por isso, os grandes monumentos legislativos da antiguidade, como as Leis Eshunna, o Código de Hamurabi, os Dez Mandamentos e a Lei das Doze Tábuas, estabelecem deveres e não direitos (LAFER, 1991; BOBBIO, 1992). De fato, a figura deontica originária é o dever e não o direito, em especial, o dever de obedecer.

Portanto, com o surgimento do modelo individualista de sociedade, ocorre uma inversão deontica: dos deveres para os direitos. É que o modelo individualista de sociedade estabelece um novo centro de articulação política do mundo, que possibilita a emergência da ideia de que o homem possui *direito a ter direitos* (ARENDT, 1989 e LAFER, 1988). Na verdade, esse novo centro da articulação política é o homem, o indivíduo que se

emancipa das estruturas coletivas (família, Ordem, Estado, etc.) e se afirma enquanto individualidade diante do mundo. Por isso, os séculos XVII e XVIII podem ser vistos com um divisor de águas da história da humanidade, pois apresentam-se como o momento em que se afirma o individualismo como valor central da sociedade moderna (DUMONT, 1985) e o indivíduo como a base do novo modelo de sociedade predominante a partir desse momento.

Com o novo modelo de sociedade, é preciso verificar que ele possui outras características, além da centralidade do indivíduo, que configuram também as condições políticas para a emergência da cidadania moderna, como a supremacia da ideia de igualdade entre os homens, da origem contratual do Estado e a emergência da concepção do fundamento popular do poder. A ideia de igualdade entre os homens é uma das primeiras consequências da afirmação do indivíduo, pois enquanto “[...] os indivíduos eram considerados como sendo originariamente membros de um grupo social natural, como a família (que era um grupo organizado hierarquicamente), não nasciam nem livres, já que eram submetidos à autoridade paterna, nem iguais, já que a relação entre pai e filho é a relação de um superior a um inferior [...]” (BOBBIO, 1992, p. 118).

A segunda consequência fundamental da afirmação do modelo individualista de sociedade é a emergência da concepção da origem contratual do Estado. Essa concepção entende que o Estado é criado, através de um contrato, pelo consenso dos indivíduos, ou seja, que o Estado é uma pessoa artificial criada pela vontade humana. Por isso, a origem do Estado não é mais concebida como o resultado do desdobramento natural de comunidades menores, como queria Aristóteles, mas sim de um acordo político entre os indivíduos.

Por último, merece destaque o surgimento da concepção do fundamento popular do poder. Isso porque durante a supremacia do modelo

organicista de sociedade acreditava-se que o fundamento do poder vinha de Deus ou era estabelecido pela tradição, o que tornava impossível qualquer questionamento do poder exercido sobre os homens. Com o modelo individualista, o poder passa a alicerçar-se na nação, o que torna possível a indagação constante sobre a sua legitimidade.

Tendo isso como pressuposto, é possível afirmar que “a idéia de que os homens podem organizar o Estado e a sociedade de acordo com a sua vontade e a sua razão, pondo de lado a tradição e os costumes, foi a grande novidade da ilustração” (LAFER, 1988, p. 123). Ao mesmo tempo, é possível destacar ainda que, com esse novo fundamento, o espaço do poder torna-se um lugar vazio e a eles todos podem concorrer, mas nunca ocupá-lo de modo definitivo. Este vazio no centro do poder é o que possibilita a dissolução dos marcos de referência das certezas e, em consequência, é uma das condições que viabiliza a institucionalização da cidadania e da democracia modernas (LEFORT, 1987).

Assim, esses fatores – sociedade centrada no indivíduo, crença na igualdade entre os homens, origem contratual do Estado e fundamento popular do poder –, quando vistos em conjunto, constituem-se nas condições políticas da emergência da ideia de cidadania moderna, que concretizam-se na supremacia da figura deôntica dos direitos e na ideia central de que o homem no mundo moderno *tem direito a ter direitos* (ARENDT, 1989; LAFER, 1988), o que significa, por outro lado, existir numa estrutura onde se é avaliado pelas ações e opiniões.

## **2 A Trajetória Expansiva da Cidadania**

Estabelecidas as condições políticas da emergência da cidadania moderna, deve-se indagar sobre a sua trajetória no mundo moderno. Nesse sentido, é importante destacar, inicialmente, que os direitos da cidadania moderna foram insistentemente declarados. Essa tendência a declarações

dos direitos da cidadania iniciou-se com as declarações de direitos de 1776 (Declaração da Virgínia) e de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), passou pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e alcança a Declaração de Direitos de Viena (1993), só para citar os exemplos mais importantes.

Dessa forma, pode-se dizer que, desde as primeiras declarações de direitos, a luta pela cidadania tem progredido de forma extraordinário, apesar das sistemáticas dificuldades, tendo sido enriquecida por várias gerações<sup>4</sup> de direitos, sempre cada vez mais amplas. Assim, pode-se falar em uma *evolução* expansiva da cidadania moderna, como se fosse uma história sem fim, em que sempre é possível, de tempo em tempo, acrescentar-se um conjunto novo de direitos.

Dito isso, pode-se perguntar quantas e quais são as gerações de direitos da cidadania moderna. Essas gerações são as seguintes: 1<sup>a</sup>) direitos de primeira geração (direitos civis); 2<sup>a</sup>) direitos de segunda geração (direitos políticos); 3<sup>a</sup>) direitos de terceira geração (direitos econômicos e sociais); 4<sup>a</sup>) direitos de quarta geração (direitos de solidariedade)<sup>5</sup>.

A primeira geração de direitos surgiu no século XVIII, com as declarações de direitos de 1776 (Declaração da Virgínia) e de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão). Essa geração de direitos pode ser

---

<sup>4</sup> A ideia de classificar a cidadania em gerações ou fases vem de longa data e possui uma quase unanimidade entre os diversos pesquisadores, apesar das pequenas diferenças existentes entre os diversos critérios utilizados na sua apresentação. Uma das poucas vozes discordantes é a de Antônio Augusto Cançado Trindade. Ver, nesse sentido, a apresentação que o autor faz do livro de J.A. Lindgren Alves. ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. Ver, neste sentido, BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2002. Ao contrário da classificação em quatro gerações, muitos autores preferem classificar a luta pela cidadania em apenas três fases, reunindo na mesma geração os direitos civis e os direitos políticos. Este tipo de posicionamento pode ser encontrado em OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades. Cidadania e novos direitos. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades (Org.). *O novo em direito e política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.

<sup>5</sup> Toda a classificação é, sem sombra de dúvida, arbitrária, incluindo-se a proposta de classificação deste artigo. Para maiores esclarecimentos sobre os critérios adotados e sobre como compreendemos as principais questões oriundas da metodologia da apresentação dos direitos humanos mediante a utilização do recurso da classificação dos direitos em gerações, ver BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

denominada de direitos civis ou liberdades civis clássicas e está estritamente relacionada ao desenvolvimento do Estado moderno em sua versão liberal. Essa geração de direitos abrange os chamados direitos negativos, ou seja, os direitos estabelecidos contra o Estado. Daí, portanto, a afirmação de Norberto Bobbio de que entre eles estão “todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado” (BOBBIO, 1992, p. 32).

Assim, esses direitos estabelecem um marco divisório entre a esfera pública (Estado) e esfera privada (sociedade civil)<sup>6</sup>. Essa distinção entre esfera pública e esfera privada é uma das características fundamentais da sociedade moderna, e é a partir dela que se estrutura o pensamento liberal e o pensamento democrático. Esses direitos de primeira geração são, por outro lado, tão importantes que Claude Lefort chegou a afirmar que eles constituem a pedra de fundação da democracia moderna e que, portanto, “onde sofrerem restrições todo o edifício democrático corre o risco de desmoronar” (LEFORT, 1991, p.58).

Mas, quais são esses direitos? Entre esses pode-se colocar as liberdades físicas (direito à vida, liberdade de locomoção, direito à segurança individual, direito à inviolabilidade de domicílio, direito de reunião e de associação), as liberdades de expressão (liberdade de imprensa, direito à livre manifestação do pensamento, direito ao sigilo de correspondência), a liberdade de consciência (liberdade de consciência filosófica, liberdade de consciência política, liberdade de consciência religiosa), o direito de propriedade privada, os direitos da pessoa acusada (direito ao princípio da reserva legal, direito à presunção de inocência, direito ao devido processo

---

<sup>6</sup> Utilizamos as expressões Estado e sociedade civil, neste ponto, no sentido marxiano. Neste sentido, ver BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

legal) e as garantias dos direitos (direito de petição, direito ao *habeas corpus*, direito ao mandado de segurança)<sup>7</sup>.

A segunda geração de direito surgiu no decorrer do século XIX e pode ser denominada de direitos políticos ou liberdades políticas. Essa geração de direitos, como esclarece Vera Regina Pereira de Andrade, se “processou na esteira das potencialidades democráticas da cidadania civil, ou seja, na esteira dos direitos civis” (PEREIRA DE ANDRADE, 1993, p.19) e, como tal, acrescenta-se, pode ser vista como o desdobramento natural da primeira geração de direitos<sup>8</sup>.

A vinculação, mencionada no parágrafo anterior, entre direitos civis e direitos políticos, no entanto, não deve impedir a compreensão da especificidade de cada uma dessas gerações de direitos. A primeira, como já se referiu, se caracteriza ou se distingue pelo fato de os direitos por ela abrangidos serem considerados direitos negativos, ou seja, direitos estabelecidos *contra o Estado*. A segunda geração de direitos, ao contrário, se caracteriza ou se distingue pelo fato de os direitos por ela compreendidos serem considerados direitos positivos, isto é, direitos *de participar do Estado*.

Esse deslocamento, de *contra o Estado* para *participar do Estado*, é importantíssimo, pois revela o surgimento de uma nova perspectiva da liberdade. Esta deixa de ser pensada exclusivamente de forma negativa, como não-impedimento, para ser compreendida de forma positiva, como autonomia. Por isso, esta geração de direito representa um momento de expansão do Estado moderno de sua versão liberal para a sua forma democrática.

A liberdade compreendida como autonomia indica, outrossim, o núcleo central dos direitos políticos, qual seja: o de participar na formação do

---

<sup>7</sup> Esta classificação, como as demais utilizadas no texto, não pretende ser exaustiva e nem possui um sentido ontológico. É metodológica.

<sup>8</sup> Por isso, muitos autores vêem esses dois grupos de direitos como sendo parte de uma única geração de direitos.

poder político. Daí, portanto, a definição de direitos políticos proposta por Maurice Hauriou como sendo aqueles que “permitem a participação no poder de dominação política, ou, dito de outra forma, na soberania nacional (*apud* FERREIRA, 1993, p.567). Por isso, entre esses direitos podemos colocar o direito ao sufrágio universal, o direito de constituir partidos políticos, o direito de plebiscito, a direito de referendo e o direito de iniciativa popular.

A terceira geração de direitos surgiu no início do século XX, notadamente no decorrer de sua segunda década, por influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, e pode ser denominada de direitos econômicos e sociais. Essa terceira geração de direitos compreende os chamados direitos de créditos, ou seja, os direitos que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos excluídos socialmente, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade material e de bem-estar material. Esses direitos, portanto, não são direitos estabelecidos *contra o Estado* ou direitos de *participar do Estado*, mas sim direitos garantidos *através ou por meio do Estado*.

Assim, não se trata de um novo deslocamento da noção de liberdade, por exemplo, como já foi visto, de não-impedimento para autonomia, mas sim da revitalização do princípio da igualdade. Por isso, pode-se dizer que esta nova geração de direitos representa não uma herança do liberalismo ou do pensamento democrático, como no caso das duas primeiras gerações de direitos, mas sim “um legado do socialismo” (LAFER, 1988, p.127)<sup>9</sup>. Por

---

<sup>9</sup> Esta heterogeneidade de origem das duas primeiras gerações de direito em relação a terceira tem levado alguns pensadores a afirmar que as referidas gerações de direitos são incompatíveis. Ver, neste sentido, HAYEK, Friedrich August Von Hayek. *Direito, legislação e liberdade*. 3 v. São Paulo: Visão, 1985. Discorda-se desses posicionamentos, pois, como nos diz Luciano de Oliveria, “... se considerarmos a experiência histórica das democracias européias, não somente não havia incompatibilidade entre esses dois gêneros de direitos, mas, o que é mais importante, haveria mesmo complementaridade - os direitos de créditos sendo, de uma certa maneira, um prolongamento dos direitos-

isso, pode-se dizer que a presente geração de direitos está estritamente relacionada com o Estado moderno em sua fase intervencionista, voltada à afirmação de uma rede de proteção social, e tem como pressuposto uma certa relativização do sistema capitalista.

Entre essas prerrogativas estão duas ordens de direitos: 1<sup>a</sup>) os direitos relativos ao homem trabalhador; 2<sup>a</sup>) os direitos relativos ao homem consumidor de bens e serviços públicos.<sup>10</sup> Entre os direitos relativos ao homem trabalhador estão o direito à liberdade de trabalho, o direito ao salário mínimo, o direito à jornada de trabalho de oito horas, direito ao descanso semanal remunerado, o direito à férias anuais, direito à igualdade de salários para trabalhos iguais, direito à liberdade sindical e direito de greve. Entre os direitos relativos ao homem consumidor de bens e serviços públicos estão, por outro lado, o direito à seguridade social, o direito à educação e o direito à habitação.

A quarta geração de direitos surgiu no final da primeira metade do século XX, tendo como grande marco o ano de 1948<sup>11</sup>, e pode ser denominada de direitos de solidariedade. Essa geração de direitos compreende os direitos do homem no âmbito internacional, ou seja, os direitos que, como esclarece Paulo Bonavides, “não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta” (BONAVIDES, 1993, p. 481). Por isso, não são *direitos contra o Estado*, *direitos de participar do Estado* ou *direitos por meio do Estado*, mas sim *direitos sobre o Estado*.

---

liberdades, na medida em que a dinâmica das sociedades democráticas consiste essencialmente em integrar, progressivamente, os excluídos da liberdade.” (Oliveira, s/d:8).

<sup>10</sup> Classificação semelhante é utilizada por José Afonso da Silva (Silva, 1998).

<sup>11</sup> Data da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Esse novo deslocamento do lugar dos direitos da cidadania diante do Estado, de *por meio do Estado* para *sobre o Estado*, é extraordinariamente significativo, pois aponta para uma profunda mutação, como esclarece Enrique Ricardo Lewandowski, do conceito de soberania (LEWANDOWSKI, 1984). Por isso, a soberania deixa de ser compreendida de forma absoluta, como fora desde o início da Idade Moderna, para ser pensada de forma integrada e coordenada em um sistema de jurisdição internacional (TRINDADE, 1991). Assim, a presente geração de direitos pressupõe um momento de ruptura com o Estado moderno, a qual passa a indicar, entre outras possibilidades, a hipótese de surgimento de uma ordem jurídica internacional efetiva e para a emergência de um Estado supranacional.

Entre essas prerrogativas de quarta geração pode-se colocar o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente sadio, o direito à paz e o direito à autodeterminação dos povos. Todos direitos, como se pode ver, de interesse coletivo e que sinalizam para a necessidade de superação - não no sentido de negação, mas sim no sentido de ir além, numa síntese superior - da estrutura tradicional do Estado moderno, em especial de seu conceito de soberania e de sua prerrogativa de monopólio de produção jurídica.

### **3 O Contexto do Surgimento do Neoliberalismo**

Uma vez analisadas as condições políticas da emergência da cidadania moderna e verificado o seu desenvolvimento por meio das gerações de direitos, faz-se necessário, contextualizar o surgimento do neoliberalismo. Isso é importante porque se pretende, a seguir, analisar o seu significado para a trajetória expansiva da cidadania, podendo-se adiantar que o mesmo se configura como uma tentativa de ruptura, mesmo que não declarada, dessa evolução.

O neoliberalismo, como movimento econômico, político e jurídico, surgiu com a crise dos anos 1970, consolidou-se com as mudanças dos anos 1980 e se constituiu em modelo para o mundo, inclusive para os países do antigo bloco soviético, a partir dos primeiros anos da década de 90 do século XX. Para melhor entender seu surgimento e seu significado político faz-se necessário, no entanto, voltar-se às últimas décadas do século XIX e, de forma fundamental, às primeiras décadas do século XX, pois foi neste período histórico que, aos poucos, se delineou, de forma articulada, uma nova visão do Estado, do mercado e, como vimos, dos direitos da cidadania, em relação aos quais o neoliberalismo direciona suas críticas e seus argumentos, buscando estabelecer uma ruptura.

A respeito dos direitos da cidadania viu-se que, no período mencionado, surgiu a terceira geração de direitos, denominada de direitos econômicos e sociais. Estes direitos, também como já foi analisado, não são direitos estabelecidos *contra o Estado*, nem direitos de *participar do Estado*, mas sim direitos *por meio* ou *através do Estado*. Essa característica da terceira geração de direitos é fundamental, pois passa a exigir do Estado não mais uma postura de *guarda noturno*, apenas vigilante do direito de propriedade, como tinha até então, mas sim que o mesmo passe a intervir na sociedade e, para desespero dos defensores das idéias liberais ou neoliberais, no mercado, com o intuito de garantir e de promover a justiça social.<sup>12</sup>

É o Estado, e não mais o mercado, portanto, que é chamado a organizar a sociedade e, em consequência, é ele que passa a estabelecer os critérios para a distribuição da renda, fugindo, assim, da esperteza e da sorte individual, critérios predominantes em uma sociedade baseada exclusivamente no mercado livre. O mercado, neste contexto, portanto,

---

<sup>12</sup> Os ideais liberais e neoliberais não se ocupam da categoria “justiça social”, pois está expressão não integra o conjunto principiológico de sua doutrina.

passa a ser visto como algo negativo e, em certos casos, como uma força destrutiva e geradora de miséria e de marginalização do ser humano.

O ponto forte, como se pode ver, do início do século XX foi a intervenção do Estado no mercado, o que, no dizer de Roberto Campos, inaugurou a segunda grande maré do mundo moderno, qual seja, a maré coletivista (*in*, MERQUIOR, 1991). Esta maré abrange, segundo ele, as sociedades comunistas, surgidas a partir da Revolução Russa de 1917, passa pelas sociedades nazistas e fascistas e alcança as sociedades democráticas contemporâneas, denominadas atualmente de *Welfare State*. A maré coletivista, para os amantes do mercado, como são os neoliberais, por outro lado, representa a decadência do mundo moderno e é por isso que o neoliberalismo pode ser visto como uma forte reação em busca de uma ruptura em relação aos três tipos de sociedade que ela concretiza.

Às sociedades comunistas e às sociedades nazistas e fascistas opõem os neoliberais, com o que se concorda, o fato de que as mesmas são formações históricas totalitárias e que, como tais, afiguram-se como formas opressoras da liberdade individual (HAYEK, 1990). Estas sociedades, no entanto, com raras exceções de algumas sociedades comunistas, como Cuba e China, por exemplo, desapareceram quase que totalmente e, portanto, a crítica neoliberal, bem como a crítica democrática a elas dirigidas, permanecem como um alerta contra o seu renascimento. Por outro lado, em relação às críticas do neoliberalismo às sociedades democráticas contemporâneas, a questão é muito mais complexa e, segundo entende-se, inaceitável. Inaceitável devido ao fato de que em nome da liberdade individual quer se absolutizar o mercado, suas *leis* e sua *lógica*, no caso uma lógica perversa, excludente e destrutiva dos laços de solidariedade.

De qualquer forma, o importante é deixarmos bem claro contra que tipos de sociedades se posiciona o neoliberalismo. Este, como vimos há pouco, se posiciona contra as sociedades comunistas, contra as sociedades

nazistas e fascistas e contra as sociedades democráticas contemporâneas, ou seja, contra todos os tipos de sociedades modernas em que esteja presente algum tipo de intervenção do Estado. Essa constatação é fundamental, pois entende-se que em muitos casos, e este é o caso ora sob análise, a crítica ou a oposição, mesmo que individual ou de grupos restritos, a determinado acontecimento histórico, é imediata ou quase imediata. No entanto, não se pode ser ingênuo a ponto de pensar que o neoliberalismo é apenas uma resposta a uma crise de acumulação do liberalismo clássico, ele é uma resposta a uma crise de governamentalidade, que criou um novo conjunto de regras que definiram um outro tipo de acumulação e de sociedade (DARDOT, 2016).

Nesse sentido, o neoliberalismo surgiu ou, pelo menos, se delineou, como reação individual, já em 1922, com Ludwig Von Mises. Com a grande crise dos anos de 1930, “o neoliberalismo introduziu uma distância, ou até claro rompimento, em relação a versão dogmática do liberalismo que se impôs no século XIX.” (DARDOT, 2016, p. 33). E isso, forçava uma revisão da versão dogmática, suscitando a refundação das bases intelectuais do liberalismo que, começou esboçar-se a partir do Colóquio de Walter Lippmann<sup>13</sup>, em 1938, onde houve a formação de duas grandes vertentes: a vertente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich August Hayek e; a vertente do ordoliberalismo alemão, representada por Walter Eucken e Wilhelm Röpke.

Mises, como esclarece José Guilherme Merquior (1991), forneceu, em sua obra *A Economia Comunal*, “munição essencial contra os modismos [tendências intervencionistas] que favoreciam uma super-regulamentação da economia” e, acrescenta, ainda, que o “capítulo central do *Socialism*

---

<sup>13</sup> Pierre Dardot e Christian Laval (2016) entendem que o momento revelador e fundador do neoliberalismo situa-se no Colóquio de Walter Lippmann, realizado em Paris, em 26 de agosto de 1938 e que perdurou por cinco dias, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual que era o antecessor da Unesco.

[traduzido como *A Economia Comunal*] de Mises consistia numa crítica feroz à utopia socialista do cálculo econômico, que deixava de lado o mercado” (MERQUIOR, 1991, p.189). Mas se, por um lado, foi Mises quem lançou os primeiros desafios teóricos ao intervencionismo estatal, por outro, foi seu grande discípulo Friedrich August Von Hayek quem elaborou, de maneira sistemática, um ataque frontal, em seu livro *O Caminho da Servidão*, de 1944, à maré coletivista, acusando o planejamento estatal e o Estado previdenciário de levarem a sociedade humana à tirania (HAYEK, 1990).<sup>14</sup>

Essas obras mencionadas, tanto de Mises como de Hayek, são, a princípio, posicionamentos teóricos individuais, mas, aos poucos, foram sendo aproveitadas e, já na década dos anos 70, diante da crise fiscal do Estado, passaram a ser a fonte de inspiração e de sustentação da retórica reacionária: *menos Estado, mais mercado*. Dito de outra forma, opuseram “um front unido ao “intervencionismo de Estado” e à escalada do coletivismo.” (DARDOT, 2016, p. 73). Portanto, esse é o contexto em que surgiu e em que se afirmou o neoliberalismo, com forte tendência da vertente austro-americana que aos poucos iria se tornar uma espécie de pensamento único – uma espécie de consenso geral – do final do século XX e do início do século XXI, destinado a preparar as base de um outro tipo de capitalismo, duro em sua formatação e livre das mediações dos direitos econômicos e sociais.

#### **4. A Base Teórica do Neoliberalismo**

No item anterior se deixou claro, ainda que rapidamente, a importância de dois grandes teóricos, Ludwig Von Mises e Friedrich August Von

---

<sup>14</sup> Este argumento foi reelaborado, como veremos no próximo item, por Hayek, em seus livros posteriores, notadamente, nas obras intituladas *Os Fundamentos da Liberdade*, de 1960 (Hayek, 1983), e *Direito, Legislação e Liberdade*, de 1973, 1976 e 1979 (Hayek, 1985).

Hayek, para a elaboração do pensamento do neoliberal e formação da sociedade neoliberal. Mas, além dos dois teóricos mencionados, deve-se destacar ainda como sólido pensador, articulador e propulsor das idéias neoliberais a grande estrela da Escola de Economia de Chicago: o economista Milton Friedman (MERQUIOR, 1991).

A indicação destes três nomes aponta, de forma imediata, nossa desconformidade em relação àqueles, como Sônia M. Draibe, que afirmam que “não há um corpo teórico neoliberal específico capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político [...]” ou que “o neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras de intelectuais de reconhecida competência [...]” (DRAIBE, 1993 p. 88). Entendemos, ao contrário, que existe um corpo teórico neoliberal, ainda que este, em sentido amplo, possa ser visto como a revivescência das principais teses do liberalismo clássico, e que há intelectuais de reconhecida competência a defendê-lo (ou alguém como Friedrich August Von Hayek, ganhador do Prêmio Nobel de economia de 1974, seria um intelectual incompetente?).

Enquanto o liberalismo clássico, que tomou corpo no século XVIII, caracterizava-se pela elaboração da questão dos limites do governo, o neoliberalismo caracterizar-se-á não apenas como um opositor ao coletivismo e a intervenção do Estado, mas sim, como um sistema de normas que estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais e nos estilos gerenciais que se estendem muito além do mercado, “produzindo uma subjetividade contábil pela criação da concorrência sistemática entre os indivíduos.” (DARDOT, 2016, p. 32).

Mises, Hayek e Friedman formam, portanto, quando vistos em conjunto, o que, em sentido amplo, poderíamos chamar de a base teórica do neoliberalismo. No entanto, apesar da inegável importância dos três autores, destaca-se entre eles Friedrich August Von Hayek. Por isso, será a

partir da análise de suas obras que se desvendará quais são os pressupostos teóricos que sustentam o neoliberalismo.

Hayek, como esclarece Eamonn Butler, nasceu em Viena, em 1899, em uma família de forte tradição de estudiosos em ciências naturais, doutorou-se em Direito (1921) e em Ciências Políticas (1923), manteve contato com os grandes economistas de sua época, como John Maynard Keynes, e possui uma obra vastíssima que abrange desde a Economia pura, passa pela Psicologia e alcança a Filosofia Política e a Teoria do Direito (BUTLER, 1987). Destes vários aspectos da obra de Hayek, interessa, no momento, o que se refere à Filosofia Política. Esta, em quase toda a sua totalidade, encontra-se nas obras *O Caminho da Servidão*, de 1944 (HAYEK, 1990), *Os Fundamentos da Liberdade*, de 1960 (HAYEK, 1983) e, a sua obra mais completa e atual, *Direito, Legislação e Liberdade*, de 1973, 1976 e 1979 (HAYEK, 1985). Mas, por onde começar?

Talvez o melhor caminho seja realçando o fato de que esta última obra, bem como as duas anteriores, é perpassada por várias dicotomias fundamentais, a partir das quais é possível desvendar as idéias de Hayek no que se refere ao tema ora sob análise e, por consequência, também a base teórica do neoliberalismo. Quais são, no entanto, estas dicotomias? Estas dicotomias são as seguintes: a) racionalismo evolucionista/racionalismo construtivista; b) ordem resultante da evolução (kosmos)/ordem feita (taxis); c) normas de conduta justa (nomos)/normas de organização (thesis); d) ordem de mercado (catalaxia)/justiça social; e) sociedades abertas/sociedades planificadas.<sup>15</sup>As quais passam a ser analisadas na sequência.

---

<sup>15</sup> As dicotomias mencionadas formam, é óbvio, mas sempre digno de destaque, um todo compacto e coerente e, portanto, somente são passíveis de serem analisadas separadamente, como faremos, do ponto de vista metodológico.

#### **4.1. Racionalismo Evolucionista/Racionalismo Construtivista**

O ponto de partida da análise de Hayek é, sem dúvida, a idéia de que o mundo moderno e o mundo contemporâneo estão impregnados de uma crença muito comum, porém errônea, sobre como surgiram e como funcionam as instituições sociais. Essa crença sustenta que as instituições sociais seriam criações deliberadas dos homens e, portanto, funcionariam segundo a vontade e os propósitos dos mesmos (racionalismo construtivista).

Para Hayek, nada mais falso do que isto, pois, segundo ele, as instituições sociais são o resultado da ação humana, mas não dos desígnios dos homens e, como tais, funcionariam de acordo com uma lógica própria, estabelecida pela evolução das mesmas, independente da vontade humana (racionalismo evolucionista). Assim o seria porque os homens, por mais sábios que sejam, são sempre ignorantes “dos fatos particulares que determinam as ações de todos os diversos membros da sociedade humana” e isto, conclui ele, “[...] é a razão pela qual a maioria das instituições sociais assumiram a forma que realmente tem” (HAYEK, 1985, p. 7).

A crença no racionalismo construtivista, tão comum em nossas sociedades, deve-se, segundo Hayek, a uma falsa dicotomia, introduzida pelos antigos gregos, e de cujos efeitos perturbadores ainda não nos libertamos inteiramente, isto é, a “da divisão dos fenômenos entre os que, na linguagem moderna, são ditos naturais e aqueles ditos artificiais” (HAYEK, 1985, p. 16).

As instituições sociais foram colocadas, como regra, desde a antiguidade, e ainda o são, de forma preponderante, entre os fenômenos artificiais. Isto, no entanto, é, para Hayek, um profundo equívoco, pois se é verdade que as instituições sociais não são um fenômeno natural, também é verdade que elas não são um fenômeno inteiramente artificial. Elas pertencem, argumenta Hayek, apoiado em Bernard Mandeville e David

Hume, a uma terceira categoria de fenômenos, denominados por Adam Ferguson, de fenômenos resultantes da ação humana, mas não das intenções humanas (HAYEK, 1985). Algo, em síntese, colocado entre a natureza e a convenção, e lapidado pela evolução.

A constatação desta especificidade das instituições sociais deve-se, de início, segundo Hayek, a alguns escolásticos medievais. Mas, estas reflexões incipientes foram logo, segundo ele, sufocadas nos séculos XVI e XVII pela ascensão do racionalismo construtivista, com René Descartes e Thomas Hobbes. Daí, portanto, a afirmação de Hayek de que as idéias de Descartes e de Hobbes representaram, na verdade, não um avanço, e sim “um retrocesso a modos de pensar de eras anteriores, antropomórficos” (HAYEK, 1985).

Depois deste retrocesso cartesiano e hobbesiano, esclarece Hayek, o pensamento evolucionista teve um novo avanço com Bernard Mandeville, David Hume, Adam Smith, Adam Ferguson e, de forma magnífica, com Edmund Burke. Além destes autores, desenvolveram também as idéias evolucionistas, segundo o autor, ainda Wilhelm Von Humboldt, F. C. Von Savigny, Henry Maine e Carl Menger (HAYEK, 1985).

O racionalismo construtivista, por sua vez, foi elaborado inicialmente, como já foi referido, no que diz respeito ao mundo moderno, através de René Descartes e Thomas Hobbes. Mas estes autores, com certeza, não foram e não são os únicos a compreenderem as instituições sociais como criações humanas. Ao contrário, segundo a lógica do argumento de Hayek, pode-se colocar entre eles todos os reformadores sociais, os comunistas, nazistas, fascistas, bem como os democratas modernos, ou seja, todos aqueles que acreditam que as instituições sociais foram ou são criadas, e podem ser modificadas pela vontade humana.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ver neste sentido a classificação apresentada pelo autor na obra *Hayek na UNB* (HAYEK, 1981).

Em poucas palavras, é possível observar-se que, segundo Hayek, o racionalismo evolucionista teve vários defensores e o racionalismo construtivista também, mas com a diferença de que este último dominou o mundo moderno e domina o mundo contemporâneo. Esta prevalência do racionalismo construtivista é, para Hayek, extremamente ruim, pois tem levado o homem à tirania. Por isso, propugna ele que se reconheça que as instituições sociais não são criações deliberadas dos homens, apesar de serem o resultado da ação dos mesmos, e sim o resultado do processo de evolução espontânea da sociedade.

#### **4.2. Ordem Resultante da Evolução (kosmos)/Ordem Feita (taxis)**

A segunda dicotomia utilizada por Hayek para sustentar sua visão da Filosofia Política é a existente entre ordem resultante da evolução (kosmos) e ordem feita (taxis). Esta dicotomia, é bom esclarecer, pode ser vista, por outro lado, como a primeira consequência lógica da argumentação desenvolvida no ponto anterior. Assim, tem-se, por um lado, o racionalismo construtivista, centrado na crença de que as instituições sociais são criações deliberadas do homem, e, por outro, o racionalismo evolucionista, centrado na idéia de que as instituições sociais são o resultado da ação humana, mas não de suas intenções, é óbvio para Hayek, que cada uma destas perspectivas trabalhe com idéias de ordens diferenciadas.

Mas, antes de se verificar quais são estes tipos de ordens, faz-se necessário que se indague sobre o que é uma ordem, para Hayek. Para ele, por ordem deve-se entender “uma condição em que múltiplos elementos de vários tipos se encontram de tal maneira relacionados entre si que, a partir de nosso contato com uma parte especial ou temporal do todo, podemos aprender a formar expectativas corretas em relação ao restante ou, pelo menos, expectativas que tenham probabilidade de se revelar corretas” (HAYEK, 1985, p. 36).

Dito isso, voltemos ao racionalismo construtivista e ao racionalismo evolucionista e suas ideias de ordens. O racionalismo construtivista, por tudo o que já foi dito, não poderia exigir outra concepção de ordem senão, é claro, a de uma ordem feita ou organizada pelo homem, ou seja, uma ordem criada de forma externa ao sistema, de modo intencional e artificial (taxis). Este tipo de ordem, esclarece ainda Hayek, aparece sempre ligado ao conceito de propósito e, portanto, são sempre ordens dirigidas a determinados fins (HAYEK, 1985).

O racionalismo evolucionista, por sua vez, também pelo que foi dito anteriormente, não poderia sustentar outra idéia de ordem senão, é claro, a de uma ordem surgida espontaneamente da evolução das instituições sociais, ou seja, uma ordem surgida a partir de dentro do sistema, de forma não intencional e quase natural (kosmos). Este tipo de ordem, acrescenta Hayek, nunca aparece ligado ao conceito de propósito e, portanto, são ordens não dirigidas (HAYEK, 1985).

Entre estas duas concepções de ordem deve prevalecer, para Hayek, juntamente com o racionalismo evolucionista, a segunda concepção, ou seja, a concepção de que as instituições sociais, através do tempo, vão construindo, de forma infra-sistêmica, uma ordem espontânea e que esta, por outro lado, deve ser respeitada sob pena de os homens destruírem suas instituições e palmilharem, com isso, o caminho da servidão.

### **4.3. Normas de Conduta Justa (nomos)/Normas de Organização (thesis)**

A terceira dicotomia a que recorre o autor de *O Caminho da Servidão* para explicar suas idéias é a existente entre normas de conduta justa (nomos) e normas de organização (thesis). Esta dicotomia pode ser vista como a segunda consequência da dicotomia inicial, denominada de racionalismo construtivista e racionalismo evolucionista e está intimamente ligada com

a primeira consequência, ou seja, com a dicotomia entre ordem espontânea e ordem feita.

O ponto de partida ideal, para se analisar a presente dicotomia, está na distinção estabelecida por Hayek entre direito e legislação. Direito é visto por ele como um conjunto de normas de conduta justa e é tão antigo quanto o é a sociedade humana. A legislação, ao contrário, é vista como um conjunto de normas de organização e é um “invento relativamente recente na história da humanidade” (HAYEK, 1985, p.81-82). Além destas diferenças, pode-se ainda destacar o fato de que o direito é oriundo, para Hayek, de um processo evolutivo da sociedade e, como tal, não é criado intencionalmente pelo homem. A legislação, ao contrário, é criada intencionalmente pelo homem, é uma construção artificial, e, como tal, possui propósitos específicos, como regra promover a justiça social.

Entre estas duas alternativas, nas sociedades nas quais é dominante o racionalismo evolucionista, com sua ordem resultante da evolução, prevalece, segundo Hayek, a ideia do direito como um conjunto de normas de conduta justas, pois estas não são criações deliberadas dos homens, mas sim “[...] descobertas, seja no sentido de simplesmente enunciarem práticas já observadas, seja no sentido de se revelarem complementos necessários às normas já reconhecidas, indispensáveis ao funcionamento desembaraçado e eficaz da ordem que dela se fundamenta” (HAYEK, 1985, p. 153). Por outro lado, nas sociedades nas quais predomina o racionalismo construtivista, com sua ordem feita, deve prevalecer, ao contrário, segundo Hayek, a ideia do direito como legislação, pois esta é uma construção deliberada do homem e, como tal, visa alcançar determinados objetivos específicos.

Esta dicotomia entre direito e legislação, por outro lado, está, segundo o autor, “estritamente relacionada com a distinção entre direito privado e direito público, à qual é por vezes equiparada” (HAYEK, 1985, p.

153). Igualmente, Hayek, identifica as normas de condutas justas com o direito privado e as normas de organização com o direito público, ressaltando apenas que é errôneo supor, como normalmente é feito, que o direito público é o direito que serve ao bem-estar geral e o direito privado aquele direito que serve ao bem-estar individual. Isto é, na verdade, para ele, uma completa inversão da verdade, pois é equivocado acreditar “que só as ações que visam deliberadamente a propósitos comuns servem às necessidades comuns. [Ao contrário,] o que a ordem espontânea da sociedade nos proporciona é mais importante para todos, e portanto para o bem-estar geral, do que a maioria dos serviços que a organização governamental pode prestar, excetuando-se apenas a segurança conferida pela aplicação das normas de conduta justa” (HAYEK, 1985, p.155).

Assim, propugna Hayek a supremacia do direito privado ou das normas de conduta justa e afirma ainda que é justamente “o fato de que a jurisprudência [...] vem sendo realizada quase que exclusivamente por publicista - para quem o direito é antes de mais nada o direito público, e a ordem se reduz a organização - uma das principais causas da preponderância, não apenas do positivismo jurídico [...], mas também das ideologias socialistas e totalitárias nele implícitas” (HAYEK, 1985, p. 157).

Ao mesmo tempo, denuncia Hayek, o fato de que o surgimento da legislação social, nos últimos 100 anos, tem destruído o atributo característico das normas universais de conduta, qual seja, o da igualdade de todos perante as normas, uma vez que a legislação social está transformando, aos poucos, o direito privado em direito público e, com isto, buscando garantir, não aquela igualdade formal, segundo Hayek, extremamente saudável, mas sim a igualdade material, igualdade das condições econômicas.

Em poucas palavras, Hayek diferencia direito (normas de conduta justa) da legislação (normas de organização), vincula o direito ao racionalismo evolucionista e a legislação ao racionalismo construtivista, propugna a ascendência do direito (direito privado) sobre a legislação social (direito público) e finaliza denunciando a transformação do direito privado, nos últimos cem anos, em direito público através da legislação social.

#### **4.4. Ordem de Mercado (catalaxia)/Justiça Social**

A quarta dicotomia utilizada pelo autor ora sob análise para explicar suas idéias pode ser denominada de ordem de mercado (catalaxia) e justiça social. Esta dicotomia pode ser vista, outrossim, como a terceira consequência da dicotomia inicial denominada de racionalismo evolucionista e racionalismo construtivista, e se refere, como o próprio nome indica, ao problema da justiça. Assim, a partir da presente dicotomia é possível desvendar o que Hayek entende por justiça, quais são os tipos de justiça que ele reconhece e, de forma especial, qual a relação que existe entre estes tipos de justiça e a ordem de mercado (catalaxia).

No que se refere aos tipos de justiça, Hayek reconhece, como esclarece Eamonn Butler (BUTLER, 1987), que o termo justiça é usado de dois modos diversos, podendo-se denominar de justiça formal (comutativa) e justiça social (distributiva). O primeiro sentido da palavra justiça (justiça formal) é, para Hayek, típica das Sociedades Abertas (sociedades liberais) e, segundo ele, é a única que se poderia denominar, de forma apropriada, com o nome de justiça, pois resulta não da vontade de alguém, mas sim da aplicação das normas abstratas de conduta justa, válida para todos e estabelecidas pelo processo evolutivo da sociedade. O segundo sentido da palavra justiça (justiça social) é, ao contrário, para o autor, típica das sociedades planejadas (sociedades comunistas, nazistas e fascistas e sociedades democráticas contemporâneas) e se refere não à aplicação das

regras jurídicas abstratas, mas à distribuição eqüitativa da riqueza ou da renda ou de outros bens entre os vários membros da sociedade.

Dessa maneira, poderíamos perguntar, neste momento, sobre qual é, para o autor, a relação que existe entre os dois tipos de justiça citados e a ordem de mercado (catalaxia). Antes de ser respondida esta questão, faz-se necessário, no entanto, que se tenha mais claro o que Hayek entende por ordem de mercado (catalaxia) e qual a natureza da mesma. Por ordem de mercado ou catalaxia, entende ele uma “rede de muitas economias interligadas [...]” e “não [...] governada por uma escala ou hierarquia única de fins [...]”, pois a ordem de mercado ou catalaxia “serve a uma multiplicidade de fins distintos e incomensuráveis de todos os seus membros individuais” (HAYEK, 1985, p. 30).

Assim sendo, é possível perceber que, para Hayek, a natureza da ordem de mercado é a de ser uma ordem espontânea ou, dito de outro modo, “[...] um tipo especial de ordem espontânea produzida pelo mercado, mediante a ação de [várias] pessoas dentro das normas jurídicas da propriedade, da responsabilidade civil e do contrato” (HAYEK, 1985, p. 131). Por isso, diz ele que a ordem de mercado ou catalaxia, como ordem global, “é tão superior a qualquer organização deliberada que [...] nela os homens - embora voltados para seus próprios interesses, sejam eles totalmente egoístas ou altruístas - favorecerão as finalidades de muitos outros, que em sua maioria jamais conhecerão” (HAYEK, 1985, p. 133). De tal modo, conclui o autor que “na Grande Sociedade os diversos membros se beneficiam dos esforços mútuos não só apesar de seus vários fins serem diferentes, mas, com freqüência por isso mesmo” (HAYEK, 1985, p. 133).

Esta espontaneidade da ordem de mercado ou catalaxia conduz Hayek a compreendê-la como um jogo, denominado por ele de jogo da catalaxia. Com efeito, trata-se

“[...] de um jogo gerador de riqueza (e não do que a teoria dos jogos chama de um jogo de soma zero), isto é, um jogo que produz o aumento do fluxo de bens e das perspectivas de todos os participantes de satisfazerem suas necessidades, conservando, entretanto, o caráter de um jogo no sentido em que o termo é definido pelo Oxford English Dictionary: uma competição disputada segundo normas e decidida pela maior habilidade, força ou boa sorte. [...] O resultado desse jogo para cada um será necessariamente determinado, em razão de seu próprio caráter, por uma combinação de habilidade e de sorte” (HAYEK, 1985, p. 139).

Assim, com esta afirmação, volta-se à pergunta inicial, ou seja, qual é a relação que existe entre justiça formal e justiça social e a ordem do mercado? Esta relação, para Hayek, é uma relação de tranqüilidade, no primeiro caso, e de conflito, no segundo caso. No primeiro caso, para Hayek, há uma relação harmoniosa ou de compatibilidade devido ao fato de que a justiça formal, como já foi visto, consiste na observação das regras do jogo, determinadas pela evolução da própria sociedade, às quais a ordem de mercado ou catalaxia já está adaptada ou, mais que isto, que ela (a ordem de mercado) as tem como sua condição de existência, pois não podemos esquecer que a ordem de mercado exige, não uma justiça de resultados, mas uma justiça de meios, sendo aqueles somente determinados pela habilidade e pela sorte de cada participante do jogo.

No segundo caso há uma relação conflituosa ou de incompatibilidade devido ao fato de que a justiça social, como já visto, refere-se, não à aplicação ou observação das regras abstratas, mas à distribuição de bens entre as pessoas e, como tal, é uma justiça de fins, e não de meios, como é a justiça formal. Portanto, existindo esta incompatibilidade, tenta Hayek insistentemente descaracterizar a justiça social como um conceito vazio ou como uma miragem [primeira tese], que conduz, na medida em que for reconhecida, “necessariamente, as [sociedades] a uma crescente aproximação com o sistema totalitário [segunda tese].” (HAYEK, 1985, p. 105).

A primeira tese, a justiça social é uma miragem, deve-se ao fato de que, para Hayek, a justiça propriamente dita, como já se viu, é uma justiça de meios e não de fins e, como tal, fica claro que “nenhum sistema de normas de conduta individual [...] poderia produzir resultados que correspondessem a qualquer princípio de justiça distributiva” (HAYEK, 1985:88). Com isso, fica claro também que a justiça social, para o autor ora sob análise, exige o predomínio do racionalismo construtivista, da idéia de ordem feita e, o que é mais importante, do direito entendido como legislação, pois somente esta poderia garantir a distribuição de bens ou riquezas de forma diferenciada, garantindo, desta maneira, não apenas a igualdade formal, mas sim a igualdade material entre os indivíduos de uma mesma sociedade (HAYEK, 1985).

Por isso, como ele não aceita os referidos pressupostos, procura descharacterizar a justiça social, afirmando "que ninguém sabe, realmente, o que ela significa" (HAYEK, 1981, p. 45) e daí, portanto, seu apelo no sentido de que “para que o debate político seja honesto, é necessário que as pessoas reconheçam que a expressão é desonrosa, do ponto de vista intelectual, símbolo da demagogia ou do jornalismo barato, que pensadores respeitáveis deveriam envergonhar-se de usar [...]” (HAYEK, 1985, p. 118).

A segunda tese, a de que o reconhecimento da justiça social conduz a sociedade ao totalitarismo<sup>17</sup>, pode ser vista como uma consequência da primeira e tem como pressuposto a crença de Hayek na idéia de que o mercado é uma ordem espontânea e, como tal, é resultante, não dos desígnios dos homens, mas da evolução da sociedade. Assim o sendo, qualquer interferência nesta ordem é vista como um ato destrutivo e desagregador, pois desorganiza o mercado e, em consequência, causa mais

---

<sup>17</sup> Em suas palavras: "o conceito de justiça social foi de fato o cavalo de Tróia por cujo o intermédio o totalitarismo se introduziu" (HAYEK, 1985, p. 162).

sofrimento e pobreza do que se tivesse deixado o mercado funcionar livremente. É, em poucas palavras, a chamada tese do efeito perverso (HIRSCHMAN, 1992).

Em síntese, para Hayek, justiça é justiça formal (observação das regras de conduta justa) e justiça social e ordem de mercado ou catalaxia são incompatíveis, pois a justiça social exige a intervenção do Estado no mercado e, com isso, argumenta o autor, há a destruição do mesmo e, como consequência, a construção do caminho da servidão.

#### **4.5. Sociedades Abertas/Sociedades Planificadas**

A quinta dicotomia, a que recorre Hayek, para explicar suas ideias, pode ser denominada de sociedades abertas e sociedades planificadas. Esta dicotomia, por outro lado, pode ser vista como a quarta consequência da distinção entre racionalismo evolucionista e racionalismo construtivista.

As sociedades abertas, para Hayek, são as sociedades liberais, que surgiram no decorrer dos séculos XVII e XVIII, por exemplo na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, e que possuem como valores fundamentais a ideia de liberdade, de mercado e de Estado limitado ou Estado de direito (HAYEK, 1985 e 1983). As sociedades planificadas, ao contrário, são as sociedades com tendências socializantes, como as sociedades comunistas, nazistas e fascistas e as sociedades democráticas contemporâneas, surgidas a partir das últimas décadas do século XIX e das primeiras décadas do século XX, em países como a Alemanha, Rússia e Itália, e que possuem como valores centrais a ideia de Estado intervencionista, a ideia de igualdade, e, em alguns casos, da ideia de justiça social (HAYEK, 1983 e 1985).

Destes dois tipos de sociedade prefere Hayek, como não poderia deixar de ser devido as opções anteriormente referidas, as sociedades abertas,

pois, para ele, estas são as únicas que conseguem, com um mínimo de coerção, proporcionar "a esperança remota de uma ordem universal de paz" (HAYEK, 1985, p. 175). Assim o é, para Hayek, porque nas sociedades abertas "[...] todos [nós] contribuímos, de fato, não só para satisfação de necessidades que não temos conhecimento, mas por vezes para a consecução de fins que desaprovaríamos se os conhecêssemos. Não podemos evitá-lo." E, continua o autor, "[...] porque ignoramos com que propósito os demais utilizarão os bens ou serviços que lhes oferecemos. O fato de auxiliarmos na consecução dos objetivos de outras pessoas sem compartilhá-los ou mesmo conhecê-los, e no intuito exclusivo de alcançar nossos próprios objetivos, é", segundo ele, "a fonte de coesão da grande sociedade" e a condição para a paz, pois, ao contrário, "na medida em que a colaboração pressupõe propósitos comuns, pessoas com diferentes objetivos são necessariamente inimigas, capazes de lutar entre si pela posse dos mesmos meios [...]" (HAYEK, 1985, p. 132).

A respeito das sociedades planificadas, afirma ele, por outro lado, que elas, além de fomentarem a discórdia, há pouco mencionada, não implicam apenas "[...] em um rompimento definitivo com o passado recente, mas com toda a evolução da civilização ocidental e isso se torna claro", acrescenta o autor, "quando [as] consideremos não só em relação ao século XIX, mas numa perspectiva histórica mais ampla. Estamos rapidamente abandonando", insiste ele, "não só as idéias de Cobden e Bright, de Adam Smith e Hume, ou mesmo de Locke e Milton, mas também uma das características mais importantes da civilização ocidental que evoluiu a partir dos fundamentos lançados pelo Cristianismo e pelos gregos e romanos. Renunciamos progressivamente", conclui ele, "não só ao liberalismo dos séculos XVIII e XIX, mas ao individualismo essencial que herdamos de Erasmo e Montaigne, de Cícero e Tácito, de Péricles e Tucídides" (HAYEK, 1990, p. 40).

Em outras palavras, propugna Hayek a supremacia das Sociedades Abertas, com todos os seus adornos, ou seja, com a preponderância do individualismo, da liberdade, do mercado, da divisão dos poderes e do Estado de Direito.

Dessa forma, o neoliberalismo, como afirmam Pierre Dardot e Christian Laval (2016), não é o herdeiro natural do primeiro liberalismo, tampouco seu extravio ou traição. O neoliberalismo que se formou a partir das bases teóricas analisadas “não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Benthan), mas sim, sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como do governo de si” (DARDOT 2016, p. 34). E, nessa perspectiva, observa-se um deslocamento da noção moderna de cidadania pelo neoliberalismo.

## **5 Cidadania e neoliberalismo**

Apresentadas as condições políticas da emergência da cidadania moderna, revelado o seu desenvolvimento histórico em gerações, contextualizado o surgimento do neoliberalismo e apresentada a sua base teórica mais representativa, deve-se, agora, refletir sobre a proposta de cidadania formulada pelo neoliberalismo. Para tal fim recorre-se, novamente, às obras de Hayek. Nesse sentido, desenvolve ele, na obra *Direito, Legislação e Liberdade* (HAYEK, 1985), num texto denominado de Justiça e Direitos Individuais, sua versão sobre os direitos da cidadania. Esta é, após termos visto quais são os pressupostos de sua visão de mundo, como não poderia deixar de ser, bastante restrita, reconhecendo apenas como legítimos direitos da cidadania moderna os direitos civis e os direitos políticos.

No texto mencionado, inicia Hayek afirmando que “[...]a transição de uma concepção negativa de justiça [justiça formal], tal como a defendida

por normas de conduta individual, para uma concepção de justiça positiva [justiça social], que torna um dever da sociedade assegurar aos indivíduos determinadas coisas, efetua-se freqüentemente por meio de ênfase aos direitos do indivíduo, [em especial dos direitos econômicos e sociais]” (HAYEK, 1985, p. 123).

Ainda, acrescenta ele, que por mais que estes direitos sejam reivindicados e valorizados pela população isto “[...] não prova que a reivindicação tem algo a ver com a [verdadeira] justiça, ou que as exigências desse tipo possam ser satisfeitas numa sociedade livre” (HAYEK, 1985, p. 123). Ao contrário, em uma sociedade livre os direitos econômicos e sociais não podem ser satisfeitos, pois estes exigiriam uma justiça destinada a fins e não apenas a meios, a qual somente seria possível de ser obtida com o direito entendido como legislação e não, como é em uma sociedade livre, entendido como um conjunto de normas abstratas, resultantes da evolução.

Ademais, os direitos econômicos e sociais seriam direitos exigíveis perante a sociedade ou perante a coletividade, mas isto, para Hayek, é um absurdo, pois não existem determinados direitos “sem que se formulem as circunstâncias particulares que estipulem a quem competem as obrigações correspondentes” (HAYEK, 1985, p. 123), ou seja, segundo ele, “[...] não tem sentido falar do direito a uma condição que ninguém tem o dever, ou talvez mesmo o poder, de propiciar” (HAYEK, 1985, p. 124). É também incoerente, conclui ele, “falar em direito como algo a ser exigido de uma ordem espontânea, como a sociedade, a menos que se pretenda sugerir que alguém tenha o dever de transformar essa ordem numa organização, assumindo, assim, o poder de controlar seus resultados” (HAYEK, 1985, p. 124).

Esta impossibilidade de se exigir determinados direitos perante a sociedade deve-se, segundo Hayek, ainda, ao fato de que “a sociedade é incapaz de pensar, agir, avaliar ou tratar alguém de maneira específica.

Para que tais exigências fossem atendidas a ordem espontânea a que se chama sociedade deveria ser substituída por uma organização deliberadamente dirigida: o *kosmos* do mercado teria de ser substituído por uma *taxis* cujos membros seriam obrigados a fazer o que lhes fosse ordenado” (HAYEK, 1985, p. 125). Não poderiam, portanto, “serem livres para usar seus conhecimentos com vistas a seus próprios fins, devendo, antes, executar o plano formulado por seus governantes para atender às necessidades a serem satisfeitas” (HAYEK, 1985, p. 125).

Disto segue, afirma o autor, “que os consagrados direitos civis [e políticos] e os novos direitos sociais e econômicos não podem ser conquistados, ao mesmo tempo, sendo, na realidade, incompatíveis: os novos direitos”, afirma o autor, “não poderiam ser aplicados por lei sem que se destruísse, ao mesmo tempo, aquela ordem liberal a que visa os sagrados direitos civis” (HAYEK, 1985, p. 125). Assim, para Hayek, os direitos civis [e políticos] somente podem ser garantidos em uma perspectiva em que prevaleçam o racionalismo evolucionista, a ideia de ordem resultante da evolução, o direito entendido como um conjunto de normas de conduta justa, o livre jogo do mercado e a sociedade aberta. Em síntese, os direitos civis somente podem ser garantidos em uma sociedade liberal, na qual o Estado é mínimo e o mercado é livre.

Os direitos econômicos e sociais, por outro lado, segundo Hayek, somente podem ser garantidos em uma perspectiva em que prevaleça o racionalismo construtivista, a ideia de ordem feita, o direito entendido como legislação, a justiça social e a sociedade planejada. Em síntese, os direitos econômicos e sociais somente podem ser garantidos em uma sociedade com tendências socializantes, na qual o mercado é submetido, em maior ou menor parte, ao controle do Estado e, como consequência, o Estado é intervencionista.

Estas exigências específicas de cada um dos tipos de direitos (direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais) levou Hayek, como já se apontou, a afirmar que estes dois tipos de direitos são incompatíveis. Daí, portanto, a sua crítica à Declaração Universal dos Direitos do Homem, pois a considera “[...] uma tentativa [frustrada] de fundir os direitos da tradição liberal ocidental com a concepção completamente diversa oriunda da concepção marxista russa” (HAYEK, 1985, p. 126).

Isto, no entanto, segundo ele, é impossível, pois é evidente que todos os direitos econômicos e sociais reconhecidos pela declaração mencionada (artigos 22 a 28) “se baseiam na interpretação da sociedade como uma organização deliberadamente criada, da qual todos os homens seriam empregados [...]” e que, portanto, “[...] eles não poderiam ser tornados universais num sistema de normas de conduta justa baseada na idéia da responsabilidade individual [...]”, e, além disso, requereriam, para serem garantidos, “que toda a sociedade seja convertida numa única organização, isto é, tornada totalitária no mais amplo sentido da palavra” (HAYEK, 1985, p. 126).

Em poucas palavras, para Hayek, direitos da cidadania são os direitos civis e os direitos políticos, ou seja, os direitos individuais. Por isso, suas críticas ao sindicalismo, à previdência social, ao direito à saúde e ao direito à habitação, entre outros, desenvolvidas nos últimos capítulos do livro *Os Fundamentos da Liberdade* (HAYEK, 1983). Por fim, como se pôde ver, o neoliberalismo representa, enquanto proposta teórica, um retorno ao passado, uma tentativa de ruptura da trajetória expansiva da cidadania moderna, pois reivindica uma concepção de cidadania típica do Estado em sua conformação liberal clássica.

## Conclusão

A partir do surgimento do modelo individualista de sociedade, ao longo do século XVIII, ocorre uma inversão deôntica dos deveres para os direitos que, aliada a crença na igualdade entre os homens, a origem contratual do Estado e fundamento popular do poder constituem-se nas condições políticas da emergência da ideia de cidadania moderna. Dessa maneira, podemos afirmar que a cidadania moderna foi construída a partir da ideia de que o homem no mundo moderno tem direito a ter direitos.

Assim, constituiu-se a realização de uma trajetória expansiva dos direitos de cidadania. Que, por questões didáticas, foi explanada por meio de gerações de direitos, sendo as seguintes: 1<sup>a</sup>) direitos de primeira geração (direitos civis); 2<sup>a</sup>) direitos de segunda geração (direitos políticos); 3<sup>a</sup>) direitos de terceira geração (direitos econômicos e sociais); 4<sup>a</sup>) direitos de quarta geração (direitos de solidariedade).

O trabalho evidenciou que o liberalismo clássico, do século XVIII, caracterizava-se pela elaboração da questão dos limites do governo. Porém, o neoliberalismo implementado a partir das décadas de 1970 e 1980 caracterizar-se não apenas como um opositor ao coletivismo e a intervenção do Estado, mas, especialmente, como um sistema de normas que estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais e nos estilos gerenciais que se estendem muito além do mercado, produzindo uma subjetividade da concorrência sistemática entre os indivíduos. E isso, só foi possível a partir da ideias de Hayek, que constituíram a base teórica do neoliberalismo, formuladas a partir do racionalismo evolucionista, da crença na ordem resultante da evolução do cosmos, da normas de conduta justa, da ordem de mercado e a confiança em sociedades abertas.

Restou demonstrado que o neoliberalismo representa, enquanto proposta teórica, um retorno ao passado, uma tentativa de ruptura da

trajetória expansiva da cidadania moderna, pois reivindica uma concepção de cidadania típica do Estado em sua conformação liberal clássica.

E por se referir ao passado, pode-se, finalmente, indagar como será o futuro da cidadania moderna depois da afirmação do neoliberalismo, com os seus grandes retrocessos. Será possível reverter esse fato, criando condições para uma nova base da emancipação humana? É difícil dizer, a história, no entanto, continua aberta, incerta e indeterminada. Porém, a partir dos aportes teóricos até aqui apresentados, posamos entender a lógica do pensamento neoliberal que se expandiu em nível global, de tal maneira, nas primeiras décadas do século XXI produzindo uma série de resultados que, do ponto de vista dos neoliberais são exitosos na perspectiva do mercado de capitais e dos ativos financeiros e, desastrosos do ponto de vista social e humano, na medida em que programas de austeridade econômica aplicados em diversos países do mundo significam entre muitas outras coisas a relativização, incompatibilização e supressão de direitos, especificamente, quanto aos direitos de cidadania.

De qualquer forma, o importante, nesse momento, é perguntar, como faz Michel de Montaigne em outro contexto, que bondade é essa que, ainda ontem, vi ser tida em crédito e estima, e que, amanhã, vi ter perdido toda a reputação? Que verdade é essa, que estas montanhas circundam, e que é uma mentira no mundo que está além delas?

## **Referências**

- ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In: Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

- ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: UNB, 1985.
- BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 2 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BUTLER, Eamonn. *A contribuição de Hayek às Idéias Políticas e Econômicas de Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.
- DARDOT, Pierre. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Pierre Dardot; Christian Laval (org.); tradução Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DRAIBE, Sônia M. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. In: *Revista USP*, n. 17. São Paulo: Edusp, 1993.
- DUMONT, Louis. *O Individualismo: uma perspectiva antropológica da Ideologia Moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito Constitucional Moderno*. 6a ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1993.
- HAYEK, Friedrich August Von. *Direito, legislação e liberdade*. 3 v. Trad. Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985.
- HAYEK, Friedrich August Von. *HAYEK na UNB*. Brasília: UNB, 1981.
- HAYEK, Friedrich August Von. *O Caminho da Servidão*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HAYEK, Friedrich August Von. *Os Fundamentos da Liberdade*. Brasília: UNB, 1983.
- HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

- LAFER, Celso. *Ensaaios liberais*. São Paulo: Siciliano, 1991.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LEFORT, Claude. *A Invenção democrática*. 2a ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LEFORT, Claude. *Pensando o político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. 3a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MANZINI, COVRE, Maria de Lurdes. *O que é Cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MARSHALL. T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MERQUIOR, José Guilherme. *Liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MOREIRA, José Manuel. *Hayek e a história da escola austríaca de economia*. Porto: Edições Afrontamentos, 1994.
- OLIVEIRA, Luciano. *Os direitos humanos como uma síntese da igualdade e da liberdade: Ensaio para superar alguns impasses*. mimeo. s/d.
- PEREIRA DE ANDRADE, Vera Regina. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Rio de Janeiro: Tecnoprint, [19].
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- STOFFAËS, Christian. *A crise da economia mundial*. Lisboa: Dom Quixote, 1991.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

## Capítulo 2

### Cidadania ativa e participação política para o combate as patologias corruptivas

*Clovis Gorczewski*<sup>1</sup>

(A corrupção) É um dos fenômenos que mais preocupação tem gerado no mundo político, econômico e social contemporâneo. Seus nocivos efeitos se manifestam com total crueldade não somente nos países subdesenvolvidos, mas também nos Estados mais adiantados, atuando como um das mais sérias ameaças contra as democracias.

Virgilio Zapatero

#### Introdução

Na origem de nossa civilização - reportando-nos à Grécia - eram os filósofos que apontavam as características e condições que deveriam reunir os governantes; basta lembrar a *República* de Platão ou a *Política* de Aristóteles. Defendiam que a democracia deveria selecionar os melhores, os mais virtuosos e sábios para velar pelos interesses coletivos.<sup>2</sup>

Séculos mais tarde, Maquiavel em sua célebre obra *O Príncipe*, descreve o governante de um Estado moderno onde a ética está a serviço do interesse e da sobrevivência do próprio Estado.

É a partir das revoluções democráticas do século XIX, que se vai conquistando progressivamente o direito a uma participação de todos os

---

<sup>1</sup> Advogado, Doutor em Direito (*Universidad de Burgos*, 2001), Pós-Doutor em Direito (CAPES - *Universidad de Sevilla*, 2007), Pós-Doutor (CAPES - *Fundación Carolina - Universidad de La Laguna*, 2010). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: [clovisg@unisc.br](mailto:clovisg@unisc.br). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2148742058981322>.

<sup>2</sup> Esta teoria, recentemente, volta a ser sustentada por Harrington, Schumpeter e Sartori, dentre outros.

cidadãos. A base racional em que se sustentavam tais direitos era a de igual condição de todos os indivíduos.

A primeira Declaração de direitos no sentido moderno, a Declaração do Bom Povo da Virgínia, elaborada em 12.01.1776, sob influência do pensamento iluminista expressava que “As eleições dos membros que devem representar o povo nas assembleias serão livres; e todo indivíduo que demonstre interesse permanente e o conseqüente zelo pelo bem geral da comunidade tem direito geral ao sufrágio”.

A Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá em abril de 1948, expressa em seu artigo 20: “Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar de eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira legítima, periódica e livre”.

De igual forma, a Declaração Universal dos Direitos do Homem expressa em seu artigo XXI: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.... A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

Assim também o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, prescreve em seu artigo 25 que: “Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma discriminação e sem restrições: “(a) de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; (b) de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores e, (c) de aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

O reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos que delineiam o destino da comunidade encontra-se expressamente reconhecido nos principais documentos internacionais e nas constituições da maioria dos Estados Modernos.

## **1 Da representação**

Atualmente é contundente e incisivo o argumento de que para democratizar o Estado, qualquer indivíduo, sem especiais requisitos e condições, além da eleição popular, pode participar das atividades de governo. Para Ibáñez é possível que esta situação:

*sea un efecto (en principio no deseado) de la llegada de la democracia y su principio igualitario, que habría supuesto una reacción frente al modelo aristocrático de selección de gobernantes, excesivamente elitista o clasista, pero sin ofrecer una alternativa clara al respecto (IBÁÑEZ, 2010, p. 08).*

Pode-se atribuir esta tendência a rebaixar as qualidades e atitudes dos governantes aos regimes onde a luta de classes e a ditadura do proletariado demonstraram todo tipo de elites. A isto há que se agregar o enfoque relativista baseado no “vale tudo” ou “tudo é igual”. Como destaca Ibáñez, talvez o problema surja de considerar-se que governar é o mesmo que representar, pois para esta última função somente a eleição dos representados pode e deve bastar. O exemplo claro pode-se verificar nas eleições brasileiras de 2010. A maioria dos partidos selecionou seus candidatos pensando fundamentalmente em “puxadores de votos” (artistas, jogadores de futebol, figuras caricatas, etc...), grandes máquinas eleitorais para alcançar o poder, mas não se preocuparam em prepará-los para exercer o poder com rigor e eficácia. Isto fica para depois das eleições, quando já é tarde para recuperar o tempo perdido ou onde se impõe o pagamento dos favores. Situação igual vive a Europa, especialmente a Espanha. Os

partidos nacionalistas tampouco melhoram a situação, pois nestes também não é o mérito e a capacidade o que mais se valora, mas a fidelidade às premissas nacionalistas, além de outros aspectos como o domínio da língua territorial – caso dos Bascos, Catalães e outros.

Os cidadãos não votam no dirigente mais preparado e sim no mais carismático ou naquele que apresentar um *slogan* mais sugestivo. A pergunta que faz é: não deveria o povo se preocupar com a escolha de seus governantes? Esta é uma situação alheia ao interesse do cidadão? Seguramente “*no habrá mejora de la Administración si las propuestas de reforma y exigencias de capacitación afectan únicamente a los funcionarios y demás empleados públicos y no a sus máximos dirigentes políticos*”. Não é nosso objetivo aprofundar no perfil profissional completo a ser exigido dos governantes, mas de forma sintética apresentamos as exigências mínimas sugeridas por Ibáñez: além de uma certa experiência mínima e os lógicos conhecimentos de economia e idiomas (mundo globalizado) requer-se capacidades e habilidades específicas tanto no início de seu mandato (capacidade de liderança, de formar boas equipes e integrá-los no cumprimento dos objetivos, desenho de estratégias e prevenção de riscos a curto e longo prazo) como durante seu mandato (direção eficaz de reuniões, capacidade de aprendizagem, flexibilidade em um entorno mutante, permanente atualização de capacidades e habilidades, iniciativa e capacidade antecipativa, etc..) e na finalização do mesmo (criar pontes para que as funções possam seguir com normalidade, deixar informações ordenadas, etc.) (IBÁÑEZ, 2010, p. 13-14).

Em uma democracia, não são importantes somente os valores da educação virtuosa dos cidadãos, mas também as formas e procedimentos, o formalismo e o procedimentalismo. Alguns adotam o “gesto moralizador de intelectual”, crêem estar acima do povo, se atribuem “defensores da pátria” e tendem a esquecer que a democracia dos tempos modernos não

funciona a base de valores, mas principalmente, de instituições e procedimentos. Diz Greppi,

*un ejército de moralistas, profetas de corrección política, dan a entender que no es tarea de intelectuales perder el tiempo con los ‘detalles’ de la estructura constitucional de las democracias ‘reales’, que lo importante es despertar sentimientos de solidaridad democrática, hablando al corazón de los ciudadanos y apelando al sentido de responsabilidad de los políticos* (GREPPI, 2006, p. 16).

Como destaca Carracedo, chama a atenção que a classe política seja uma das poucas que careça de um código de ética. É certo que outras classes profissionais o possuem (médicos, advogados, jornalistas), entretanto a classe política, tristemente conhecida em muitas ocasiões por casos de desvios e corrupção nem sequer o cogitou. Não necessitam? A realidade nos diz o contrário. Ministros, senadores, deputados, governadores, secretários, prefeitos, vereadores e tantos outros integrantes da classe política encontram-se muitas vezes envolvidos em negócios suspeitos, em questões de tráfico de influências ou no uso de informações privilegiadas, que provocam ceticismo nos cidadãos com relação a classe política. E são estes que devem velar pelo bem comum, por nossos interesses? É o vale tudo para triunfar. Como alertou Montesquieu “quem tem poder tende a abusar dele”, consideram tolos aqueles que atuam com o mínimo de ética. Cada um, segundo seu grau de poder e de influência atua corruptamente. Pode-se iniciar com boas intenções, mas depois, se cria uma espécie de couraça contra a consciência ética, porque “a final de contas, todos fazem e, portanto, não pode ser tão mal” e se revestem de impunidade.

Evidentemente o povo, os cidadãos também não estão livres de culpa. O *demos* não está devidamente preparado, se deixam convencer pelo líder carismático, por aquele que os meios de comunicação apoiam, por aqueles que ao insistir maciçamente acabam os convencendo.

## 2 A corrupção

A corrupção pode ser estudada e analisada sob infinitas perspectivas, o que dificulta sua compreensão e condiciona sua precisão conceitual. Para Leal, trata-se de um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos casuais, tratada por diversos campos do conhecimento (filosofia, ciência política, sociologia, antropologia, economia, ciência jurídica, etc.) daí a dificuldade de sua compreensão e definição (LEAL, 2013, p. 81). Em sua origem grega, lembra Starling que:

A palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança., o elo que permite ao cidadão associar-se para intervir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão (STARLING APUD AVRITZER, 2008, p. 259 APUD LEAL, 2014).

Fernández Garcia lembra que quando falamos em corrupção em sentido amplo, a maioria dos doutrinadores estão de acordo com sua definição:

Nos referimos a aquellos actos que implican, por acción u omisión, la violación de un deber posicional o el incumplimiento de una función específica, en un marco de discreción y con el objetivo de obtener algún tipo de beneficio extra-posicional (DERNÁNDEZ GARCÍA, 2010, p. 45).

Essa definição compreende tanto a corrupção no setor público como no privado. Se nos restringirmos exclusivamente à corrupção política, uma boa e simples definição nos é dada por García Mexía que refere-se a

um comportamento orientado *al uso de un cargo o función públicos en aras de la obención de un beneficio privado* (GARCÍA MEXÍA, 2010, p. 45). Para Njaim seria o abuso de poder que consiste no enriquecimento ilegal ou ilegítimo dos políticos ou, em geral das autoridades – corrupção pessoal – ou o favorecimento ilegal ou ilegítimo as causas ou organizações as quais estão integrados ainda que não se beneficiem pessoalmente (corrupção oficial), graças aos cargos que desenham ou sua conexões com os que os detém (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2010, p. 45).

Já Garzón Valdés apresenta análises do fenômeno sob duas perspectivas: a da modernização e a da moralidade. Para a primeira define a corrupção como um fenômeno próprio de regimes políticos não evoluídos, isto é, quanto maior for o grau de desenvolvimento ou de modernidade de uma sociedade política, tanto menor será o grau de corrupção nesta sociedade. Lembra que Max Weber já havia sustentado a tese segundo a qual *El dominio universal de la absoluta escrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero ha sido precisamente un rasgo muy específico de aquellos países cuyo desarrollo capitalista burgués ha permanecido “rezagado” de acuerdo con las pautas del desarrollo occidental*. Algum tempo depois Colin Leys relativizava esta tese: a corrupção não seria uma ‘característica específica’ dos países em desenvolvimento, mas neles existiria uma maior probabilidade de que se produzissem tais atos. Sustenta e conclui Garzón Valdés que a realidade cotidiana dos países altamente industrializados pôs em manifesto a falsidade destas teses. A segunda perspectiva: a da moralidade, é sustentada por afirmativas como a de Carl J. Friedrich,

Es posible constatar una ‘regularidad’ o una regla general y puede decirse que el grado de corrupción varia inversamente con el grado en que el poder es consensuado (...) en aquellas situaciones en donde una apariencia de consenso oculta la realidad coercitiva, hay que contar con la corrupción. El poder del

que se supone que es ejercido con el consentimiento de los gobernados pero que se ha transformado en coacción en grado considerable, conduce a la corrupción.

Aqui também contesta Garzón Valdés afirmando que essa correlação entre maior democracia e menor corrupção não é empiricamente sustentável. Lembra que é sabido que havia menos corrupção sob o regime de Stalin que sob os regimes soviéticos posteriores e que as democracias ocidentais abundam de exemplos de corrupção governamental (GARZÓN VALDÉS, 2007, p. 11-13).

O que se observa é que não se trata de um regime ou de um modelo. São os homens, quando se desviam do dever de disporem de sua própria vida ao serviço público, quando se convertem em vítimas da acumulação e se apropriam do bem comum para si mesmos, quando adotam uma atitude negligente ante a participação política e desviam o olhar para os assuntos de interesse privado, quando arriscam a segurança de todos em benefício próprio ou de poucos, enfim, quando a virtude cívica fraqueja, e que se criam as condições para que apareça e se desenvolva a corrupção (SIMON, 2007, p. 194). Cidadão corrupto seria aquele que é incapaz de reconhecer os reclamos que sua comunidade lhe apresenta, uma vez que prefere, em lugar de sustentá-los, optar pela defesa de seus próprios interesses (OVEJERO, 2004, p. 25).

E essa patologia social – como a define Leal – conduz a indiferença ou a perda de interesse em participar nos assuntos públicos, o que é a causa principal da ruína de uma sociedade civil republicana. A corrupção supõe a reclusão ao espaço privado, deixando os cidadãos ante a possibilidade de serem submetidos a governantes sem escrúpulos que acabarão pisoteando suas garantias constitucionais. É vital atentarmos para o alerta de Simon: se a sociedade entra em processo de corrupção, a vida do indivíduo também se vicia; quando a sociedade é devassa, os indivíduos começam perder

a capacidade de cultivar a virtude que os torna cidadãos de verdade; e se alguém perde a capacidade de cidadão, perde a de homem, porque uma vida humana digna somente pode-se viver sendo cidadão. Por isso um cidadão não deve permanecer passivo ante a destruição de sua cidade, seu dever é atuar para evitar (SIMON, 2007, p. 194).

Parra González, comenta uma grande dificuldade que se apresenta no combate a corrupção: ocorre que a vítima se dilui, não há um sujeito diretamente afetado, ao tratar-se de um dano coletivo, todos os cidadãos são prejudicados, mas nenhum percebe o dano na primeira pessoa, de forma mediata, junto a si. Ao contrário, sentem que o fato é alheio e distante, ao afetar a todos não afeta a nenhum em particular. Não afeta a propriedade privada de ninguém. As vítimas da corrupção não costumam mobilizar-se motivadas pela indignação ou comoção, como ocorre nos casos de crimes contra crianças, bárbaros ou cruéis, onde pressionam os poderes públicos por um endurecimento no sistema penal (PARRA GONZÁLEZ, 2010, p. 45).

Contudo, as consequências da corrupção são demolidoras, não unicamente do ponto de vista ético, mas também da perspectiva econômica, social e política. A corrupção afirma Fernández García, é um monstro que tudo devora (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2010, p. 43). Os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais dos cidadãos são profundamente afetados pelos atos de corrupção e, evidentemente, os indivíduos mais necessitados serão os mais atingidos, na medida em que hospitais reduzem o atendimento, escolas reduzem vagas, assistência social reduz pessoal e investimentos, programas sociais são abandonados, tudo porque os recursos foram ilicitamente desviados para atender interesses vis de alguns. A ocorrência dessa situação pode levar a outra forma de corrupção, que afetará a sociedade com um todo, levando-a justificar comportamentos condenáveis, aos poucos alterando a cultura ética e moral. Isso se dá quando um cidadão

‘precisa’ subornar o médico para atender seu filho antes dos demais, ou oferece algo ao funcionário da escola para conseguir uma vaga para seu filho. O meio justifica o fim? E essa atitude, como um câncer contamina a sociedade. Que começa a aceitar atitudes corruptivas.

Para Campuzano uma das justificativas deste malévolo fenômeno que se propaga nas sociedades modernas é o individualismo - forte característica do mundo contemporâneo. Um individualismo narcisista, que exerce uma força dispersiva sobre a sociedade e conduz os homens ao terreno de seus piores interesses (2001, p. 138). Com isso afirma, a apatia apodera-se dos indivíduos e o desinteresse pela construção de um espaço comum invade seu espírito. Este individualismo gera um sentimento de contemplação ante os grandes problemas da vida, retira do indivíduo o instinto de luta por uma sociedade mais justa e o leva a abdicar de sua condição de cidadão. E, quando a cidadania é indiferente e preocupada unicamente com os interesses pessoais mais que com os coletivos, a corrupção encontra um terreno propício e forte para o seu desenvolvimento e expansão. Pode-se dizer então que a usurpação do patrimônio público, a corrupção e todas demais patologia corruptivas na maior parte das vezes surgem e se desenvolvem diante do silêncio da convivência e da cumplicidade da sociedade (LEAL, 2013, p. 217).

E, a corrupção atinge duramente a cultura moral da democracia, pois corroe a confiança dos cidadãos nas instituições e afeta seu otimismo na administração do Estado. Pensadores republicanos advertem que, com a chegada da corrupção, há terra fértil para que germine um governo despótico que tentará perpetuar-se mediante a sistemática destruição da virtude cívica. E, quando este poder atinge seus objetivos, começa um processo de desnutrição que torna anêmica a consciência civil, tal como ocorre em muitas sociedades atuais cujos habitantes aceitam silenciosamente

práticas ilícitas por parte de um governo de homens que sigilosa e astutamente vão afastando o governo das leis. A verdadeira definição de República deve ser o império das leis e não dos homens.

Peces-Barba sustenta que um das características mais estáveis que identificam a modernidade é a distinção entre a ética pública e a ética privada. O fim a alcançar, ou o objetivo da ética pública, moralidade do direito ou justiça,

*es orientar la organización de la sociedad para que cada persona pueda alcanzar el desarrollo máximo de las dimensiones de su dignidad: capacidad de elegir, capacidad de razonar y de construir conceptos generales, capacidad de dialogar y de comunicarse, y capacidad para decidir libremente sobre su camino para buscar la salvación, el bien, la virtud o la felicidad. Este último aspecto es el que directamente se refiere a la ética privada (PECES-BARBA, 1997, p. 534).*

Destaca ainda que os conteúdos da ética pública, situados no primeiro nível são sempre procedimentais, isto é, não estabelecem condutas para a salvação, nem regulam conteúdos de bem, virtude ou de felicidade, campo que corresponde à ética privada.<sup>3</sup>

Contudo, a corrupção é tão antiga quanto a vida em sociedade, aliás, afirma Benito Sánchez que *se trata do segundo ofício más viejo del mundo* (BENITO SÁNCHEZ, 2010, p. 237). Também para Seña, a corrupção é um

---

<sup>3</sup> Esquemáticamente Peces-Barba destaca as seguintes dimensões: 1. Dimensão de limitação do poder: (a) submetimento do poder ao direito (Estado de direito, Estado constitucional). Considera que não há ruptura entre os dois modelos. O Estado Constitucional é um Estado de Direito aperfeiçoado; (b) direitos humanos individuais, civis e políticos, que possuem como objetivo criar âmbitos de autonomia individual e favorecer a participação social e política dos indivíduos. 2. Dimensão de organização de poder: (a) separação funcional de poderes; (b) separação territorial de poderes (autonomias, federalismo); (c) sistema parlamentar representativo; (d) Independência do poder judiciário; (e) neutralidade da administração; (f) garantia da constituição (Tribunal Constitucional). 3. Dimensão de promoção através do poder: direitos econômicos, sociais e culturais. Satisfação das necessidades básicas (educação, previdência social, saúde, etc.). 4. Dimensão de funcionamento do poder. Neste âmbito é relevante a análise dos princípios da maioria e da negociação, que devem atuar conjuntamente (1997, p. 543).

fenômeno que existiu em todas as épocas, percorreu todos os sistemas jurídicos-políticos e não se encontra um único canto deste planeta onde seja desconhecida (SEÑA, 2007, p. 141-154). Seguindo essa reta linha, Gil Villa afirma que a corrupção é tão velha como o homem e que esse comportamento sempre acompanhou a humanidade. Apesar disso, lembra que nossos sistemas sobreviveram e se desenvolveram, então parece que o fenômeno não é tão grave e vital assim como entendemos; nossa época tende a exagerar devido a mecânica dos sistemas políticos democráticos ocidentais modernos, que estabelecem o império da lei (GIL VILLA, 2008, p. 19-20).

Estudos e pesquisas internacionais como o *Bribe Payers Index*, realizado pela ONG Transparência Internacional, demonstram que nenhum país esta livre das práticas de corrupção. O fenômeno atinge tanto a países como Suíça, Suécia, Austrália ou Áustria, (ainda que minimamente) quanto as grandes potências exportadoras como a China, Rússia e Índia (de forma contundente).<sup>4</sup> A América Latina e a África têm sido duramente atingidas por este câncer social, mas a corrupção infesta tanto a países desenvolvidos como subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. O financiamento da política, a realização de grandes obras públicas, o tráfico de armas e inúmeras atividades mercantis privadas são exemplos comuns de práticas que ocorrem na Europa, Japão e Estados Unidos. As denúncias de casos de corrupção nos partidos políticos, nos sindicatos, na administração pública em todos os níveis e, mesmo nos congressos está se convertendo em prática habitual.

O atual processo de globalização contribui para agravar ainda mais este panorama, já que aguça que os fatores econômicos operem em situações cada vez mais assimétricas. A tecnologia que dispõe o sistema

---

<sup>4</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

financeiro internacional facilita que os meios de pagamentos e a rapidez das cobranças se modernizem, potencializando as transações internacionais, mas isto também facilita a lavagem de dinheiro.

A isso há que se acrescentar a debilitação geral do Estado que o leva a ineficácia punitiva das modernas formas delituosas, que podem ser planejadas em um lugar, executadas em outro e obter o benefício em um terceiro, através de entidades bancárias de diferentes lugares.

As manifestações da corrupção são variadas e afetam a diversos interesses de maneiras diferentes. A corrupção administrativa, mercantil ou judicial se apresenta com peculiaridades específicas, de maneira que tanto sua compreensão como as medidas de controle devem ser também particulares (SEÑA, 2007, p. 141-154).<sup>5</sup>

### **3 Virtude Cívica e Participação Política**

A virtude cívica não é algo natural no homem. O republicanismo cívico não professa que a natureza humana seja boa, ao contrário, reconhece que a virtude é um bem escasso. Daí a preocupação por como formar cidadãos virtuosos, isto é, como fazer com que os cidadãos se comprometam com uma vida pública ativa e priorizem o bem comum sobre o particular. Em um Estado democrático, é necessário um marco legal e institucional mínimo que promova a virtude. A educação possui um papel vital para se alcançar este objetivo. Mas não basta unicamente um desenho institucional; o *demos*, o povo, a sociedade civil, deve comprometer-se com tal objetivo, aceitando tanto a autonomia como o autocontrole, o debate como a construção do consenso.

Com propriedade Leal defende que a deliberação pública, realizada fora do âmbito estatal constitui a base de legitimação para as ações

---

<sup>5</sup> Ver também, do mesmo autor, *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa. 2000; e LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial. 1997.

políticas de gestão do interesse público e permite a todos os potencialmente envolvidos o poder de opinar comunicativamente ante uma decisão a ser adotada. Assegura que onde estiver ausente a capacidade de manifestação da vontade do cidadão como artífice de sua própria história, se reforça a situação de anomia societal no âmbito do poder institucionalizado e de seu exercício, fortalecendo a situação confortante dos encastelados nas hordas da máquina estatal (LEAL, 2013, p. 206-208).

Contudo lembra Subirats que há uma forte e importante corrente de ascetismo, sobretudo no que concerne a opção que preconiza aumentar a participação, considerando que, ante a urgência, a complexidade e a gravidade dos problemas que enfrentam as sociedades modernas, não há espaço para “alegrias” participativas. Essas resistências insistem que: (a) a participação aumenta a lentidão na tomada de decisões; (b) aumenta os custos na tomada de decisões; (c) não incorpora necessariamente valores a decisão; (d) provoca um excesso de particularismos; (e) somente leva em consideração o curto prazo; (f) enfraquece as instituições e os partidos políticos. Ademais, os cidadãos de fato não querem participar, quando participam, o fazem de forma muito inconstante, os que participam são sempre os mesmos, na maioria das vezes ao participarem defendem unicamente seus próprios interesses (SUBIRATS, 2001, p. 37-38).

Mas, é pelo fato dos indivíduos viverem em sociedade, com interação diária, que todos, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, sofrerão as consequências de qualquer decisão política. O indivíduo influencia na sociedade pelo simples fato de pertencer a ela, pelo simples fato de ocupar um espaço físico, mesmo sem manifestação, sem ser visto ou ouvido. É por esta razão, lógica, racional e moral, porque todos sofrerão as consequências de qualquer ato, que justifica que todos devam participar na tomada da decisão.

E, as modalidades e graus de participação são incontáveis. Para Lapi-erre a mais restrita é o voto onde às motivações são mais complexas e sob diversas influências. A mais completa é a carreira política profissional. Entre estes dois extremos está a adesão a um partido e num grau mais elevado a militância a serviço deste partido, mas também a atividade em grupos de pressão (*lobbies*) que impõem sua força (inclusive econômica) para obter decisões conforme o interesse particular de grupos, categorias, comunidades ou corporações (LEAL, 2013, 206-208). Então, participar e lutar contra a corrupção exige disposição e vontade política, tanto por parte dos políticos como por parte da sociedade.

#### **4 O exercício da cidadania**

É uma sociedade constituída de indivíduos ativos, que designamos como sociedade democrática, entendendo como tal, não a sociedade que possui um regime político denominado de democrático, mas aquela sociedade organizada a partir de parâmetros instituídos por indivíduos participativos e incorporados em todas as instituições dinâmicas da mesma sociedade. O modelo da sociedade, ensina Fernández-Largo, é responsabilidade de todos seus membros e somente quando estes estão integrados nos diversos elementos do tecido social que podemos falar de uma sociedade participativa e de indivíduos ativos. Somente quando as instituições de exercício do poder político estão abertas a todos os cidadãos é que teremos uma sociedade democrática e promotora dos direitos humanos (FERNÁNDEZ-LARGO, 2002, p. 41). Cidadania então, neste âmbito, pressupõe um conceito de participação já que não mais se concebe a figura do cidadão passivo, pois:

*los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la*

*propia Administración para la gestión de los intereses que les afectan* (DELPIAZZO, 2005, p. 118).

Mas, em que pesem as inúmeras formas de participação social disponíveis, o comodismo e a apatia dos atores sociais é evidente. E isso está profundamente enraizado em nosso caráter cultural. Ocorre que o Estado para constituir-se, para manter-se e se fortalecer avançou tão profundamente na jurisdição privada e de forma tão marcada que sucumbiu o particular a esta contundente intervenção estatal. Vivemos a clara primazia do Estado sobre o indivíduo, com o conseqüente esquecimento da autonomia da vontade e da autodeterminação. Vivemos o paternalismo estatal em todas as esferas da sociedade e assim também se aceitou e se atribuiu ao Estado a responsabilidade de governar nossas vidas. Práticas seculares introjetaram no imaginário social a ideia de que o Estado é o responsável pela satisfação dos desejos e das necessidades sociais e individuais.

Este Estado, bem intencionado e paternalista, gera cidadãos heterônomos e dependentes, com as conseqüentes sequelas psicológicas que produz. Cortina esclarece o porque:

*el sujeto tratado como si fuera heterónimo acaba persuadido de su heteronomía y asume en la vida política económica y social la actitud de dependencia pasiva propia de un incompetente básico. Ciertamente reivindica, se queja y reclama, pero ha quedado incapacitado para percatarse de que es él quien ha de encontrar soluciones, porque piensa, con toda razón, qui si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien ha de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos* (CORTINA, 2009, p. 71).

Pode-se, então afirmar que o Estado paternalista gera um cidadão dependente, não crítico, passivo, apático e medíocre. Longe dele está o pensamento da livre iniciativa, da responsabilidade e da criação.

Campuzano de forma didática aborda outro aspecto do Estado paternalista, o político. Para ele, a fórmula política do Estado assistencialista, supôs um crescimento espetacular das funções do Estado com o correspondente aumento das elites tecnocráticas na estrutura burocrática estatal. Na medida em que o Estado se expandia foi surgindo uma nova elite social de especialistas e tecnocratas cujo poder decisório na adoção de acordos e na execução de políticas públicas foi erosionando paulatinamente o princípio democrático e adonando-se do espaço reservado a legitimação das decisões na vontade majoritária. Tratou-se, certamente, de um dos efeitos mais perversos do Estado benfeitor que, no afã de virtualizar os espaços de liberdade com doses crescentes de igualdade, terminou afastando amplas zonas da liberdade que pretendia conquistar. E continua o professor Sevilhano, a conformação fortemente hierárquica dos partidos políticos permitiu que este processo se consolidasse, pois com frequência, as estruturas partidárias foram blindadas frente às aspirações democráticas da militância e da cidadania. Deste modo, os mecanismos de representação da vontade popular ficaram obstruídos na medida em que se produziu uma fratura entre representantes e representados, pois a cúpula dirigente dos partidos, com frequência, deixou de representar os interesses dos governados e se erigiu em porta-voz de um grupo reduzido, cada vez mais isolado do resto da cidadania, com interesses específicos da classe: a classe política enquanto setor diferenciado da sociedade. Essa mecânica de representação gerou uma fratura entre governantes e governados, entre a elite dirigente, que ocupava cargos políticos, e os cidadãos, cujas possibilidades de acesso democrático ao poder ficaram, de fato, drasticamente limitadas (CAMPUZANO, 2000, p. 129-171).

Seguindo a mesma linha, mas referindo-se especificamente a situação brasileira, Leal justifica a apatia da cidadania:

o problema é que, historicamente, no Brasil, até em face das particularidades de exclusão social, miserabilidade e fragilização de sua cidadania, o Estado fora chamando para si, de forma concentrada, um universo de atribuições com caráter protecionista, paternalista e assistencialista, promovendo ações públicas de sobrevivência social com poucas políticas preventivas, educativas e de co-gestão com a sociedade dos desafios daqui decorrentes, induzindo a comunidade a uma postura letárgica e de simples consumidora do que lhe era graciosamente presenteado, sem nenhuma reserva crítica ou constitutiva de alternativas das mazelas pelas quais passava e ainda vive (LEAL, 2008).

Por outro lado, para quem governa sem a ética intenção de fazer o bem coletivo, mas apenas de defender meros interesses privados, a omissão popular é providencial, já que, quando não há cobranças ou participação/fiscalização, os administradores atuam ao seu bel-prazer, enquanto os administrados assistem a tudo de forma apática. Isto acaba por fortalecer o caráter assistencialista dos governos, de modo que enquanto todos tiverem “pão e circo”, ninguém irá cobrar mais nada. Porém, esta concepção, de mera participação passiva, como dito, enfraquece a democracia e fortalece o surgimento das patologias corruptivas. Afinal já nos referimos anteriormente que:

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, contestação, respeito ao indivíduo, à sua cultura e à sua vontade. Mas não só os modelos autoritários inibem a cidadania. Nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado, aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, também não permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque cidadania plena não pode ser dada ou outorgada, só é alcançada pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados (GORCZEVSKI, 2005, p. 1285).

Em resumo, é claro o déficit, por parte da sociedade, de um firme envolvimento no âmbito decisório dos Estados. Essa omissão e passividade

indubitavelmente abre caminho para que homens sem alma se apropriem das coisas públicas, para a execução de políticas públicas equivocadas, para as tributações injustas, os direitos sociais sonegados, os privilégios de grupos, as desigualdades e injustiças sociais, a inoperância dos governos.

## **Conclusão**

O desenvolvimento e a conquista da moderna cidadania ocorreram em diversos contextos históricos, sociais e institucionais e a obtenção da cidadania por meio da luta, principalmente pela luta de classes, reflete não somente as necessidades - sociais em geral - das classes mais baixas, mas também a necessidade de segurança das classes dominantes. Para vencer estas etapas foram séculos de evolução e de lutas. Muitas gerações pereceram para que alcançassem o nível atual.

Atualmente da cidadania exige-se uma nova tarefa que não se opõe a ideia clássica de cidadania como defesa de direitos individuais e coletivos, não libera a luta coletiva para conquistar mais direitos, mas assume o combate pela gestão ética do Estado e pelo controle do patrimônio público que é de todos.

Os atos de corrupção, além de surrupiarem o patrimônio público, impedindo o Estado de atender as demandas sociais, mantendo o povo ao relento, na ignorância, na pobreza e na doença, indicam a existência de um problema bem mais profundo, magistralmente captado por Garzón Valdés: a tendência de substituir o ideal da cooperação democrática por formas de concorrências e de imposição de influências que contradizem radicalmente o ideal democrático.

A alarmante difusão da corrupção deve-se não somente ao atrativo cada vez maior dos benefícios extra posicionais, mas também ao fato de que a realização efetiva da democracia representativa tropeça com obstáculos tão sérios que cada vez é também maior o número daqueles que

atribuem caráter utópico ao projeto democrático da modernidade (GARZÓN VALDÉS, 2007, p. 37).

Por isso urge a recuperação da fé democrática. É hora de um levante dos homens de bem, porque para que o mal vença é necessário unicamente que o bem se cale. A corrupção é uma ameaça a todos os Estados, independentemente do seu grau de desenvolvimento, mas principalmente a corrupção corrói a ética, erosiona as instituições, mina a democracia e abate os ânimos dos cidadãos, pois como expressamente reconhecem os Estados Membros da OEA, ela solapa a legitimidade das instituições públicas, atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos.<sup>6</sup> Ademais de estender seus vínculos a outras formas de delinquências como o crime organizado, contrabando, lavagem de dinheiro .

As ferramentas estão disponíveis, temos fortes instituições – independentes e atuantes - temos uma Constituição moderna que nos trás remédios passíveis de atacar tais patologias, temos governos que já demonstraram vontade política ao ratificar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção<sup>7</sup>, assim como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção,<sup>8</sup> bem como a edição da Lei Anticorrupção (12.846/13) e da Transparência (12.527/11).

E os virtuosos cidadãos? Surrupitados, logrados, roubados, enganados, burlados, iludidos, Onde estão?

---

<sup>6</sup> Preâmbulo da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, 29 de março de 1996.

<sup>7</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n° 152 de 25 de junho de 2002. Promulgada pelo Decreto n° 4.410 de 07 de outubro de 2002.

<sup>8</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n° 348 de 18 de maio de 2005. Promulgada pelo Decreto n° 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

## Referências

- BENITO SÁNCHEZ, C. Demelsa. “Notas sobre la corrupción transnacional. Sus efectos y su combate”. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coordinadores). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis. 2010.
- CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *En las encrucijadas de la modernidad. Política, Derecho y Justicia*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. 2001.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3ª ed. Madrid: Alianza Editorial. 2009.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. “Algunas reflexiones sobre la corrupción política”. In: Fabián Caparrós, Eduardo A.; Pérez Capeda, Ana Isabel (Coordinadores). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis. 2010.
- FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuma. *Los Derechos Humanos. Ámbitos y desarrollo*. Salamanca: San Esteban; Madrid: Edibesa. 2002.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Ética y gobernanza. Estado y sociedad ante el abuso de poder*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2008.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto. “El Concepto de corrupción”. In: ZAPATERO, Virgilio. (Compilador) *La Corrupción*. Mexico: Mexico D.C. 2007.
- GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Editores. 2008.
- GORCZEWSKI, Clovis. “Direitos Humanos, Educação e Cidadania”. In LEAL, Rogério Gesta e REIS, Jorge Renato dos. *Direitos Sociais e Políticas Públicas. - desafios contemporâneos Tomo 5*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.
- GREPPI, Andrea. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta. 2006.
- IBÁÑEZ, Alberto J. Gil. “Están preparados los políticos para gobernarnos?” In: *Notario del siglo XXI*, nº 32. Madrid: Revista del Colegio Notarial de Madrid. 2010.

LAPIERRE, Jean-Willian. *Qu'est-ce qu'être cotiyen?* Paris: Presses Universitaires de France. 2003

LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial. 1997.

LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. “A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? Esgotamento de um modelo institucional”. Trabalho inédito. 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, conseqüências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2013.

OVEJERO, F.; MARTÍ, J. L. y GARGARELLA, R. (Compiladores). *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós. 2004.

PARRA GONZÁLEZ, Ana Victória. “Medios, Opinión Pública y Corrupción”. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coordinadores). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis. 2010.

PECES-BARBA, Gregório Martinez. “Ética pública y ética privada”. In: *Anuario de Filosofia del Derecho*. T. XIV. Madrid: BOE – Ministerio de Justicia. 1997.

SEÑA, J. F. Malem. “Comercio internacional, corrupción y derechos humanos”. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. (Editor). *Dimensiones jurídicas de la globalización*. Madrid: Dykinson. 2007.

SIMON, María I. Wences. “Republicanism cívico y sociedad civil” In: SAUCA, J. María y SIMON, María I. Wences. *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta. 2007.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In AVRITZER, Leonardo (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. P.259. Citação extraída de LEAL, Rogerio Gesta.. *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Edunisc: Santa Cruz do Sul. 2014.

SUBIRATS, Joan. “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. In: FONT, Joan (coordinador) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelons: Ariel. 2001.



## **Parte II**



## Capítulo 3

### Sociobiodiversidade e o Direito à Cidade

*Luiz Ernani Bonesso de Araujo*<sup>1</sup>

#### Introdução

Hoje o locus privilegiado das manifestações sociais é o perímetro urbano, a cidade. Nela estão a maior parte da população, as organizações de serviço e fabris, o atendimento de saúde, os órgãos públicos, e também se fazem presentes as grandes mazelas sociais, decorrentes duma ocupação territorial desorganizada e socialmente desigual.

Por um largo período, desde o colonial, o Brasil se caracterizou por ser rural, mas a partir dos meados do século XX, intensificou-se a urbanização, surgindo então as grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e outras capitais. No período pós 1960, a expansão urbana se dá a partir do grande êxodo rural em função da modernização técnica da produção agrícola que expulsou grande parte da população rural, que “incharam” as cidades, localizando-se preferencialmente nas periferias. O que se teve historicamente foi a ruptura entre o campo e o urbano, na qual a desestruturação do primeiro pela introdução de técnicas modernas de produção que dispensou grande parte da mão de obra familiar e permitiu um aumento na concentração de terras, traz também a desestruturação da cidade, pois esta recebe um contingente populacional que não consegue suportar por não ter uma estrutura para tal, levando-os a morarem nas periferias, sem as condições mínimas de garantia de dignidade, provocando um elevado déficit social.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UFSC; Professor do Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo; Pesquisador do Grupo de Pesquisa O Direito da Sociobiodiversidade – GPDS/UFMS.

Essa desestruturação persiste até os dias de hoje, na forma da distribuição do espaço urbano, bem como de suas graves consequências no âmbito social, revelando-se negativamente no aspecto referente ao desenvolvimento sustentável, tema de enorme relevância, dado a situação de alarme em que vive a humanidade nessa era denominada de Antropoceno, na qual a interferência extrativista no meio ambiente coloca em risco a própria sobrevivência humana.

Desse modo a presente análise sobre o direito à cidade e sua relação com Agenda 2030, seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), seguirá o seguinte roteiro: primeiramente uma rápida passagem na legislação nacional, depois a crítica de Davi Harvey sobre o direito à cidade, seguido pelo apontamento do surgimento de um novo modelo para a cidade, o city marketing, acrescida pela introdução da Agenda 2030. Por fim, o confronto com o Direito da Sociobiodiversidade.

## **1 A Previsão Legal**

A Constituição de 1988 atribui duas competências no que se refere ao meio ambiente, a legislativa e a administrativa. A primeira é concorrente, cabendo à União legislar normas gerais (art.24.V, C.F.), aos estados naquilo que lhe couber e aos municípios no devido interesse local. Quanto à competência administrativa, ela é comum, distribuindo a responsabilidade pela gestão ambiental entre os três entes da Federação (art.23 C.F.). Os dois grandes instrumentos legais para atuação do poder público municipal são a Lei 10.257, o Estatuto da Cidade e os planos diretores. Temos ainda a Lei da Regularização Fundiária.

Mas importar salientar que ao se fazer referência à urbe, deve se destacar o direito fundamental à moradia, expresso inicialmente nos artigos 7º, IV, e 23 IX da Constituição Federal que, mais tarde, pela Emenda Constitucional nº 26/00, passou a integrar o Art. 6º da C.F, como um direito

fundamental social. O exercício desse direito, tão fundamental para a dignidade humana, é um dos grandes déficits sociais do Brasil, já que uma grande parcela da população vive em áreas de sub-habitações, construídas com materiais inapropriados, com espaço insuficiente para abrigar uma família e, ainda, sem atendimento pelo poder público de infraestrutura mínima de serviços públicos como mobilidade, transporte, água e esgoto, saúde e escola.

A essas questões de ordem social, se acrescenta outros que impactam a organização estrutural do espaço urbano de modo a exigir do poder público uma política pública que, a princípio esteja voltado à resolução dos problemas decorrentes dessa má ordenação das cidades. Nesse sentido, o Art. 182, da CF, explicita que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. De modo geral se poderia pensar a função social como a garantia ao gozo de um patamar mínimo de dignidade humana para a maioria da população, como moradia, transporte, água e esgoto, educação e lazer. Se levado em conta, que para o efetivo gozo de um direito humanitariamente considerável, deve-se incluir ainda a cultura, a cidadania e os direitos humanos.

No mesmo Art. 182 da C.F, em seu § 1º, prescreve que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, acrescido pelo §2º que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

É o plano diretor que vai orientar tanto a atuação do poder público como do setor privado da cidade, na ocupação do espaço urbano e na delimitação do rural, bem como a oferta de serviços públicos essenciais para o bem-estar da população.

Importa ressaltar que a ordenação do espaço público urbano cabe ao poder público municipal, portanto, a propriedade urbana está submetida à disciplina do plano diretor, o que significa que o solo, enquanto urbano, destina-se tanto para a edificabilidade, para a organização do sistema viário e a criação de áreas públicas de serviços e de lazer. São as funções urbanísticas que exigem a intervenção do poder público municipal, a partir dos instrumentos dados pelo § 4º do art. 182:

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Não se pode negligenciar o quanto o sentido de propriedade privada interfere na formatação do espaço urbano, tendo em vista os interesses econômicos em jogo, que pode resultar numa estrutura em que as diferenças sociais ficam bem demarcadas. Por outro lado, essas desigualdades dificultam também a inserção sociocultural dos diversos segmentos da sociedade, o que revela que apesar dos avanços legais introduzidos pela Constituição Federal e legislações posteriores, em especial, pela qualificação jurídica da função social e ambiental, ainda persistem essas desigualdades.

Ainda para atender o que prescreve a Constituição Federal, devem ser utilizados instrumentos como a gestão democrática, o Plano Diretor, a aplicação de IPTU progressivo, a desapropriação, a usucapião especial, o direito de superfície; direito de preempção e, ainda para a implantação de

grandes projetos o Estudo de Impacto de vizinhança. Nem sempre as administrações públicas ao utilizarem esses instrumentos, o fazem de uma forma aberta consultando a população através de audiências públicas ou promovendo debates, configurando-se o que se chama de gestão democrática, possibilitando o direito do cidadão participar das decisões que de uma forma ou outra irão interferir em suas vidas, seja para o bem, seja para o mal.

## **2 Davi Harvey e o direito à cidade**

Estar na cidade, nem sempre pode ser pensado como tendo direito à cidade. A cidade é um espaço na qual convivem grupos com diferentes interesses, com desiguais condições sociais, com muita ou pouca capacidade de intervir politicamente em seus destinos. Para ter um mínimo de compreensão sobre a relação dialética que se dá nessa diversidade humana e social, recorre-se a um texto de David Harvey, *O Direito à Cidade*, publicado em 2012. Ele começa chamando a atenção para a relação entre a cidade que se quer com o exercício dos direitos humanos a que cada cidadão cabe:

“A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos que desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos”. (HARVEY, 2012, p.74)

Aqui há uma crítica quanto ao poder que se manifesta na ordenação da cidade, que no mais das vezes não atende aos interesses da maioria,

negligenciando-se principalmente os direitos coletivos. Crítica estendida ao mundo do capital, pois quem detém a riqueza, traz consigo o poder de decisão.

Segundo Harvey, o surgimento das cidades está ligado à concentração do capital excedente, "... portanto, urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em poucas mãos". (HARVEY, 2012. p.74)

O que significa que a cidade passa a ser pensada a partir de um pressuposto: os aportes vêm do setor privado, mas para serem aplicados, devem gerar lucro, portanto, o planejamento da expansão atende o interesse do investidor. O autor exemplifica isso ao analisar as grandes reformas da cidade de Paris (1853) e Nova York (1940), os quais denomina de revoluções urbanas, que mais adiante estende-se para outros países, incluindo aí a própria China contemporânea. Para ele, a questão é dar destinação ao excedente de capital, na qual o setor imobiliário traz resposta não só satisfatória, mas passa a determinar a espacialidade do urbano, onde se estabelece áreas privilegiadas para os mais bem aquinhoados da sociedade, enquanto os trabalhadores e os mais pobres são despejados em lugares distantes e sem o direito aos equipamentos públicos como estrutura sanitária, transportes, escolas, área de lazer e outros.

"Como em todas as fases precedentes, esta expansão mais recente do processo trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. A tendência pós-moderna de encorajar a formação de nichos de mercado – tantos hábitos de consumo quanto formas culturais – envolve a experiência urbana contemporânea com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro.

Centros comerciais, galerias e pequenos comércios proliferam, como fast-food e mercados locais de artesanato”. (HARVEY...)

Assim estabelece-se o conflito, de um lado as elites ricas providas de todos os tipos de serviços, de outro, os remediados com uma estrutura deficiente, sendo que estes, sem poder político, são os que sofrem com a construção do novo urbano.

A isso ele chama de despossessão, que é a expropriação de áreas atraídas para investimentos, como no caso da gentrificação, onde moradores estabelecidos por um largo período, perdem suas moradias para a especulação imobiliária, que favorece o aumento da acumulação do capital, pela apropriação de áreas de baixo custo. A solução se daria para Harvey, pelo controle democratizado a partir da ação dos movimentos sociais, mas como estes não estão devidamente organizados, ou suficientemente fortes em mobilização, o resultado que gera é uma situação de conflito, de crise, na qual a acumulação pela despossessão, beneficia um pequeno grupo de felizardos.

Assim conclui Harvey:

“Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político, justamente porque ele enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo deste termo, ou nada mais”. (HARVEY, 2012, p.88)

Nesse sentido, a resistência dos setores populares através de suas organizações sociais, exemplificando-se pelo movimento em direito à

moradia, ou mesmo para a construção de uma escola ou de um posto de saúde, colocam em evidência que o espaço urbano se concretiza como um setor de relevante protagonismo na luta pela democratização da sociedade brasileira, desde que os setores marginalizados, consigam tomar para si, o controle do processo de urbanização, o que requer um movimento social muito bem organizado.

### **3 O City Marketing**

Nos últimos decênios, políticas formuladas para reestruturação urbana das grandes cidades, estão voltadas para chamarem para si a atenção internacional através de grandes eventos, como Olimpíadas, Copa do Mundo e outros espetáculos. Desse modo remodelam as áreas centrais da cidade ou aquelas que tem representatividade em termos culturais e que podem ser atraentes em termos de imagem global, tornando-se altamente atrativos em termos turísticos. Vende-se a imagem (marketing), vendendo-se a cidade.

“Baseados na ideologia do voluntarismo localista, alguns governos municipais vêm transformando a gestão pública em administração empresarial e, sob essa orientação, apresentam as cidades como espaços atrativos para os investidores, ligados aos diferentes mercados, com interesses localizados. Nessa circunstância histórica, emerge a cidade-mercadoria, a cidade vendida como produto no mercado mundial. Para a potencialização dessa venda, uma combinação de transformações materiais e representações, reunidas em imagens-sínteses, é acionada como atributo mercadológico do produto-cidade, construído por meio de um instrumento que ganha centralidade nas políticas urbanas: o *city marketing*”. (SÁNCHEZ, 2010, p.520)

Segundo Fernanda Sánchez, a imagem dessas cidades-tipo, estão ligados a um mercado global de cidades:

“Imagens das cidades-modelos e estratégias de renovação das políticas urbanas na escala mundial têm se imposto como matrizes inexoráveis e homogeneizantes, que sob o prisma analítico, parecem afirmar-se por meio do exercício de violência simbólica, alheia à vida social complexa e contraditória de cada cidade e às lutas sociais em torno das profundas desigualdades no processo de reprodução do espaço”. (SÁNCHEZ, p.522)

Essa matriz que está se impondo de forma homogeneizante, sai de uma escala mundial e se transporta para boa parte das cidades médias brasileiras, voltada mais para o mercado interno, mas, do mesmo modo que atinge aquelas consideradas em termos mundiais, também nesse caso repete as desigualdades na ocupação espacial. Repete-se, nesse caso, no que se refere Harvey, a subordinação aos interesses do capital internacional, ou mesmo nacional, na destinação de seus excedentes, ou seja, os investimentos privados determinam o rumo para as políticas públicas de urbanização.

#### **4 A Agenda 2030**

A Agenda 2030, que é um plano de ação para mudar o mundo até 2030, promovido pela ONU, indicando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresenta 169 metas que visam erradicar a pobreza e promover a vida digna para todos. O Objetivo nº 11, que se refere ao tema em análise, se propõe “tornar as cidades e os assentamento humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. (PLATAFORMA 230, ONU)

Dentre as várias metas do Objetivo 11, destaca-se:

11.a. Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.7. Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.6. Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.3. Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.

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.

11.1. Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. (PLATAFORMA 2030, ONU)

Observa-se que nesses seis pontos destacados, existe uma preocupação em atacar problemas que são comuns às populações mais vulneráveis da maioria das cidades, como a questão do acesso a uma habitação em local adequado e com condições sanitárias e de segurança, transporte público que permita um deslocamento rápido, barato e eficiente as diferentes localidades do perímetro urbano, acesso a equipamentos públicos que garantam escolaridade, saúde e lazer. O fato é que a realidade ambiental de grande parte do perímetro urbano brasileiro, principalmente nas áreas periféricas, mostra um meio ambiente degradado pela perda da cobertura vegetal, pela problemática da disposição dos resíduos sólidos, na deterioração dos mananciais hídricos pelo lançamento de esgotos que colocam em risco a saúde da população. São problemas que fazem parte do cotidiano de milhões de pessoas, morando em favelas ou loteamentos irregulares, abandonados a sua própria sorte pelo poder público, com baixa qualidade de vida, fruto de uma urbanização predatória sobre o meio ambiente

Nesse sentido, evidencia-se que para o Brasil, o cumprimento da Agenda 2030 hoje se coloca como um objetivo um tanto difícil como também desesperador, tendo em vista que no momento há um aumento da pobreza, seja ela decorrente da pandemia, ou mesmo da retração econômica já existente anteriormente, ou ainda pela adoção do teto de gastos públicos a partir do governo Temer, tornando-se assim, um fator limitador de despesas que são dirigidas às áreas sociais, em especial, na educação, na saúde e moradia.

### **5 Sociobiodiversidade e direitos humanos: repensando a cidade**

Quando se pensa em termos de Brasil como um país tropical, a imagem que se forma nas nossas mentes, é a de um clima ameno, bordado com lindas paisagens naturais com uma diversificada biodiversidade, seja da fauna e da flora, com enormes variações de tonalidade de cores vivas. É uma imagem que remete antes ao rural que ao urbano, mas na realidade elas se fundem e fazem emergir uma riqueza incomensurável de diversidade cultural, fruto da relação entre o ser humano e a natureza. Observa-se essa simbiose, ao se ver as diversas formas de expressões das inúmeras comunidades espalhadas ao longo do território brasileiro, que se auto organizam em termos sociais, na produção dos meios de sustento, mediações simbólicas, na música, nas manifestações de crenças e, conseqüentemente, na criação de normas de relacionamento (o direito).

Nesse sentido, essas comunidades, revelam posições que contrariam as correntes hegemônicas no plano da cultura, da política e da economia. Ao se referir a essa riqueza cultural, refere-se também a uma distinção entre o saber tradicional e o saber científico, onde aquele, de origem popular, se desqualifica e perde seu espaço diante da imposição dos conhecimentos científicos originados nas academias. Esses saberes, denominados como locais, são expressões culturais dos povos tradicionais,

ensinados de geração a geração como prática de vida e estão, por isso, integrados na identidade comunitária desses povos.

“Assim, a rivalidade das formas de conhecimento traz, na verdade, um entrelaço de valores e formas de vida, baseadas em pressupostos distintos: de um lado, a vida contemporânea, marcada pela expansão do consumo, diante da mercadorização dos desejos do homem civilizado; de outro, o conhecimento cunhado a partir da vivência holística, harmônica com a natureza, notadamente sustentável, das comunidades locais. Isso significa que há um confronto entre um saber que é introduzido pelo outro, o estrangeiro, o europeu, e aquele saber que se origina nas práticas usuais do local, baseado na relação vivida entre o homem e a natureza”. (ARAUJO, 213, p.276)

E é dessa relação entre o ser humano e natureza, cujas práticas sociais de produção ou de vivência comunitária, são criadores de *modus próprios* de vida, que revelam uma forma diferenciada no trato com a biodiversidade, forma essa contrária ao extrativismo determinado pelas relações capitalistas, isto é, se está diante de comunidades, cuja cultura é fruto da convivência harmônica e sustentável com o seu entorno ambiental. É o que denominamos como sendo o resultado da soma de natureza mais sociedade: a sociobiodiversidade.

Pensar a cidade, também é pensar a sociobiodiversidade, pois nela existem uma diversidade de ambientes, com relevos, flora e faunas distintas, bem como diferentes grupos sociais, seja em termos culturais, seja em termos econômicos. No histórico da ocupação dos espaços urbanos, várias são as motivações, algumas decorrentes de origem socioculturais, como no caso de grupos sociais que revelam uma certa unidade em termos de língua, costumes, religião, exemplificado pelos imigrantes, como pelas condições econômicas, que é o caso da formação das favelas, que se dá mais pela falta de uma melhor opção decorrente da condição de maior ou menor vulnerabilidade socioeconômica. O certo é que, ao longo do tempo,

firma-se uma identidade específica de cada grupo, e isso reflete na organização e estruturação do território ocupado, nas atividades laborais, bem como nas manifestações culturais.

Na cidade de Santa Maria, RS, existe uma área considerada como Centro Histórico, que compreende alguns quarteirões, cuja ocupação e desenvolvimento das atividades socioeconômicas, historicamente estão ligadas ao transporte ferroviário, à Gare, Vila Belga (construída para abrigar os engenheiros e técnicos encarregados de construir a ferrovia na região central do RS), bem como as atividades de apoio que ali se instalaram, como hotéis e restaurantes. Nessa área tem uma avenida, a Rio Branco, que é reconhecida como sendo um dos maiores acervos de Art Déco contínuo das Américas.

Essa região já foi ameaçada em sua integridade por proposições de mudanças no Plano Diretor, originadas do setor de construções e investimentos imobiliários, mas que encontrou resistência nos movimentos culturais da cidade, que além de impedir qualquer modificação na lei municipal, chamou a atenção de toda a comunidade para a sua importância histórica e cultural. A intensidade das manifestações a favor da manutenção desse espaço com suas características originais, teve seus frutos, já que hoje o Poder Público municipal está apresentando à coletividade santa-mariense, um projeto de revitalização dessa área, o Distrito Criativo, com base na economia criativa, na qual pretende implantar um complexo com oficinas, ateliês e galerias, aproveitando não só o aspecto arquitetônico, mas também incentivando as atividades dos moradores locais. (Jornal Diário de Santa Maria, 2021)

No exemplo acima exposto, que mostra quão diverso é o espaço urbano, observa-se que a interferência da comunidade em defesa de uma área na qual tem grande identidade, impediu que ela fosse “tomada” de

seus municípios, o que nem sempre é a regra no que se refere às implantações dos planos de urbanização, normalmente respondem aos interesses dos investidores. Se o espaço urbano é diverso, qual é a tendência ditada por aqueles que tem o poder de ordená-los ou transformá-los? Pode-se afirmar que a tendência é a da uniformização e disparidade, conforme nos assevera Tsiomis, “ se constatamos tendências à uniformização dos modos de vida no espaço urbano, constamos também uma disparidade dos modos de intervenção e de ação sobre o urbano”. (TSIOMIS, 1994, p.134)

Ou seja, se pensa em criar soluções que pretensamente contemple a todos, mas ao se desprezar as reais condições de cada grupo social, suas formas de interação, suas capacidades criativas, gera-se uma política pública que acentua a disparidade social, pois se apresenta de forma seletiva, que ao mesmo tempo organiza e privilegia um setor da sociedade, marginaliza outra. Para direcionar as decisões com intuito de alcançar o direito à cidade, se deve democratizar as decisões, ouvindo ou atendendo as demandas dos diferentes grupos organizados da sociedade, seja para a escolha de prioridades, quer para dimensionar o orçamento, quer para definição das obras de interesse da maioria e, ainda, estabelecer uma distribuição mais equânime dos equipamentos públicos.

Nesse sentido, para Elenise Schonardie, o direito à cidade é a efetivação da dignidade humana, se atendido os direitos de cunho social, como direito à moradia, educação, saúde, lazer, trabalho e equilíbrio entre o ambiente natural e artificial. Segundo a autora:

“A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes e, como tal, deve ser um local de realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar”. (SCHONARDIE, 2014, p.157)

Aqui há uma aproximação entre sociobiodiversidade e direitos humanos, pois como refere Schonardie, a cidade além de ser diversificada na forma de organização social dado aos inúmeros grupos existentes e, conseqüentemente, uma variada riqueza cultural, as políticas públicas devem refletir essa diversidade na tomada de decisões, não só no respeito às suas peculiaridades como grupo, como também de exercitar o direito à uma vida digna e de bem-estar, o que exige expressar antes de mais nada, a realidade local.

“As reflexões sobre o espaço social urbano devem sempre partir da realidade local, por quanto o espaço público deve ser referência para a construção e efetivação das políticas urbanas locais, considerando-se o tempo e os diferentes atores sociais que o integram. A participação dos cidadãos na gestão democrática das cidades pode revelar-se um importante instrumento para a efetivação dos direitos humanos, contudo para que as cidades possam se tornar justas, humanas, sustentáveis e democráticas é necessário incorporar os direitos humanos à pauta de sua governança, apontando a eliminação das desigualdades sociais, da segregação do espaço urbano e das discriminações em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos humanos, como espaços a serem transformados, modificados. Afinal, as cidades estão em constante movimento, em constantes modificações e, estas podem ser direcionadas para garantir a observância da dignidade dos atores sociais que nelas se localizam e habitam”. (SCHONARDIE, 2014, p.157)

Coloca-se assim, que a afirmação dos direitos humanos nas políticas de transformações da cidade passa por respeitar a realidade local, levando em conta a diversidade socioambiental representativa dos diversos atores sociais que compõe o mosaico humano do perímetro urbano, considerando como determinante as suas formas de ser e estar, de olhar e perceber o mundo, que se reflete nas manifestações culturais de cunho popular. As desigualdades sociais devem ser enfrentadas, a partir de uma

visão democratizante da ocupação do espaço urbano, para propiciar a todos o direito à uma vida digna, o que implica negar a primazia de decisão aos especuladores imobiliários quando da efetivação de políticas públicas urbanas.

## **Conclusão**

A ONU, atenta aos problemas sociais que se abate sobre uma grande parte da população mundial, em especial os mais pobres, criou A Agenda 2030, que é um plano de ação para mudar o mundo até 2030, indicando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com 169 metas que visam erradicar a pobreza e promover a vida digna para todos. Nesta Agenda, está o Objetivo nº 11, que propõe tornar as cidades um espaço de bem-estar para todos, independentemente de sua condição socioeconômica.

No mundo, as transformações das cidades são constantes, seguindo modelos hegemônicos ditados quase sempre, pelo interesse do excedente de capital, como salienta David Harvey. Mais contemporaneamente, a reestruturação urbana das grandes cidades, estão voltadas para chamarem para si a atenção internacional através de grandes eventos, como Olimpíadas, Copa do Mundo e outros espetáculos, buscando tornarem-se altamente atrativas em termos turísticos. Desse modo, vende-se a imagem (marketing), vendendo-se a cidade.

Também o Brasil contemporâneo está em permanente processo de urbanização em conformidade com essa tendência mundial, mas é de se observar que, mesmo diante dos avanços legais em termos constitucionais ou infraconstitucionais, as políticas públicas urbanas ainda seguem um formato que, de certo modo, atentam contra os direitos da maioria da população, acentuando-se a desigualdade social.

O que se propôs nesse texto, que se deve repensar o modo de ver a cidade, estabelecendo-se uma resistência aos modelos hegemônicos determinado pelo excedente do capital, que vê a cidade como mercadoria. É pensar a cidade a partir de sua diversidade cultural (sociobiodiversidade) integrado a um processo de desenvolvimento sustentável, bem como, direcionar as políticas públicas urbanas que propicie a todos uma vida digna, isto é, conforme o Objetivo nº 11 da Agenda 2030, tornar as cidades e os assentamento humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Assim, pode-se concluir que projetar as transformações urbanas, tendo como base os direitos humanos, é exercitar fundamentalmente, o direito à cidade.

## Referências

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. O direito da sociobiodiversidade. In Direitos Emergentes na Sociedade Global: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Organizadores: Jerônimo S. Tybusch, Luiz Ernani B. de Araujo, Rosane Leal da Silva. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, 504 p.

HARVEY, David. O Direito à cidade. In *Lutas Sociais*, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

Jornal Diário de Santa Maria, 27 de agosto de 2021

Plataforma Agenda 2030. Organização das Nações Unidas. <http://www.agenda2030.com.br/sobre/> Acessado em 21/09/2021

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. 2.ed. – Chapecó, SC: Argos, 2010.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. O Fenômeno Urbano e o Direito à Cidade: locus de efetivação dos direitos humanos. In Direitos humanos, meio ambiente e novos direitos/ organizadores Daniel Rubens Cenci, Elenise Felzke Schonardie. – Ijuí, Ed. Unijuí, 2014, 172p.

TSIOMIS, Yannis, Cadernos de Desenvolvimento, 1, 1994



## Capítulo 4

### **A cooperativa habitacional e o aluguel social para o cumprimento do direito à moradia (Meta 1 do ODS 11)**

*Márcia Rodrigues Bertoldi*<sup>1</sup>  
*Wilian Chaves*<sup>2</sup>

#### **Introdução**

Este estudo tem por objetivo trazer contribuições para o cumprimento da Meta 1 (direito à moradia) do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (cidades e assentamentos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) da Agenda 2030, tendo em vista a população de baixa renda no Estado brasileiro destituída de habitação.

Como é sabido, o direito fundamental social à moradia no Brasil é de baixa efetivação, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade; considerável parte da população habita moradias precárias e em insatisfatórias condições de infraestrutura, saneamento, serviços públicos e lazer, elementos que compõem o direito à cidade sustentável.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), espécie de cooperativa habitacional, e a regularização fundiária têm sido as principais políticas públicas brasileiras para o cumprimento do direito à moradia digna. No entanto, não têm sido capazes de superar o acesso à moradia. O primeiro, porque persegue o clássico conceito de propriedade, a racionalidade econômica do mercado, que exige crédito, o que mais bem se aproxima a uma política econômica que social, principal fundamento de

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universitat de Girona. Professora na Faculdade de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPel.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPel. Bacharel em Direito pela UFPel. Auditor-Fiscal do Ministério do Trabalho.

uma política pública habitacional. De fato, a construção imobiliária fomenta a economia, afinal gera empregos. O segundo, pois, não tem cumprido com suas diferentes dimensões, mantendo-se apenas na titulação jurídica.

Assim, em estudo de abordagem qualitativa e procedimento bibliográfico-documental, renova-se a relevância dos institutos da cooperativa habitacional de ajuda mútua e propriedade coletiva e do aluguel social como qualificados instrumentos de implementação do direito à moradia digna<sup>3</sup> para a população de baixa renda, entendida como aquela que recebe entre um e três salários mínimos no Estado brasileiro.

## **1. O ODS 11 sobre as cidades e o direito à moradia**

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros resilientes e sustentáveis, inclui em sua Meta 1 a garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como a urbanização das favelas. Não sobra recordar que os ODS fazem parte da Agenda 2030<sup>4</sup> para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015 na Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a qual o Brasil é signatário. É uma proposta inovadora para a inclusão e a igualdade desde as perspectivas social, ambiental e econômica.

---

3 Segundo o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1991), para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos, incluindo: i) Segurança da posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; iii) economicidade, com custo que não ameace ou comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; iv) habitabilidade, onde a moradia precisa garantir a segurança física e estrutural proporcionando espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; v) acessibilidade, em que a moradia precisa ser adequada às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; e iv) localização apropriada, em que a moradia não pode ser isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas (ONU, 1994).

4 A Agenda 2030 tem 169 metas e 231 indicativos e os 193 países das Nações Unidas a adotaram. Ver: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> e <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2021.

Há de registrar-se que o Plano de Ação das Nações Unidas para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ainda que não seja um instrumento jurídico obrigatório, mas sim de *soft law*, está regido pelo direito internacional, por um interesse supranacional, posto sua condição de promotor dos direitos humanos/fundamentais. De fato, todos ODS estão comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos/fundamentais.

Além da obrigação de cumprir a Agenda 2030 e estando a moradia reconhecida como um direito fundamental pela CF/88 e legislação esparsa,

de imediato o Estado brasileiro tem obrigação de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miséria. Essa obrigação não significa de forma alguma prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim de constituir políticas públicas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não tem acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e de vida (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 71).

No Brasil<sup>5</sup>, a mencionada Meta se concretiza em garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional (Lei 11.124/2005), com especial atenção para os grupos em situação de vulnerabilidade.

Importante compreender que o desenvolvimento sustentável é um conceito, um objetivo, um princípio e um paradigma de sustentação a uma

---

<sup>5</sup> Ver: IPEA, 2018.

necessária reordenação nos parâmetros do avanço da comunidade internacional, ainda de difícil operacionalização dentro do sistema de poder mundial atuante, que só agrava o saqueio dos recursos naturais e os consequentes problemas ambientais, sociais e econômicos (BERTOLDI, 2017, p. 321). É neste contexto que a Agenda 2030, um plano para mudar o mundo, pretende operacionalizar seus propósitos.

No direito brasileiro, o direito à moradia é direito fundamental social, positivado na CRFB/88, em seu artigo 6º. Essa positivação foi concretizada por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000 e é oriunda de compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro na Conferência Habitat II, de Istambul, Turquia, ocorrida em 1996 (VIANA, 2000).

Como direito social constitucional, visto e definido a partir de uma perspectiva positivista-idealista, é dotado de eficácia plena e exigibilidade imediata, tendo em vista a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos (PIOVESAN, 2015). Mesmo por essa perspectiva, há que constar que essa plenitude é jurídica, dado que a eficácia concreta do direito à moradia dependeria, no mínimo, da efetivação de políticas públicas e da respectiva realização de investimentos orçamentários (KRELL, 2010).

À vista disto, as recentes Diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada<sup>6</sup>, aprovadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 20 de março de 2020 (ONU, 2020), ressaltam orientações para a urgente necessidade de reivindicar e implementar este direito humano fundamental:

1. Garantir o direito à moradia como direito humano fundamental, ligado à dignidade e o direito à vida.
2. Tomar medidas imediatas a fim de assegurar a realização progressiva do direito à moradia adequada, de acordo com padrões de razoabilidade.
3. Assegurar a participação dos interessados no projeto, implementação e monitoramento das decisões e políticas de moradia.
4. Implementar estratégias abrangentes para a realização do direito à moradia.

6 Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>. Acesso em: 06 set. 2021.

5. Eliminar a falta de moradia no menor tempo possível e impedir a criminalização dos sem-teto.
6. Proibir os despejos forçados e prevenir despejos se e onde possível.
7. Melhorar assentamentos informais, incorporando uma abordagem baseada nos direitos humanos.
8. Lidar com a discriminação e assegurar a igualdade.
9. Assegurar a igualdade de gênero na habitação e na terra.
10. Garantir o direito à moradia adequada para migrantes e pessoas internamente deslocadas.
11. Garantir a capacidade e a responsabilidade dos governos locais e regionais para a realização do direito à moradia adequada.
12. Garantir a regulamentação dos negócios de maneira consistente com as obrigações do Estado e lidar com a financeirização da habitação.
13. Garantir que o direito à moradia informa e responde às mudanças climáticas e lidar com os efeitos da crise climática sobre o direito à moradia.
14. Envolver-se na cooperação internacional para garantir a realização do direito a uma moradia adequada.
15. Garantir mecanismos eficazes de monitoramento e responsabilização.
16. Garantir o acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia.

Quadro 1 – Diretrizes da ONU para o direito à moradia

Fonte – Autores

É de notar, logo, que a concretização do direito à moradia passa por diferentes indicadores e compromissos estatais. Por conseguinte, os instrumentos jurídicos e as políticas públicas são os principais mecanismos para preencher o desenho configurado pelas Diretrizes.

No Brasil, desde o Golpe de 2016, a política urbana passou por sérios retrocessos, o que foi registrado no Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes injustas e antidemocráticas (SANTOS JUNIOR; et. al., 2020). O Dossiê revela uma série de violações ao direito à moradia, bem expressas no enfraquecimento do Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente na Faixa 1, na qual se concentram as famílias com renda entre 0-3 salários-mínimos e onde se identifica 90% do deficit habitacional brasileiro (SANTOS JUNIOR; et. al., 2020, p. 7).

Nesse sentido, há uma premente e inadiável necessidade de adotar estratégias que componham o pacote de medidas de ação para a satisfação deste direito, a fim de minimizar as construções irregulares desprovidas

de segurança, sobretudo nas favelas e áreas de risco, e conceber uma das condições principais para a promoção do desenvolvimento humano e urbano, a moradia digna.

### **1.1 O direito fundamental social à moradia e a inabilidade do Estado em efetivá-lo**

Além do artigo 6º, que declara a moradia um direito social, a Constituição Federal estabelece que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, CRFB/88). Para tanto, registre-se que as atribuições constitucionais dos entes estatais determinam ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CRFB/88).

Outrossim, a Constituição dedica um capítulo à política urbana, atribuindo ao município conformar sua política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é garantir a função social da cidade e o bem-estar dos habitantes (art. 182) por meio do plano diretor (§1º), “principal instrumento garantizador das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, uma vez que se assevera que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no instrumento” (LEITE, 2015, p. 265). O atendimento das exigências do plano diretor é premissa do cumprimento da função social da propriedade urbana (§2º), “de cuja leitura extrai-se a identificação da tríplice finalidade da propriedade, como conteúdo mínimo do exercício desse direito: econômica, social e ambiental” (LEITE, 2015, p. 265-266).

A Constituição especifica, ainda, os instrumentos que podem ser utilizados pelo município para exigir o cumprimento da função social: parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e

desapropriação condicionada à prévia indenização. É de notar que a possibilidade de aplicação de tais medidas deve ser sucessiva, havendo hierarquia entre as mesmas e sendo necessário o esgotamento da medida hierarquicamente superior para a aplicação da próxima (MARICATO, 2000).

Importante destacar que tais dispositivos são compatíveis com uma das funções típicas de uma constituição social-liberal (NETO; GARCIA, 2017), ou dirigente reformista (BERCOVICI, 2010) como a brasileira: garantir o direito clássico de propriedade enquanto o subordina, ao menos aparentemente, a uma função social, como a de moradia.

Na perspectiva infraconstitucional é o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001), que operacionaliza e confere exequibilidade ao direito à moradia, um dos direitos formadores do direito à cidade. A Lei traça medidas de execução de políticas urbanas e de regulação do uso da propriedade, instrumentalizando as funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem comum, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, incluído o equilíbrio ambiental (art. 1º). Entre as diretrizes da política urbana está o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações como integrantes de um direito à cidade sustentável (art. 2.º, I).

A moradia, no âmbito do direito à cidade, está sujeita a influências sociais e econômicas, em um processo que nem sempre é democrático e compatível com o atendimento do interesse público. De fato,

em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos (SINGER, 1978, p. 33).

O deficit habitacional no Brasil foi calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019, em 5,876 milhões de domicílios (FJP, 2021). Aqui cabe destacar o conceito de deficit habitacional. O mesmo não se refere somente à falta de uma moradia em si, mas leva em conta quatro aspectos: i) habitações e domicílios precários, como as habitações improvisadas e casas construídas sem parede de alvenaria ou madeira; ii) coabitação familiar, que ocorre quando duas ou mais famílias convivem juntas em um mesmo ambiente; iii) custo do aluguel urbano para famílias que possuem renda de até três salários mínimos e que gastam, no mínimo, 30% de sua renda com aluguel do imóvel onde vivem; iv) e a quantidade – ou adensamento – excessivo de moradores por dormitório em imóveis alugados; são considerados, neste parâmetro, os domicílios alugados que possuem mais de três moradores por dormitório (FJP, 2021). Segundo o FJP (2021), o ônus excessivo com o aluguel urbano tem sido o principal componente do deficit habitacional no Brasil: passou de 2,814 milhões de domicílios em 2016 para 3,035 milhões em 2019.

Necessário considerar que entre 2019 e 2021, o governo federal extinguiu o Ministério das Cidades e cancelou os recursos para os projetos de habitação de interesse social (KRUGER, 2020), dificultando os propósitos da Agenda 2030 e seu ODS 11. Por outro lado, a pandemia da COVID-19 marcou o fosso das diferenças socioeconômicas, atingindo massivamente as comunidades periféricas (OLIVEIRA *et. al.*, 2020), onde a falta de aparelhos de infraestrutura e a coabitação marcam a exclusão nos processos de urbanização.

Neste contexto, deve-se apontar o fato de que, ao menos em termos quantitativos puros, o número de moradias desocupadas no Brasil é superior ao deficit habitacional. Dados do Censo 2010 (o mais recente

disponível) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que cerca de 15% dos domicílios particulares no Brasil não estavam ocupados, o que, em números absolutos, significa mais de 10 milhões de domicílios nesta condição. Destes, cerca de 6 milhões foram considerados vagos e 4 milhões de uso ocasional.

Desconsideradas a distribuição espacial destas moradias desocupadas, o seu estado de conservação e a aptidão para ocupação imediata, pode-se inferir que bastaria a efetivação da função social da propriedade para que o problema da falta de moradias fosse resolvido.

De fato, os direitos sociais e, especialmente, o direito à moradia encontram dificuldades de concretização na economia de mercado atual, fundada em um regime cujos direitos patrimoniais se sobrepõem aos demais direitos humanos, e o lucro à função social (HARVEY, 2012). Importa menos a efetivação do direito à moradia que os meios para atingi-la. Decerto, para o funcionamento da formação social capitalista, portanto, a falta de moradia é um dos componentes que mantêm possível a sobrevivência dos processos de exploração da mais-valia (ENGELS, 1935), posto ser a propriedade da terra o alicerce fundamental do modo de produção dominante.

Paul Singer (1978) faz uma análise interessante da dinâmica da cidade capitalista. Sustenta que a exclusão dos mais pobres é inerente ao processo de evolução das cidades. Pessoas com renda insuficiente habitam locais em que não vigem os direitos da cidade, o que inclui áreas públicas. Tal condição é por natureza precária, ocasionando, não raras vezes, os despejos e remoções forçadas. Por consequência, a seguir analisa-se instrumentos de configuração alternativa e capazes para auxiliar na efetivação do direito à moradia.

## **2. As cooperativas habitacionais e o aluguel social: boas alternativas para a concretização do direito à moradia**

A necessidade de alternativas pode ser expressa nos limitados resultados até então obtidos pelos sucessivos governos, em todos os níveis, na efetivação do direito à moradia digna para todos no Estado brasileiro. De fato, desde o golpe civil-militar de 1964 as políticas públicas habitacionais são regidas pela lógica da financeirização, mantidas por uma conexão enraizada entre Estado e agentes privados (PINTO, 2016).

A iniciativa mais destacada se configura no PMCMV, espécie de cooperativa habitacional iniciada em 2009, cujo saldo, embora vultoso em termos quantitativos, padeceu por estar engatado à lógica do mercado e do crédito, não logrando atingir a população mais necessitada em termos de moradia. Cunha (2014) refere, por exemplo, que mesmo com um déficit de 89,6% concentrado nas famílias com renda entre zero e três salários-mínimos em 2008, números nacionais até julho de 2013, apenas 40,02% das unidades habitacionais construídas ou contratadas no PMCMV foram destinadas a esta população, porcentagem que se manteve até o encerramento do Programa, conforme os relatórios do PAC (BRASIL, 2018).

Ribeiro et. al. (2017, p. 140), em estudo próprio sobre o Município de Pelotas, apontam que o privilégio do setor privado, as estratégias de benefício e a atração de incorporadoras que trabalham em nível nacional resultaram na construção de empreendimentos com grande número de unidades, em terrenos mais distantes do centro da cidade e com baixa infraestrutura urbana, onde o custo do solo é menor. Além disso, sem áreas verdes e sem áreas de convivência, potencializado os lucros no ganho em escala de produção.

A regularização fundiária, outro instrumento de política pública habitacional previsto na Lei 13465/2017 (BRASIL, 2017), pode ser entendida

como um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º). A dizer, é um instituto multidimensional, que vincula a moradia aos seus aspectos socioambientais, urbanísticos e jurídicos.

A prática mostra, entretanto, que o uso do instituto tem se resumido à ordinária titulação jurídica de lotes de assentamentos informais, deixando de lado os outros eixos, que exigem a urbanização, tal como o saneamento. Isso pode ser explicado pelo fato de que, tratada apenas em seu aspecto jurídico, a regularização fundiária exige muito pouco em termos de recursos, ao passo que garante um considerável benefício político. Nesse cenário, no caso da cidade de Pelotas, segundo Kruger et. al. (2021, p. 295) a regularização foi feita somente no que diz respeito à questão documental, de modo que foram entregues apenas títulos de propriedade, sem a instalação, em nenhuma das localidades, de equipamentos e serviços.

Ao fim e ao cabo, a inacessibilidade à moradia tem silhueta clara: a desigualdade socioeconômica, a discriminação, a financeirização inapropriada, a especulação imobiliária e a não atenção à construção e manutenção de cidades sustentáveis. É compreensível a importância do setor privado para o cumprimento do direito à moradia. Sem embargo, o Estado deve garantir que esta atuação esteja em consonância com suas obrigações para efetivar tal direito.

Para tanto, as Diretrizes de 2020 (ONU, 2020) sugerem quatro medidas principais aos Estados: 1) regular a atividade empresarial para evitar que os investimentos tenham efeitos negativos no direito à moradia; 2) regular a atividade empresarial a fim de cumprir com a obrigação de efetivar o direito à moradia; 3) apoiar o importante papel da produção social da moradia, garantindo o acesso à terra, mediante a propriedade coletiva

ou cooperativa e aos bens comuns; 4) revisar as leis e políticas relacionadas à inadimplência, incluída a obrigação de impedir o desalojamento; e 5) exigir aos bancos e outros credores que eliminem obstáculos ao crédito para mulheres, famílias jovens, residentes de assentamentos informais e outras pessoas em situação de vulnerabilidade.

Nesta linha, há a necessidade de ir-se além dos programas de habitação que envolvem o financiamento individual – e a necessária análise de crédito –, posto que excluem a população mais necessitada de moradia, tal é o PMCMV e seu atual sucedâneo, Casa Verde e Amarela. Há de evidenciar-se alternativas que contemplem essa população sem lhes sujeitar a ter como principal opção arcar com um financiamento particular.

## **2.1 As cooperativas habitacionais: moradia popular por autogestão**

No Uruguai, o cooperativismo de moradia assentou-se em uma classe operária sindicalizada e estável, iniciando-se em meados dos anos 60 e consolidando-se nos anos 70 do século XX, sendo um modelo que perdura até os dias atuais. Três são os elementos principais do modelo, que guardam pertinência com o presente estudo: i) a concessão de personalidade jurídica às unidades cooperativas; ii) o aporte de solo urbanizado; iii) e a outorga de financiamento estatal – conjuntamente com a assessoria dos Institutos de Assistência Técnica (GHILARDI, 2017).

O modelo uruguaio de *cooperativas de vivienda por ayuda mutua* está “centrado na modalidade da ajuda mútua sob o regime de propriedade coletiva” (GHILARDI, 2017, p. 79). Uma cooperativa, nesse sentido, deve constituir-se juridicamente<sup>7</sup>, ter acesso a um terreno urbanizado que permita o desenvolvimento dos elementos projetuais prévios à obra, os quais são elaborados por um grupo técnico contratado pela cooperativa. Esta é

---

<sup>7</sup> Sobre a construção jurídica das cooperativas habitacionais no Brasil, ver: BARAVELLI, 2006, p. 81 e seguintes.

responsável por todo o processo de obra, realizando a gestão de um empréstimo estatal (de larga duração, em torno de vinte a trinta anos) para a viabilização do projeto construtivo. (GHILARDI, 2017, p. 13-16).

Nessa perspectiva, entende-se oportuno ao necessário incremento da moradia no Brasil e cumprimento da Meta 1 da ODS 11 as cooperativas de habitação por ajuda mútua uruguaias em regime de propriedade coletiva, ou seja, uma cooperativa de consumo mediante produção direta. Sem possuírem poupança ou renda para contrair um empréstimo conjunto, os cooperados criam uma empreiteira além de uma incorporadora, cujos controladores e principal contingente de trabalho serão eles mesmos (BARAVELLI, 2006, p. 42). Ainda, “a ajuda mútua diferencia-se da auto-construção ao consistir no trabalho comunitário dos membros da cooperativa, distinta daquele isolado dos sócios em suas próprias moradias” (GHILARDI, 2017, p. 211).

Desta forma, as cooperativas entram no processo de aquisição de moradia fora do sistema de mercado, que inclui o agente imobiliário e a financeirização, e podem perseguir um apropriado programa de habitação de interesse genuinamente social ao gerir seus próprios recursos. Aqui pode-se bem observar a realização do princípio da solidariedade, um princípio constitucional constitutivo de um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, isto é, construir uma sociedade livre, justa e solidária - art. 30, I, da CRFB (BERTOLDI; MASSAÚ, 2021, p. 411). Em suma, refere-se a uma solidariedade intergeracional na qual insere-se uma peculiaridade: as futuras gerações, em algum momento, serão as presentes e deverão estar usufruindo, também, de moradia digna por meio do corporativismo habitacional em uma espécie de copropriedade intergeracional hereditária.

Assim como no Uruguai, para fomentar a efetivação do direito social à moradia neste contexto, o do cooperativismo, compreende-se a importância da propriedade coletiva, isto é, “uma modalidade de uso e gozo, na qual cada cooperado tem a propriedade de um capital social, o qual lhe dá direito a habitar uma unidade habitacional” (GUILARD, 2017, p.17). Ademais, “quando finalizada a construção, as unidades habitacionais permanecem como propriedade da cooperativa, tornando-se os sócios “usuários” de uma moradia. Neste regime os cooperativistas detêm um capital social que lhes dá o direito à unidade de residência, regulada por um contrato de uso e gozo” (GUILARDI, 2017, p.17).

As experiências em solo brasileiro têm início nos anos 80, na Comunidade Nova Holanda, Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, com a participação de atores como uma universidade local e os idealizadores uruguaios (GUILARDI, 2017). Por sua vez, no Rio Grande do Sul, a comunidade Cooperativa Habitacional Marianinha de Queiroz (COOPEMARQUE) nasceu no início da década de 1990, a partir da ocupação de um terreno público, localizado na periferia do município de Caxias do Sul, resultando na construção de cinco prédios e dezenas de sobrados, que atendem 155 famílias (VIEIRA; GASTAL, 2020).

## **2.2 O aluguel social**

O aluguel social é um instituto – em seu atual formato – que, embora de vigência insatisfatória e destinado a situações excepcionais, traz contornos que podem ser aproveitados, tendo em vista alternativas para a concretização do direito à moradia. Previsto nas legislações de vários municípios, o aluguel social é tratado como um benefício assistencial temporário, destinado a atender às necessidades advindas da remoção de

famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016).

No caso de Porto Alegre, por exemplo, é destinado às famílias: i) previamente cadastradas, que se encontram em áreas de risco, devidamente comprovadas; ii) residentes em áreas públicas, com processo de regularização fundiária; ou iii) que estiverem em áreas atingidas pela execução de obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento municipal (PORTO ALEGRE, 2021). De notar, portanto, que o aluguel social, tal como aqui descrito, é um instituto de caráter limitado e taxativo, que visa atender situações específicas de necessidade emergencial.

A construção brasileira em torno do aluguel social é oriunda do direito francês, em que a moradia desde há muito é tratada como um serviço público e à moradia social é conferido um regime jurídico próprio, em que se procura afastar sua gestão do sistema de mercado imobiliário. Na experiência francesa, a gestão das moradias destinadas aos aluguéis sociais é realizada por entidades especializadas chamadas HLM (*organismes d'habitation à loyer modéré*) que podem ser pessoas jurídicas de direito público (ofícios públicos de habitação, equivalentes às autarquias brasileiras) ou de direito privado (por exemplo, fundações, sociedades anônimas de HLM, sociedades cooperativas de produção, sociedades cooperativas de interesse coletivo). No entanto, muito embora possam apresentar formato empresarial, não guardam como objetivo principal o lucro.

A estas entidades cabe a construção, a manutenção e a gestão dos imóveis com destinação social, além da propriedade dos terrenos e das unidades construídas. O financiamento estatal abrange tanto as HLM quanto os usuários, ou seja, são destinados tanto aos custos de aquisição dos terrenos e construção quanto ao pagamento dos aluguéis, na forma de um benefício mensal destinado aos locatários, conforme sua necessidade

e faixa de renda. Em relação às HLM, o financiamento implica condições posteriores, como o compromisso de alugar os imóveis às famílias dentro dos níveis de renda determinados pelo Estado (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016).

É notável que o instituto original tem uma abrangência maior que o constructo brasileiro, sendo destinado a diferentes segmentos de população, com importante participação estatal e regime jurídico próprio. Seu ponto principal é o tratamento privilegiado da moradia como utilidade e finalidade em si, afastado seu aspecto patrimonial e financeiro.

### **Considerações finais: Modelando fundamentos para uma proposta de popularização da moradia digna para a execução da Meta 1 da ODS 11**

As iniciativas e modelos apresentados trazem características que se mostram passíveis de boa eficácia para multiplicar o acesso à moradia digna das classes sociais menos favorecidas ou seja, aquelas com renda entre zero e três salários-mínimos, tomando em consideração outras que, igualmente, clamam por este direito fundamental social de dever prestacional do Estado.

Nesse sentido, para a execução da ODS11, Meta 1, entende-se que os seguintes subsídios deverão ser tomados em consideração:

- i) deslocar as unidades habitacionais do circuito da financeirização mediante instrumentos de acesso à terra para as iniciativas de cunho social, tal são as cooperativas habitacionais de ajuda mútua;
- ii) promover a propriedade coletiva por meio das cooperativas habitacionais de ajuda mútua;
- iii) oferecer instrumentos jurídicos aptos à segurança da posse, mais sensível às pressões da financeirização e do mercado imobiliário;
- iv) implantar modelos de custeio e autogestão para as cooperativas habitacionais de ajuda mútua;

- v) disponibilizar assessoria técnica ao modelo do cooperativismo habitacional por meio da atuação estatal: a) na proposta e regulamentação dos formatos de benefício, faixas de valores e segmentos contemplados; b) na concessão ou aquisição do espaço destinado às moradias; c) na realização da infraestrutura necessária para urbanização; d) no financiamento das obras;
- vi) concretizar a função social da propriedade e consequente desapropriação e destinação à moradia dos domicílios desocupados;
- vii) ampliar o modelo de aluguel social para a população mais vulnerável na forma de benefício assistencial.

## Referências

- BARAVELLI, José Eduardo. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2006. 171 fls. Dissertação (Mestrado FAU/USP). Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49926133/Jose\\_Eduardo\\_Baravelli\\_-\\_Dissertacao\\_de\\_Mestrado\\_-\\_Revisada\\_em\\_JANo8](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49926133/Jose_Eduardo_Baravelli_-_Dissertacao_de_Mestrado_-_Revisada_em_JANo8). Acesso em: 15 set. 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 389-406, jan. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907>>. Acesso em: 01 jun. 2021.
- BERTOLDI, Márcia. Estudo das condutas de aplicação do desenvolvimento sustentável por comunidades quilombolas de Piratini. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14 n.30 p.317-340 Setembro/Dezembro de 2017.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues; MASSÁÚ, Guilherme Camargo. O dever fundamental para o meio ambiente equilibrado. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (org). **Constitucionalismo e Meio Ambiente**. Tomo 6: Direitos Fundamentais. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. **PAC:** 60 balanço – 2015-2018. Brasília: SDI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3wj7H1x>>. Acesso em: 21 set. 2021.

ENGELS, Friedrich. The housing question. New York: International Publishers New York, 1935. v. 23. Disponível em: <<http://www.hic-mena.org/img/documents/Engels%20The%20Housing%20Question.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte, 2021. 169 p. Disponível em: <[http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.o.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.o.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2021.

GHILARDI, Flávio Henrique. **Cooperativismo de moradia em Montevidéu e autogestão habitacional no Rio de Janeiro:** as bases sociais, políticas e econômicas da produção social do habitat na América Latina. 2017. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/859185.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas sociais, n. 29, p. 73–89, 2012.

IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf). Acesso em: 10 set. 2021.

JÚNIOR, José Alcione Bernardes. Levando o modo de produção dos direitos a sério: o direito fundamental ao devido processo legislativo. In: MOREIRA, Bernardo Motta ; JÚNIOR, José Alcione Bernardes (ccord.). **A elaboração legislativa em crítica.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2020.

KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.

KRUGER, Nino Rafael M. **Fique em casa?** A questão habitacional no Brasil, da retórica sobre o direito à moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida até a realidade pandêmica. Porto Alegre: Editora Fi, 2020

LEITE, José Rubens Morato (coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Autores). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

NETO, Alfredo Copetti; GARCIA, Mariana da Silva. Um ensaio sobre os fundamentos liberais-sociais da constituição brasileira de 1988. Revista de Direito Brasileira, v. 18, n. 7, p. 134-148, 2017. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3150/2832>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

OLIVEIRA, Roberta Gondim de et al. Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. Cadernos de Saúde Pública, SciELO Public Health, v. 36, p.e00150120, 2020.

ONU. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 18 set. 2021.

ONU. Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing. New York, 2020. 22 p. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

PINTO, Jones Vieira. Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas

construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana. 300 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. 8. ed. São paulo: Saraiva, 2015. ISBN 978-85-02-61919-7.

RIBEIRO, Cristine Jacques; KRUGER, Nino Rafael Medeiros; OLIVEIRA, Tayná Correa. A cidade e a moradia: o caso de Pelotas. Pixo, n<sup>o</sup>3, v. 1, Pelotas, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pixo/issue/view/701/showToc> . Acesso em: 14 set. 2021.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil: a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 46, p. 217-242, jan./jun. 2016.

PORTO ALEGRE. Aluguel social. 2021. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/aluguel-social>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. Cadernos de Pesquisa, n<sup>o</sup>7, São Paulo, 1997.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. p. 21-36. Disponível em:

<<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc830-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

VIEIRA, Jasmine Pereira Vieira e GASTAL, Susana de Araújo. Refinando uma história de luta pela cidade. Cidades [Online], n. 41, 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cidades/2846>>. Acesso em 21 set. 2021.

## Capítulo 5

### **O direito dos desastres e a ODS 11: uma análise das possibilidades de aplicação da Meta 11.5 no cenário brasileiro**

*Francielle Benini Agne Tybusch<sup>1</sup>*

#### **Introdução**

Em tempos marcados pelo extremo, a temática do direito dos desastres passa a ser cada vez mais discutida. Atualmente, não existem mais dúvidas<sup>2</sup> acerca de que a maior parte dos desastres é influenciada por fatores antropogênicos, assim como resta claro que são necessárias mudanças significativas no modo econômico, social, ambiental e político para que se possa tentar evitar o avanço de um pior cenário em relação ao clima e os impactos deste nas urbes.

Anualmente, os registros de desastres naturais têm aumentado no mundo, juntamente com a ampliação das incertezas científicas e riscos ambientais. Por isso, cada vez mais faz-se necessário pensar-se em gestão de riscos, aliado a isso, a utilização da ODS 11 (meta 11.5) como possibilidade de reduzir a vulnerabilidade social decorrente dos desastres urbanos ambientais. Deste modo, este trabalho busca refletir sobre a seguinte questão: quais os limites e possibilidades de aplicação da ODS 11 (meta 11.5) para a redução e/ou mitigação dos desastres ambientais urbanos?

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos - UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana - UFN. Líder do Grupo de Estudos em Direito dos Desastres e Covid-19 vinculado a Universidade Franciscana - UFN. E-mail: francielleagne@gmail.com

<sup>2</sup> Existe certeza sobre o aquecimento global, mas os detalhes estão sujeitos a vários tons de incerteza – incerteza sobre como traduzir níveis de emissões para os níveis de temperatura – cientistas oferecem uma probabilidade estimada.

Para responder ao questionamento supracitado, a metodologia e estratégia de ação para viabilizar esta pesquisa obedece ao trinômio: Teoria de Base; Procedimento e Técnica. Ambos interpenetram-se em uma relação sistêmico-complexa para configuração de um método que permita uma abordagem de pesquisa interdisciplinar e em sinergia com as diferentes áreas do conhecimento: Ciências Exatas, Sociais Aplicadas e Ciências Humanas.

A Teoria utilizada será a Teoria do Direito dos Desastres como sendo uma reflexão construtora do papel do Direito na gestão circular do risco. Desta forma, este ciclo compreende um conjunto de estratégias que incluem a mitigação, a resposta a situações de emergência, a compensação e a reconstrução, sendo que o elemento reconstrução completa o ciclo, quer com a inclusão ou omissão de medidas mitigadoras<sup>3</sup>. A novidade está, em de fato, deixar claro que o elemento socioambiental deve estar presente em todas as etapas da gestão circular do risco. Foi utilizado o recorte epistêmico de Daniel Farber e Délton Winter de Carvalho.

O método de abordagem é pragmático-sistêmico pois confere a fusão entre diversos sistemas como direito, política, cultura, ecologia e ciência em uma construção comunicativa entre esses sistemas a partir de uma perspectiva dialógica para uma construção pragmática do discurso<sup>4</sup>.

Para melhor compreender esta temática, optou-se pela divisão em dois itens temáticos. O primeiro denominado “O direito dos desastres e a construção de uma gestão socioambiental do risco para eventos extremos” no qual será trabalhada a temática do risco, desenvolvimento e dos eventos extremos. Já no segundo, intitulado “A ODS 11 (meta 11.5) e suas possibilidades de aplicação no cenário brasileiro”, serão abordadas as cidades, os

---

<sup>3</sup> FARBER, Daniel.; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert R. M.; SUN, Lisa Grow. **Disaster Law and Policy**. 2 ed. New York: Wolters Kluwer/Aspens Publishers, 2010, p. 03.

<sup>4</sup> ROCHA, Leonel Severo. Três Matrizes da Teoria Jurídica. In: **Epistemologia Jurídica e Democracia**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.

desastres e a possibilidade de aplicação dos Objetivos da Agenda 2030, em especial, a ODS 11, meta 11.5.

### **1 O direito dos desastres e a construção de uma gestão socioambiental do risco para eventos extremos<sup>5</sup>**

Os efeitos da problemática que envolvem a emergente sociedade de risco em Estados como o Brasil, que ainda não passaram pelo *Welfare State* e, conseqüentemente não forneceram meios para que a população tenha acesso a condições de vida social, econômica e cultural mais dignas, acabam por ser ainda mais severos. O risco ambiental acaba se sobressaindo com mais gravidade àqueles indivíduos que já estão expostos a riscos econômicos, sociais e culturais ampliando ainda mais a desigualdade social<sup>6</sup>.

Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel, economista e autor de várias obras sobre desigualdade social contribuiu muito para o campo da economia, modificando a forma com a qual o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento mede o nível de pobreza e de desigualdade em todo mundo. De acordo com Verchick

O ponto crucial de sua análise concentra-se na “capacidade” humana, um conceito por ele introduzido pela primeira vez na palestra Tanner sobre Valores Humanos da Universidade de Stanford em 1979. De uma forma um tanto simplificada, a capacidade é um critério para medir o que as pessoas realmente podem fazer e o que elas realmente podem tornar-se<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Capítulo adaptado da obra “TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **Vidas deslocadas**: o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do direito dos desastres. Curitiba: Íthala, 2019.

<sup>6</sup> CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Licenciamento Ambiental no Estado Democrático de Direito**: A participação popular no caso OSX Estaleiro/SC. Florianópolis: Editora Insular, 2015.

<sup>7</sup> VERCHICK, Robert R. M. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. [orgs.] **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres**: Interfaces Comparadas. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 89-90.

Assim, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir para além da acumulação de riquezas e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis conectadas à renda. O crescimento é importante, mas se deve observar para além dele. Por isso, este item temático se faz tão importante, pois deve ser observado questões envolvendo o desenvolvimento, principalmente a mineração, abordando todos os elementos que se conectam a essa política de crescimento (ou deveriam), temáticas sobre o meio ambiente, vulnerabilidade social, econômica, por exemplo.

O que se pretende ao analisar o desenvolvimento com critérios mais minuciosos para uma compreensão mais plena é se buscar alternativas para uma gestão circular socioambiental do risco. Pois, quando se menciona a prevenção, mitigação, resposta, compensação e reconstrução, a ideia de reconhecer o social em conjunto com o ambiental é necessária, principalmente quando a temática dos “desastres ambientais” requer. Desta forma, para Amartya Sen

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico tem de estar relacionado com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo<sup>8</sup>.

No entanto, a liberdade sem os recursos para realizar escolhas é vazia. A abordagem com relação a capacidade influenciou pesquisas em

---

<sup>8</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 28-29.

diversas áreas como política, saúde, responsabilidade social e justiça ambiental<sup>9</sup>. A pobreza e a desigualdade são formas de privar as capacidades. A pobreza, por exemplo, pode ser refletida na morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências<sup>10</sup>.

Logo, a capacidade de uma pessoa consistiria nas combinações de alternativas de funcionamentos (aquilo que uma pessoa considera valioso ter ou fazer). Ou seja, a capacidade pode ser considerada como a liberdade de realizar e escolher diversos tipos de funcionamento. As escolhas de pessoa se organizam em vetores de funcionamentos, de modo que o grupo de todas opções de existentes para aquele indivíduo se constituem como liberdades substantivas.

Porém, só será possível falar de capacidades quando todos os indivíduos forem incluídos no debate público, o que só aconteceria com a adoção de pelo menos cinco liberdades instrumentais. Seriam estes cinco tipos distintos de liberdades, elas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora.

Permítasenos hacer algunas observaciones sobre cada una de estas libertades instrumentales. Las libertades políticas, concebidas en un sentido amplio (incluidos los llamados derechos humanos), se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloba la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la secreción

---

<sup>9</sup> VERCHICK, Robert R. M. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. [orgs.] **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 90.

<sup>10</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

de poder legislativo y del poder ejecutivo). Los servicios económicos se refieren a la oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que possa o a los que tenga acceso, así como de las condiciones de intercambio, como los precios relativos y el funcionamiento de los mercados. En la medida en que el proceso de desarrollo económico eleva la renta y la riqueza de un país, éstas se traducen en el correspondiente aumento de los derechos económicos de la población. Debería ser evidente que en la relación entre la renta nacional y la riqueza, por una parte, y los derechos económicos de los individuos (o de las familias), por otra, son importantes no sólo las consideraciones agregadas sino también las distributivas. La forma en que se distribuyen las rentas adicionales es claramente relevante. La existencia de recursos financieros y el acceso a estos recursos pueden influir de una manera crucial en los derechos económicos que puedan conseguir en la práctica los agentes económicos, que abarcan todo el espectro y van desde las grandes empresas (en las que pueden trabajar cientos de miles de personas) hasta los pequeños establecimientos que funcionan a base de créditos. Por ejemplo, una contracción del crédito puede afectar gravemente a los derechos económicos que se basan en ese crédito. Las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no sólo para la vida privada (como llevar una vida sana y evitar la morbilidad evitable y la muerte prematura), sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas. Por ejemplo, el analfabetismo puede ser un importante obstáculo para participar en las actividades económicas en las que la producción ha de ajustarse a unas determinadas especificaciones o que exigen un estricto control de la calidad (como ocurre cada vez más con la globalización del comercio). Asimismo, la imposibilidad de leer la prensa o de comunicarse por escrito con otros agentes que participan en actividades políticas puede impedir la participación política. Pasamos ahora a la cuarta categoría. En las interrelaciones sociales, los individuos se interrelacionan basándose en lo que suponen que se les ofrece y en lo que pueden esperar obtener. En este sentido, la sociedad funciona presuponiendo la existencia de un mínimo grado de confianza. Las garantías de transparencia se refieren a la necesidad de franqueza que pueden esperar los

individuos: La libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad. Cuando se viola seriamente esa confianza, la falta de franqueza puede afectar de manera negativa a la vida de muchas persona, tanto a las afectadas directamente como a terceras partes. Las garantías de transparencia (incluido el derecho de divulgación de información) pueden ser, pues, una importante clase de libertad instrumental. Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos pouco limpios. Por último, con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y, en algunos caso, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Tradução nossa: Vamos fazer algumas observações sobre cada uma dessas liberdades instrumentais. As liberdades políticas, concebidas em um sentido amplo (incluindo os chamados direitos humanos), referem-se às oportunidades que os indivíduos têm de decidir quem deve governá-los e com que princípios, e também incluem a possibilidade de investigar e criticar as autoridades, liberdade de expressão política e imprensa sem censura, liberdade de escolha entre diferentes partidos políticos, etc. Eles compreendem os direitos políticos que acompanham as democracias no sentido mais amplo da palavra (que abrange a possibilidade de diálogo, dissensão e crítica na esfera política, bem como o direito de votar e participar no sigilo do poder legislativo e poder executivo). Os direitos econômicos de uma pessoa dependem dos recursos aos quais ela tem acesso, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados. Na medida em que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, isso se traduz em um aumento correspondente dos direitos econômicos da população, e deve ser evidente que, na relação entre renda nacional e riqueza. Uma parte e os direitos econômicos dos indivíduos (ou famílias), por outro, são importantes não apenas as considerações agregadas, mas também as distributivas. A maneira pela qual a renda adicional é distribuída é claramente relevante. A existência de recursos financeiros e o acesso a esses recursos podem ter uma influência crucial nos direitos econômicos que podem ser alcançados na prática pelos agentes econômicos, que cobrem todo o espectro e vão desde grandes empresas (onde centenas de empresas podem trabalhar), milhares de pessoas) para pequenos estabelecimentos que trabalham com créditos. Por exemplo, uma crise de crédito pode afetar seriamente os direitos econômicos baseados nesse crédito. As oportunidades sociais referem-se a sistemas de educação, saúde, etc., que a sociedade tem e que influenciam a liberdade fundamental do indivíduo para viver melhor. Esses serviços são importantes não apenas para a vida privada (como levar uma vida saudável e evitar a morbidade evitável e a morte prematura), mas também para participar mais efetivamente das atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo pode ser um grande obstáculo para a participação em atividades econômicas nas quais a produção precisa estar em conformidade com certas especificações ou que exigem rigoroso controle de qualidade (como é cada vez mais o caso com a globalização do comércio). Da mesma forma, a incapacidade de ler a imprensa ou comunicar por escrito com outros agentes que participam de atividades políticas pode impedir a participação política. Nós agora vamos para a quarta categoria. Nas inter-relações sociais, os indivíduos se inter-relacionam com base no que eles supõem ser oferecido a eles e o que

Essas classes de liberdade não estão dispostas de forma exaustiva, isto é, são apenas exemplos para demonstrar de que modo as mesmas se relacionam. De todos os cinco pontos apresentados, podem ser destacadas as oportunidades sociais, que se apresentam na forma de serviços disponibilizados a população pelo Poder Público, tais como lazer, saúde, educação ocasionado uma participação popular ainda maior através de instrução e informação.

Verchick afirma que estas capacidades não podem ser definidas exclusivamente pela riqueza, visto que para defini-la é preciso também características pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social e muitos outros. Nesse sentido, o desenvolvimento e as capacidades estudadas por Amartya Sen podem conduzir para a temática dos desastres. Sen aborda questões como a fome, que pode ser ocasionada por desastres naturais, mistos ou antropogênicos.

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis<sup>12</sup>.

---

eles podem esperar obter. Nesse sentido, a sociedade trabalha pressupondo a existência de um grau mínimo de confiança. As garantias de transparência referem-se à necessidade de abertura que os indivíduos podem esperar: a liberdade de inter-relação com a garantia de divulgação de informações e clareza. Quando essa confiança é seriamente violada, a falta de abertura pode afetar negativamente a vida de muitas pessoas, tanto as diretamente afetadas quanto as de terceiros. As garantias de transparência (incluindo o direito de divulgar informações) podem, assim, ser um tipo importante de liberdade instrumental. Estas garantias desempenham um papel instrumental claro na prevenção da corrupção, irresponsabilidade financeira e acordos bem definidos. Finalmente, independentemente de quão bem um sistema econômico funciona, algumas pessoas podem ser muito vulneráveis e podem estar imersas, de fato, em grande privação como resultado de mudanças materiais que afetam adversamente suas vidas. A segurança protetora é necessária para fornecer uma rede de proteção social que impeça que a população afetada caia na maior miséria e, em alguns casos, até mesmo fome e morte. O aspecto da segurança protetora inclui mecanismos institucionais fixos, como benefícios de desemprego e ajuda econômica estabelecidos por lei para os indigentes, bem como mecanismos ad hoc, como ajuda para aliviar a fome ou o emprego de emergência pública para fornecer renda aos pobres. SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000, p. 57-59.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29.

Por este ângulo, os desastres consistem em uma das maiores ameaças a resiliência de um Estado tanto econômica, como social e ambientalmente. E reduzir os riscos pelos quais as comunidades sejam elas ricas ou pobres “reforçam uma série de liberdades pessoais, entre as quais notadamente figuram as possibilidades de evitar o empobrecimento evitável, as perdas evitáveis e a morte evitável”<sup>13</sup>.

E, como reduzir o risco e conduzir uma gestão do mesmo pautada no social, e na dignidade humana? Uma das abordagens que podem ser utilizadas neste caso, seria se utilizar do papel dos direitos humanos dos atingidos e dos atingidos em potencial e aproveitá-los como instrumento de resiliência às catástrofes.

Assim, considerando os riscos e as vulnerabilidades que cercam o desastre, aplicando a gestão circular socioambiental do risco<sup>14</sup> e se utilizando da intervenção dos organismos de controle dos direitos humanos podem ser propostas alternativas para a proteção dos indivíduos e das cidades para que possam ser inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, ponto que será discutido no próximo item.

## **2 A ODS 11 (Meta 11.5) e suas possibilidades de aplicação no cenário brasileiro<sup>15</sup>**

De acordo com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>16</sup> foram reconhecidos 12.052 desastres no país associados em sua maioria a

---

<sup>13</sup> VERCHICK, Robert R. M. (In)Justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. [orgs.] **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 92.

<sup>14</sup> A Gestão circular socioambiental do risco é uma variação da gestão circular dos riscos elaborada pelo Professor Daniel Farber (figura apresentada no artigo Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito - (RECHTD), 4 (1): 2-15 janeiro - junho, 2012.

<sup>15</sup> Capítulo adaptado do artigo “TYBUSCH, Francielle Benini Agne; CARVALHO, Délton Winter de. Justiça ambiental e o Direito dos desastres: o direito à informação ambiental como condição de possibilidade de redução da vulnerabilidade social na América Latina. In: Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA; Coordenador: José Querino Tavares Neto - Florianópolis: CONPEDI, 2016.

<sup>16</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesacivil>> Acesso em: 23 de agosto de 2021.

alagamento, à inundação, secas e deslizamentos. Este número pode ser ainda mais alto devido ao fato de que os desastres que foram contabilizados foram aqueles que decretaram situação de anormalidade entre situação de emergência ou calamidade pública.

Ainda, de acordo com Freitas et. al, de 1991 a 2010 foram registrados mais de 31 mil desastres que afetara a vida de mais de 96 milhões de pessoas, destas, 6 milhões foram obrigadas a deixar seus lares. Ainda, a estes números soma-se 3,5 mil óbitos e 490 mil pessoas que ficaram enfermas ou feridas. Do total de eventos, 57,8% foram eventos climatológicos, predominando seca e estiagem. Estes eventos foram os que mais incidiram sobre a população no Brasil, estimando 50 milhões de afetados<sup>17</sup>.

Neste sentido, R\$ 183 bilhões foram perdidos com desastres de 1995 a 2014 no Brasil e, 821 municípios respondem por 94% das mortes e 88% dos desalojados nos últimos anos<sup>18</sup>. Neste trabalho enfatizaremos os desastres ocorridos no urbano e decorrentes de fatores mistos. Sabe-se se que os desastres urbanos, na maioria dos casos, acontecem devido a forma como as comunidades ocupam e aproveitam os espaços (não se descarta aqui, os fatores naturais como bem enfatizamos, 'na maioria' dos casos acontece devido a construções irregulares e falta de planejamento)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> FREITAS, Carlos Machado de, et al. Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(9):3645-3656, 2014.

<sup>18</sup> FOLHA. **Deslocamentos internos causados por desastres aumentam no país**: No ano passado, 71 mil pessoas deixaram suas casas por esse motivo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/deslocamentos-internos-causados-por-desastres-aumentam-no-pais.shtml>> Acesso em: 23 de agosto de 2021.

<sup>19</sup> Apenas a fim de exemplificação, de acordo com Sérgio Buarque de Holanda “a habitação em cidades é essencialmente antinatural, ligando-se mais a manifestações de espírito e de vontade, sendo para muitas nações conquistadoras, um dos maiores instrumentos de dominação já conhecido. Prova disto é o Brasil, quando em 1808 teve mais de 30% da população do Rio de Janeiro expulsa de suas casas para ceder a moradia aos acompanhantes da família portuguesa, e como resultado, as famílias para continuarem nos centros passam a residir em cortiços e habitações coletivas. A situação de moradia se agrava ainda mais neste período, quando não existe a criação de políticas de inserção no mercado de trabalho ou de garantias básicas de sobrevivência, no período de extinção escravocrata”. Devido a falta de planejamento, as pessoas por não terem onde ir acabam por se aglomerar em espaços irregulares, iniciando-se assim, a formação das favelas, uma problemática habitacional, social e ambiental. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 95.

Assim, as cidades reúnem os cidadãos e atividades que modificam a estabilidade dos locais, e parte dos seus habitantes vive em áreas de risco para os desastres naturais. A urbanização é elemento central na ocorrência das tragédias acarretadas pelos fenômenos próprios da dinâmica dos lugares, ressaltados por práticas socioambientais dissociadas das características físicas dos locais.

As cidades muitas vezes se expandem em direção a ambientes frágeis para a habitação como florestas, encostas e mananciais. Estas ocupações surgem rapidamente, e de maneira desorganizada, fora dos padrões legais de regulamentação de uso.

A localização e construção inadequada de infraestruturas, a ausência de planejamento para o crescimento de cidades, entre outras deficiências de desenvolvimento podem ser colocadas como algumas das causas agravantes e geradoras dos desastres. Na América Latina e Caribe são apresentados os níveis de urbanização mais altos do planeta, “No se realizan casi estimaciones a escala de ciudad, pese a que cerca del 80% de la población de la región vive en áreas urbanas<sup>20</sup>”.

Estas estão expostas a todo o tipo de ameaças naturais que variam desde ciclones, tormentas, deslizamentos, inundações, calor, frio, epidemias, terremotos, tsunamis dentre outros. Pode-se dizer que nas cidades as consequências dos desastres naturais são mais latentes e visíveis, devido ao número de pessoas e de construções, especialmente em áreas nas quais os limites de estabilidade física são baixos e quando a ausência de planejamento e a rápida transformação espacial são comuns, como é o caso da América Latina e Caribe.

---

<sup>20</sup> Tradução nossa: Quase nenhuma estimativa é feita na escala da cidade, apesar do fato de que quase 80% da população da região vive em áreas urbanas. ONU HABITAT. ESTADO DE LAS CIUDADES: Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, agosto del 2012, p. 112.

A vulnerabilidade de cada cidade depende de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais que são específicos de cada local. O desenvolvimento urbano mal planejado é um fator importante no risco de desastres. Com relação a esta vulnerabilidade Freitas et al. indica que as condições de vulnerabilidade fazem parte dos processos sociais e mudanças ambientais que serão intituladas de vulnerabilidade socioambiental, pois combinam entre si:

a) os processos sociais que resultam na precariedade das condições de vida e proteção social (trabalho, renda, saúde e educação, assim como aspectos ligados a infraestrutura, como habitações saudáveis e seguras, estradas, saneamento, entre outros), que tornam determinados grupos populacionais (por exemplo, idosos, mulheres e crianças), principalmente entre os mais pobres, vulneráveis aos desastres; b) as mudanças ambientais resultantes da degradação ambiental (áreas de proteção ambiental ocupadas, desmatamento de encostas, ocupação desordenada do solo urbano, precariedade de sistemas de drenagem e resíduos sólidos, poluição de águas, solos e atmosfera, entre outros), que tornam determinadas áreas mais vulneráveis frente à ocorrência de ameaças e seus eventos subsequentes<sup>21</sup>.

Na América Latina mais de 80% dos registros relacionados a desastres se deram em zonas urbanas<sup>22</sup>. O impacto acumulado de desastres segundo o tipo de desastres e os afetados podem ser visualizados no gráfico abaixo.

---

<sup>21</sup> FREITAS, Carlos Machado de, et al. **Desastres naturais e saúde**: uma análise da situação do Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 19(9):3645-3656, 2014, p. 3646.

<sup>22</sup> ONU HABITAT. **ESTADO DE LAS CIUDADES**: Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Agosto del 2012, p. 124.

Impacto acumulado de desastres en América Latina y el Caribe, según tipo de desastres y sectores afectados, 1970-2009

	Económicos	Sociales	Infraestructura	Medio ambiente	Otros	Remoción escombros y limpieza	Gastos emergencia	Total
Climatológico	137.064	22.829	49.361	1.582	1.916	649	1.460	214.863
Geofísico	34.363	59.551	33.899	257	2.526	2.587	1.289	134.475
Geofísico Climatológico	3.105	1.133	2.996	44	52	0	0,9	7.332
<b>Total</b>	<b>174.534</b>	<b>83.514</b>	<b>86.257</b>	<b>1.884</b>	<b>4.494</b>	<b>3.236</b>	<b>2.751</b>	<b>356.672</b>
Porcentaje	48,9%	23,4%	24,2%	0,5%	1,3%	0,9%	0,8%	100%

Figura 1. Impacto acumulado de desastres na América Latina e Caribe<sup>23</sup>.

Os dados estatísticos apontam que o risco é maior em centros urbanos pequenos e medianos que crescem rapidamente do que nas grandes cidades ou que no meio rural. Isto pode ser relacionado com a capacidade de gestão de risco que pode ser deficitária nas cidades de pequeno e médio porte<sup>24</sup>.

Nesse sentido, resta claro a importância de se pensar estrategicamente nas cidades, com a finalidade de se mitigar/prevenir ou mesmo minimizar os impactos de um desastre nas cidades. Em 2015, 193 países membros das Nações Unidas fazem parte de uma nova política global: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que tem como finalidade aumentar o desenvolvimento e a qualidade de vida no globo.

Para isso, tem-se 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, dentre estes, o objetivo deste trabalho, o “Objetivo 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”<sup>25</sup>, e sua meta 11.5:

<sup>23</sup> ONU HABITAT. **ESTADO DE LAS CIUDADES**: Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, agosto del 2012, p. 124.

<sup>24</sup> ONU HABITAT. **ESTADO DE LAS CIUDADES**: Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, agosto del 2012.

<sup>25</sup> Em 2014, 54% da população mundial vivia em áreas urbanas, com projeção de crescimento para 66% em 2050. Em 2030, são estimadas 41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes. Considerando que a pobreza extrema muitas vezes se concentra nestes espaços urbanos, as desigualdades sociais acabam sendo mais acentuadas e a violência se torna uma consequência das discrepâncias no acesso pleno à cidade. Transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas. O objetivo 11 está alinhado à Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia

Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade<sup>26</sup>.

Assim, para mudar o cenário, a nível Municipal, o que se poder fazer? E como fazer? O Brasil, assim como outros países estão investindo em comunicação via celular para prevenir desastres. Moradores da Região Serrana do Rio de Janeiro podem se cadastrar no Instituto Estadual do Ambiente (Inea) para receber SMS que alertará sobre os riscos de deslizamento. Ainda, a população poderá se informar também através do Google<sup>27</sup>, em notícia publicada pelo Brasil.gov, o Google publicará informações em tempo real, 24 horas por dia, sobre os desastres naturais no Brasil. Em parceria de empresa americana com os Ministérios da Integração Nacional e da Agricultura, o projeto tem o intuito de auxiliar os profissionais que atuam no setor e a população.

Ainda, pode ser citado o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID integra diversos produtos da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, com o objetivo de qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil, por meio da

---

e Desenvolvimento Urbano Sustentável. AGENDA 2030. **Objetivos do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/> Acesso em: 24 de agosto de 2021.

<sup>26</sup> AGENDA 2030. **Objetivos do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/> Acesso em: 24 de agosto de 2021.

<sup>27</sup> Os alertas elaborados pelo Cemaden, baseados em análises de risco de condições potencialmente adversas, por meio de estudos de modelagem e acompanhamento sistemático de dados oriundos das redes geohidrometeorológicas distribuídas pelo país, são repassados de forma imediata ao Cenad. Em casos de potenciais desastres, o Cenad encaminha os alertas recebidos do Cemaden e aciona os órgãos de defesa civil nos estados e municípios, oferecendo apoio às ações de resposta a desastres. CEMADEN. Disponível em: <http://www.cemaden.gov.br/> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas dessa gestão<sup>28</sup>.

Outros exemplos como, planos diretores e planos de ações climáticas estão sendo implementados em inúmeras cidades brasileiras, tais como Curitiba e Salvador. Em Curitiba no Paraná, no Plano Diretor da cidade, se tem como exemplo: II - Planos Estratégicos, que contemplam ações e projetos específicos, com temas determinados dentro de uma área de atuação, mas que abrangem a totalidade do território, sendo previstos nos Planos Setoriais, no Plano Diretor ou nas legislações federal, estadual ou municipal<sup>29</sup>.

Em Salvador, na Bahia, está sendo desenvolvido o Plano de Mitigação e Adaptação as Mudanças do Clima. Exemplo: Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete: I - Identificar, avaliar e fornecer dados atualizados de forma clara e célere sobre as políticas, planos e ações relacionadas às emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e adaptação às mudanças climáticas em Salvador.<sup>30</sup>

Assim, após dissertar brevemente sobre alguns dos vários exemplos que existem na conexão entre gerir riscos de desastres e cidades, pode-se afirmar a importância da informação disseminada pelas plataformas, sistemas, programas e aplicativos, além da implantação nos planos diretores e planos de mitigação as mudanças climáticas de políticas destinadas a

---

<sup>28</sup> GOV. S2ID - Sistema Integrado de Informações sobre Desastres. Sobre. Disponível em: <https://szid.mi.gov.br/paginas/sobre.xhtml> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

<sup>29</sup> CURITIBA. LEI Nº 15.270 de 15 de agosto de 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2018/15270/15270/lei-ordinaria-n-15270-2018-altera-o-art-60-da-lei-n-14771-de-17-de-dezembro-de-2015-que-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

<sup>30</sup> SALVADOR. DECRETO Nº 32.102 DE 15 DE JANEIRO DE 2020. Cria o Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas e da Política Municipal de Mudanças do Clima e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2020/3211/32102/decreto-n-32102-2020-cria-o-grupo-de-trabalho-para-elaboracao-do-plano-de-mitigacao-e-adaptacao-as-mudancas-climaticas-e-da-politica-municipal-de-mudancas-do-clima-e-da-outras-providencias> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

adaptação, nos quais há a possibilidade de redução da vulnerabilidade das cidades e dos cidadãos frente a um desastre iminente.

### **Considerações finais**

Os desastres urbanos estão associados, em quase sua totalidade, com a forma como as comunidades ocupam e aproveitam os espaços. A localização e construção inadequada de infraestruturas, a ausência de planejamento para o crescimento de cidades, entre outras deficiências de desenvolvimento podem ser colocadas como algumas das causas agravantes e geradoras dos desastres.

O uso de tecnologia e uma estratégia coordenada (gestão socioambiental do risco) para reduzir o risco com antecipação e responder rapidamente a um fenômeno natural podem salvar vidas e minimizar perdas econômicas. Neste sentido, objetivou-se trabalhar com a temática de fundo do direito dos desastres e relaciona-la aos objetivos do desenvolvimento sustentável, em especial, ao ODS 11, meta 11.5 enquanto uma possibilidade de redução/mitigação dos desastres nas cidades.

Foram visualizados, em dados e tabelas supracitadas, um aumento no número de desastres nas áreas urbanas devido as mudanças climáticas, mal planejamento urbano, falta de estruturas e de um plano de gestão de riscos. Diante deste cenário, o questionamento da pesquisa, como utilizar ODS 11 (meta 11.5) para a redução e/ou mitigação dos desastres ambientais urbanos se apresenta.

Além da utilização das novas tecnologias da informação, tais como o Sistema Integrado de informações sobre os desastres – SI2D; disparos de mensagens de alerta de desastres; e a implantação nas cidades através dos Planos diretores e Planos de Mitigação e Adaptação para mitigar os desastres nas cidades. Estes exemplos demonstram formas pelas quais os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, mais

especificamente, o ODS 11, meta 11.5, pode ser implementado nas cidades na busca por cidades resilientes e sustentáveis.

## Referências

AGENDA 2030. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/11/> Acesso em: 24 de agosto de 2021.

CEMADEN. Disponível em: <http://www.cemaden.gov.br/> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Licenciamento Ambiental no Estado Democrático de Direito**: A participação popular no caso OSX Estaleiro/SC. Florianópolis: Editora Insular, 2015.

CURITIBA. LEI Nº 15.270 de 15 de agosto de 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2018/1527/15270/lei-ordinaria-n-15270-2018-altera-o-art-60-da-lei-n-14771-de-17-de-dezembro-de-2015-que-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito - (RECHTD)**, 4 (1): 2-15 janeiro - junho, 2012.

FARBER, Daniel.; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert R. M.; SUN, Lisa Grow. **Disaster Law and Policy**. 2 ed. New York: Wolters Kluwer/Aspens Publishers, 2010.

FOLHA. **Deslocamentos internos causados por desastres aumentam no país**: No ano passado, 71 mil pessoas deixaram suas casas por esse motivo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/deslocamentos-internos-causados-por-desastres-aumentam-no-pais.shtml> Acesso em: 23 de agosto de 2021.

FREITAS, Carlos Machado de, et al. Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(9):3645-3656, 2014.

GOV. **S2ID - Sistema Integrado de Informações sobre Desastres**. Sobre. Disponível em: <https://szid.mi.gov.br/paginas/sobre.shtml> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesacivil>> Acesso em: 23 de agosto de 2021.

ONU. **Objetivos do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 23 de agosto de 2021.

ONU HABITAT. **ESTADO DE LAS CIUDADES:** Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, agosto del 2012.

ROCHA, Leonel Severo. Três Matrizes da Teoria Jurídica. In: **Epistemologia Jurídica e Democracia.** São Leopoldo: Unisinos, 2004.

SALVADOR. **DECRETO Nº 32.102 DE 15 DE JANEIRO DE 2020.** Cria o Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas e da Política Municipal de Mudanças do Clima e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2020/3211/32102/decreto-n-32102-2020-cria-o-grupo-de-trabalho-para-elaboracao-do-plano-de-mitigacao-e-adaptacao-as-mudancas-climaticas-e-da-politica-municipal-de-mudancas-do-clima-e-da-outras-providencias> Acesso em: 25 de agosto de 2021.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad.** Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **Vidas deslocadas:** o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do direito dos desastres. Curitiba: Íthala, 2019.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne; CARVALHO, Délton Winter de. Justiça ambiental e o Direito dos desastres: o direito à informação ambiental como condição de possibilidade de redução da vulnerabilidade social na América Latina. In: **Direito e sustentabilidade I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA; Coordenador: José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

VERCHICK, Robert R. M. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. [orgs.] **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres:** Interfaces Comparadas. Curitiba: Editora Prismas, 2017.

## **Parte III**

## Capítulo 6

### **A criança pode ser o estímulo à uma cidade inclusiva? <sup>1</sup>**

*Helena Copetti Callai <sup>2</sup>*

#### **Introdução**

Cidade educadora e inclusiva traz em seus próprios termos o ideal, ou melhor, o que deveria ser realmente o lugar ideal de viver, com o acesso de todos aos bens, com condições efetivas de trabalhar, de ter lazer, com todas as condições de uma vida saudável e digna. Mas entre o ideal e o real tem muita diferença, que, causada por vários fatores interfere nos cotidianos das vidas das pessoas. Esse é o tema deste texto partindo do que se diz acerca de: cidade – educação - cidadania e, o par, inclusão – exclusão, que se sobrepõem nas discussões onde a inclusão é o desejo, e a exclusão a realidade da vida nas cidades atualmente. As proposições de alerta às condições de vida nas cidades, mas sem dúvida, de modo mais amplo na complexidade da vida na terra, tem sido intensas atualmente e com avisos de que já pode ser tarde pelos rescaldos que a falta de cuidado com ambiente já gerou de problemas. São problemas para a vida humana, para o seres humanos, que expressos por problemas sócio ambientais, alertam da urgência em mudar e, de outro lado se aprisionam a interesses econômicos do mundo atual.

A reflexão aqui proposta se assenta nas possibilidades de pensar e construir uma cidade inclusiva em que a cidadania seja de fato vivida por todos os “ditos cidadãos” que habitam a cidade, que habitam a terra. E que

---

<sup>1</sup> A discussão acerca de cidade, cidadania e criança faz parte de projeto de pesquisa que desenvolvo com apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Professora no PPGE-UNIJUI, doutora em Geografia pela USP-SP e pós doutora pela UAM-Madrid- Espanha. Bolsista de Produtividade em Pesquisa - PQ/CNPq Nível 1 D.

tem a clareza de que a natureza em seus fenômenos atuais apenas indica os resultados de uma exploração predatória que se efetiva em nome do desenvolvimento de uma economia, que, tem gerado em decorrência a exclusão de muitos. Na busca de superação dessa lógica para caminhar a uma cidade inclusiva discuto então o lugar da criança e da escola num processo de aprendizado de ser cidadão e de ter o cuidado com a vida humana.

Cidade educadora, em seu conceito que lhe define os termos, tem as marcas, os critérios e objetivos de acordo com o estatuto que diz de ser uma cidade educadora. Mas, para além do conceito e da especificidade deste projeto em suas características, proponho pensar a relação cidade e escola já que trabalhamos com a educação escolar e que nos interessa pensar o lugar e o papel da criança num contexto de mundo onde se estabelecem os confrontos entre universal e o singular. O que dizer acerca disso? A criança em seu processo de escolaridade pode construir a ideia de uma cidade educadora? Interessa pensar para além das formalidades de lei, que diz da dimensão da universalidade no contraponto do fazer cotidiano do aluno na sua dimensão da singularidade e no lugar em que vive? Mais que isso tudo, uma cidade educadora envolve todos nos seus fazeres e nas benesses que resultam? Essa é uma via de mão dupla e daí pode ser uma cidade inclusiva com o direito de ser cidadão com efetivos direitos e deveres.

## **1 Cidade e Cidadania**

*E eu pensava: o que vejo não é mais que uma casca.*

*O mais importante é invisível... Pequeno Príncipe).*

As formas materiais que a cidade tem em sua estrutura e organização ocupam determinados espaços, e isso é o que dá a imagem, e que se mostra pela paisagem das cidades. No entanto vai além, essas formas são os

resultados da vida que ali existe, havendo, portanto, aspectos que não são materialmente visíveis, mas que são o que dá vida às cidades, que as faz serem assim. A cidade é, pois, um lugar onde a vida acontece para a maior parte da população mundial atualmente, com populações aglomeradas, que ocupam a área urbana de um município, com limites do perímetro urbano que separa a área de campo da área urbana. Segundo o IBGE a definição de cidade segue critérios qualitativos e administrativos com um núcleo populacional onde acontece a vida com relações e fenômenos sociais culturais econômicos, sendo a sede do município. A estrutura da cidade é definida e estabelecida pelos critérios de organização do que ali se realiza que são as atividades comerciais, industriais, culturais, religiosas e as áreas residenciais. A estrutura urbana apresenta um regramento que se estabelece a partir das demandas dos vários setores, as áreas de lazer, os espaços públicos e os espaços privados, que constituem os bairros. As vias de locomoção envolvem a estrutura de estradas, arruamentos que acolhe os movimentos de pedestres e de automotores.

De um modo geral isso constitui as cidades, todas as cidades, mas há elementos que são particularizados em cada cidade e que estão ligados às suas histórias, à população que a habita, às origens do núcleo urbano e de desenvolvimento que decorrem da dimensão política. As cidades tem, pois, um caráter de universalidade posto que estes são os critérios para sua existência, mas os modos de organização das mesmas diferem de acordo com interesses que são locais e que estão na dependência de um conjunto de elementos que lhe dão as características próprias. Uma cidade pode estar no litoral, à beira de um rio, na montanha, em um vale, ou numa encosta, etc., que são características decorrentes do tipo de espaço natural que a abriga. E isso pode lhe dar marcas e condições específicas na sua estrutura urbana, na organização dos vários tipos de ocupação, e, contribuem para dar a feição aparente da cidade. Mas todas elas tem também uma face

oculta para a paisagem visível, e mesmo assim com peso significativo na ordenação urbana. E essa ordenação é dada pelas motivações na ocupação humana, marcada pela distribuição da população, mas significativamente pelas relações sociais que estabelecem entre si. Dessa perspectiva as cidades tem uma dimensão material que se estrutura pelas condições naturais e pelas edificações, mas tem também uma dimensão imaterial, intangível que não se vislumbra nas paisagens, mas que as definem.

Em síntese a cidade é uma construção humana que ao longo dos tempos, na história da humanidade vai se constituindo como um núcleo regente da sociedade contendo em si o poder em todas as dimensões: político, econômico, religioso, cultural, de educação, de saúde, de lazer. Não é um fenômeno novo, e ao longo da história da humanidade se constitui como o lugar de encontro dos variados interesses e dos diversos segmentos da população. Eram os antigos centros de mercado, assim como é o grande centro do mundo capitalista de hoje. Com base e sustentação nos estudos da Geografia (mas que não é exclusividade desta ciência) destaco a característica de que as cidades sempre e em qualquer tempo ocupam determinados espaços, que demarcam por seus limites e suas fronteiras os lugares de vida das populações e seus fazeres. Neste sentido é importante considerar o que Milton Santos diz para que nossos olhares não se limitem ao que é aparente, mas que considerem além destes os demais aspectos que configuram as cidades. Diz ele que,

A urbanização ganha assim, novo impulso e o espaço do homem, tanto nas cidades como no campo, vai tornando-se um espaço cada vez mais instrumentalizado, culturalizado, tecnificado e cada vez mais trabalhado segundo os ditames da ciência. (Santos, 1988)

E neste sentido as cidades se apresentam com formas e funções, tendo elas a cada momento da história, “um papel próprio no processo

produtivo. Este como se sabe, é formado de produção propriamente dita, circulação, distribuição e consumo” (Santos 1985:3) Isso tudo faz parte dos processos que envolvem os seres humanos na busca da sua sobrevivência e sustentabilidade com as características de cada tempo. Ainda com base no mesmo autor (Santos, 1985) temos por um lado um conjunto de objetos geográficos distribuídos sobre um território que gera uma configuração espacial que se manifestam pelas paisagens e de outro lado há o que dá vida a esses objetos que são os processos representativos de uma sociedade em um dado momento. E “esses processos resolvidos em funções se realizam através de formas, que..., podem não ser originariamente geográficas mas terminam por adquirir uma expressão territorial” (p. 2)

Enfim, as formas são os resultados aparentes que se manifestam no espaço e as funções são as ações que envolvem todos os sujeitos e instituições. Então, pode-se entender que as cidades apresentam pelas paisagens os resultados materializados nos espaços daquilo que é a vida que acontece nelas. Neste sentido importa considerar que as cidades apresentam as feições que lhe são próprias, que resultam do jogo de relações que se dão internamente no lugar envolvendo as pessoas, as instituições que ao realizarem as suas ações envolvem também a natureza. E nesse caso os resultados que se apresentam tem gerado problemas sócio ambientais que tem sido atualmente objeto de muitas discussões pelo fato de que a terra (nossa morada) está sendo destruída. E, nessa linha de uso do solo urbano, o que acontece internamente nas cidades tem a interdependência das questões do mundo global, pois que “a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade” (Santos, 1996:272). E ai reside como possibilidade a importância que queremos dar ao fazer humano do nosso cotidiano na vida da cidade, já que “...os lugares respondem ao mundo segundos diversos modos de sua própria racionalidade” (idem ib.)

Nessa linha de reflexão queremos pensar a cidade como um lugar possível de acolher a todos, mas não com um pensamento ingênuo de que é só querer que se torna possível. Exige-se conhecer o mundo empírico das nossas ações cotidianas e buscar os fundamentos teóricos que podem sustentar as explicações e, na possibilidade de que se vislumbre caminhos para, pelo menos, encarar os descaminhos da igualdade. E pode-se tomar como referência algumas premissas que dizem dos tempos e dos espaços da existência de cada cidade, pois que nada se dá ao acaso, por isso é importante conhecer as histórias e os processos de construção da cidade e as condições efetivas que se colocam atualmente. E neste caminho pode-se evocar o conceito de Milton Santos de ‘Força do lugar’ que chama à participação e ao envolvimento de todos na concretização das ações sejam elas emanadas de interesses locais ou globais. Cada pessoa na cidade não é simplesmente mais um ser humano na contagem da população, pode ser sim, como protagonista mais um e mais uma voz a ser ouvida.

“No lugar – um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições – cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade.” (Santos, 1996: 258)

E então, como fazer para não ficar simplesmente aceitando o que existe como se verdade fosse sem possibilidade de contestação? As cidades são do jeito que são em resultado das forças políticas, econômicas culturais, sociais, assentadas nas ações do local e do mundo global. Qual a interface de ação consciente para evitar a exclusão? Para ser uma cidade inclusiva? Na linha do que entendemos sobre a força do lugar, não é o espaço em si que tem essa força mas, sim, lhe é dada pela força dos que vivem no lugar e pelas entendimentos e consciência que desenvolvem

entre si. O lugar que é a cidade que temos ao ser considerado como acolhedor, exige a consciência dos sujeitos que ali vivem e, na continuidade da argumentação de Santos (1996;258),

“O lugar é o quadro de uma referências pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade”.

Isso pode levar a uma cidade inclusiva? Considerando que a proposição aqui desencadeada nessa reflexão é de considerar a criança e o papel da escola para o entendimento dessa realidade na busca para o direito à cidade, é nas crianças que nos interessa focar. A criança é também um sujeito que precisa ser ouvido especialmente por aquilo que nos diz a citação anterior das manifestações da espontaneidade e criatividade. As paixões humanas podem ser marcadas pela própria necessidade de suprir a sobrevivência o que leva a racionalidade se sobrepôr na vida dos adultos. Mas todos são cidadãos, adultos e crianças.

Entra aqui o outro conceito que é o de cidadania, Neste sentido a cidade assume as marcas que é de todos, seja para sua construção, sua produção urbana, seja pela acessibilidade que todos devem ser contemplados. Mas, na realidade os espaços da cidade são seletivos, não por si mesmo, espaços, mas pela intencionalidade que a cidade assume, com o poder político estabelecendo as possibilidades e condições e também as exclusões.

A cidadania se constitui na base fundante de se falar em democracia e república e portanto em Estado de Direito, o que diz de ser cidadão. Toda a população que vive na cidade tem os seus direitos (supostamente) garantidos mas que nem sempre são acessíveis a todos que ali vivem. Os processos de exclusão são tão presentes e fortes que passam a ser

naturalizados e, em especial para alguns sujeitos pela cor, etnia, gênero, condição de classe.

O que é então cidadania e ser cidadão? É estar incluído, usufruindo de todos os bens que a cidade oferece... Então a possibilidade de cada sujeito exercer a sua cidadania depende dele, em si mesmo? Em princípio não, pois, todos deveriam como sujeitos humanos num convívio societário ter acesso aos bens que também são produzidos socialmente. Isso seria o ideal de uma cidade inclusiva, que oferece a igualdade em todos os aspectos, econômico, social, cultural e política. Sendo todos chamados à produção da cidade deveriam ser chamados também à colher os resultados dessa produção e serem partícipes com direito de igualdade a todos os bens. A igualdade entre os sujeitos é condição para todos, mesmo que existam diferenças, pois o princípio básico é que todos são sujeitos humanos e como tal ter acesso a tudo que é necessário para uma vida digna. Lugar para morar, ter alimentação, saúde, segurança, lazer, emprego, renda, educação, respeito, assim como acesso a informação, e oportunidade de decisões políticas.

Estes aspectos definiriam uma cidade inclusiva? Acredito que sim mas não apenas por si só, pois ser uma cidade inclusiva exige um esforço social e político, no âmbito em que se identifiquem e se reconheçam os problemas da população. É fundamental por exemplo ter os indicativos a partir de uma pirâmide etária da população da cidade, pois uma cidade de muitas crianças e jovens tem demandas diferentes de uma cidade com população adulta que trabalha e produz e que tem uma parcela envelhecida. São demandas que dizem da existência de escolas, e de lugares para os idosos, mas também de emprego, de áreas de lazer, de praças, de cuidados com o trânsito, com o arruamento e existência de vias de locomoção não apenas para veículos automotriz, mas também para pedestres e bicicletas.

Uma cidade que quer se dizer inclusiva tem necessariamente que conhecer a população que a habita, quais são as características que a marcam, e as condições efetivas de acolhimento de todos, para além das características etárias que demarcam os aspectos econômicos de quem pode produzir e de quem é dependente. Essa busca de igualdade e inclusão é sempre complicada quando vivemos numa sociedade tão desigual, com direitos negados às populações que constituem grupos de minorias, de deficiência, de preconceitos étnicos- raciais, de gênero e com certeza de classe social. São temas que exigem políticas públicas e adequada gestão na distribuição dos recursos públicos.

Como referido antes, todas as cidades se miram numa dimensão universal e tem características singulares. As políticas mais gerais do mundo globalizado estabelecem inevitavelmente as demarcações para as ações singulares em cada cidade. Mas sempre é possível um espaço de negociação tendo em vista as características de cada lugar que são de ordem da natureza e, sociais de construção a partir das relações humanas. Assim é fundamental reconhecer quais os interesses que orientam cada cidade a partir dos seus gestores e do poder público. Porém, a maioria da população de qualquer cidade não está na gestão pública, mas vive as suas vidas na cidade. O poder político do sujeito cidadão precisa ser reconhecido, para além daqueles que estão nos cargos de gestão pública porque foram eleitos para tal por esta mesma população. Todos que ali vivem são responsáveis pela sua construção e pela vida e cuidado nos diversos espaços. Estaria aí uma das possibilidades de uma cidade educadora?

O direito à fala, o direito à dizer sobre a cidade, acerca da vida na cidade pode ser de todos e nem precisaria lei que isso defina, pois todos são sujeitos que tem os direitos humanos. Mas a cidadania precisa ser conquistada, construída no exercício da vida vivida na cidade. Embora todos tenham os mesmo direitos o mundo atual sonega certos direitos ao

cidadão, e em especial aos cidadãos considerados minorias. No contraponto a isso, muitas são as possibilidades de construção de cidades com justiça social, com justiça espacial (Soja, 2014) e aí está o empenho no exercício da cidadania, inclusive numa perspectiva de cidadania territorial. Os movimentos sociais, as agremiações, a organização da sociedade civil podem fazer o contraponto ao poder político estabelecido.

São desafios para uma cidade inclusiva que seja um espaço de viver com premissas básicas de direito à vida digna de parte de todos os sujeitos, assentada nas condições de sustentabilidade, de acessibilidade reconhecendo a diversidade. Essa marca da diversidade traz em si que todos os humanos tenham as condições de conviverem com igualdade de direitos, mas tem também a diversidade natural que precisa ser considerada com o devido respeito à natureza e aos fenômenos por ela ocasionados. O contexto local e regional ambiental é tão importante quanto todos os demais elementos que constituem a cidade por isso é fundamental pensar as funções da cidade na dimensão espacial dos territórios. A qualidade de vida das pessoas que vivem na cidade decorre também do conhecimento dos impactos ambientais e problemas urbanos em geral. Neste sentido é importante considerar a concentração da população em uma área restrita do perímetro urbano e sua distribuição pelos bairros, os corredores de transporte urbano, a circulação de pessoas em vias adequadas, a infraestrutura e distribuição dos serviços básicos. E principalmente a relação população e o conjunto de serviços e a estrutura urbana de modo a acolher a todos. .

*Cidade e cidadania e, o outro par- inclusão e exclusão* são temas muito atuais e emergem com força especialmente diante dos questionamentos que se faz nestes tempos porque o mundo está assustado com as agressões ao meio ambiente e os efeitos que elas causam. Os problemas se avolumam e são problemas mundiais, mas são também localizados em certos lugares de acordo com as suas características e singularidades. Os

aspectos da natureza antes referidos podem gerar determinados problemas mas a explicação dos acontecimentos não está no lugar apenas. O mundo está entrando em colapso por descuidos e agressões à natureza no conjunto da vida na terra e, que nos lugares específicos se manifestam. Não são acasos, mas são produto da vida que está sendo vivida e que produz as condições de fenômenos agressivos com destruições e perigos que talvez a humanidade (ou parte da sociedade) ainda não tenha se apercebido de quão sérios o são. Qual o papel do homem neste contexto? Qual a relação sociedade – natureza no mundo atual? Há soluções que podem ser locais e aí se insere a ideia e proposição das cidades educadoras que propiciam a inclusão que deveria ser para todos.

Então, uma cidade pode ser cidade educadora e inclusiva por seu esforço apenas? Acredito que não mas isso não pode ser impeditivo de reconhecer que os homens podem construir e lutar pela garantia de exercer a sua cidadania. Pode ser pouco, mas cada possibilidade de fazer a diferença e de lutar pelos direitos humanos em sua cidade leva a encontrar soluções que sejam possíveis para uma cidade fazer a inclusão mais do que a exclusão. Uma cidade inclusiva diz, “do direito à cidade”, termo cunhado por Lefebvre em 1968<sup>3</sup> considerando a cidade como palco de ação e resistência das populações e vislumbrando inclusive as gerações futuras.

## **2 Os movimentos atuais em defesa da vida**

Assume importância significativa nos dias atuais temas que aludem aos cuidados com a terra num tempo em que muitos problemas ambientais se manifestam com força e inclusive gerando problemas graves para

---

<sup>3</sup> Termo cunhado em 1968 ano que ficou marcado pelo potente movimento iniciado pelas juventudes engajadas na luta por direitos civis, por Lefebvre sensível às vozes e aos movimentos que irrompiam nas ruas, percebendo que as cidades haviam se convertido no locus de reprodução das relações capitalistas, mas também onde a resistência poderia constituir formas de superação criativa desse modelo.

a humanidade, e vários projetos, proposições, e diversos movimentos a nível global e locais envolvem as cidades. Aqui são apenas referidos como lembrança de alertas que as cidades precisam ter, não por si mesmas apenas, mas porque as populações que nelas vivem correm riscos não apenas pelos processos de exclusão, mas pela sua própria sobrevivência.

No contexto dos cuidados com a vida humana e com o planeta foi criada a Agenda 2030 que é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS. Dentre estes o objetivo 11 - Cidades e comunidades sustentáveis indica *“tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”*. Com base nos documentos o detalhamento deste objetivo indica que espera-se que até 2030 seja garantido a toda a população: - o acesso à habitação em condições seguras, - um sistema de transportes a todos independente de sua origem e condição social; - uma urbanização inclusiva e sustentável com planejamento e gestão participativos; - a atenção em proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; - proporcionar a todos sem distinção o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; - reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, da água e gestão de resíduos. É a proposição na esperança de tornar as cidades mais inclusivas de modo a garantir que todas as pessoas indiscriminadamente desfrutem os benefícios de uma vida saudável, em paz, com segurança e oportunidades de crescimento.

Além desta proposição pode-se referir o Relatório da ONU sobre o clima que responsabiliza a humanidade pelo aumento de fenômenos extremos. O IPC - Painel internacional sobre mudanças climáticas alertam que: já ocorreram mudanças que são irreversíveis durante séculos ou milênios. O Estatuto das cidades (lei brasileira nº 10.257 de 10/07/2001)

elena um conjunto de diretrizes dentre as quais destaco pelo interesse a este texto: - a garantia do direito a cidades sustentáveis, - participação representativa na formulação e gestão da cidade, - urbanização com interesse social, - atenção ao planejamento urbano com cuidados ambientais, - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; - transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Estes documentos são alertas de que precisa-se identificar e reconhecer os problemas que acontecem nas cidades, para entender a própria história das cidades e a sua contextualização no mundo atual assim como as perspectivas de futuro. As cidades como morada das pessoas precisam ser observadas empiricamente a partir do conhecimento do cotidiano das pessoas em cada local mas considerando a escala de análise na interface do global. E os conhecimentos científicos iluminam as interpretações e as análises na busca de soluções.

### **3 Cidade educadora e inclusiva e trabalho com estudantes e escolas**

*“Eu não quero uma cidade infantil, uma cidade pequena. Não quero uma cidade montessoriana. Quero uma cidade para todos. E para estar seguro de que não esquecerei ninguém, escolho o mais novo.” (Tonucci, 2016)<sup>4</sup>*

Com a ideia dessa epígrafe e com sustentação em pesquisas que desenvolvemos<sup>5</sup> coloco o desafio de pensar a temática que diz de cidade

---

<sup>4</sup> Francesco Tonucci: a criança como paradigma de uma cidade para todos- entrevista por Raiana Ribeiro acesso em 30/08/2021. <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/francesco-tonucci-a-crianca-como-paradigma-de-uma-cidade-para-todos/>

<sup>5</sup> No Grupo de pesquisa EMGEOCS e particularmente como PQ/CNPq Nível 1 D.

educadora/inclusiva e a concretização dos direitos de cidadão. Não é de todo inovadora essa proposição a nível mundial, mas referir ao cotidiano da escola trabalhando com crianças dos Anos Iniciais pode ser uma possibilidade para pensar aprendizagens que sejam significativas e a sua inserção no mundo da vida no cotidiano do cumprimento dos currículos escolares.

Nesse sentido pensar a escola e a criança e, a cidade tem sido uma possibilidade em se que apresentam experiências interessantes, que são decorrentes de pesquisadores interessados na educação, e nos processos de urbanização. São principalmente pedagogos, arquitetos e urbanistas mas os geógrafos e historiadores também se manifestam. O italiano em especial, **Francesco Tonucci**, pedagogo e desenhista se dedica a fazer proposições que apostam na transformação das cidades a partir do olhar das crianças que nela habitam. E, considera que a participação social da infância na discussão pública sobre o futuro das cidades pode ser a contribuição necessária, pois a partir da criança pode - se gerar uma mudança de paradigmas.

A vida das crianças no mundo privado das suas famílias tem o momento de estabelecer as bases para sua formação, mas a escola passa a ter um papel fundamental se entender-se que é o momento em que podem ser colocados os fundamentos do exercício da cidadania. Na escola as crianças são apresentadas à vida pública e podem efetivamente aprender a participar num mundo mais complexo e público com o direito de exercer a fala, de dizer a palavra, de ouvir, de dar sua opinião e explicar os seus entendimentos, criticar, questionar, propor situações novas. E, principalmente aprendendo a respeitar, a considerar e, a reconhecer as diferenças e o outro, aprendendo que a inclusão que pretende a todos acolher de modo indiscriminado reproduz-se numa justiça espacial.

Uma cidade ocupa um espaço delimitado e, a distribuição da população e de todos os equipamentos urbanos em uma área geográfica determinada pode dizer da cidade que inclui e, ou, que exclui. E numa perspectiva multiescalar pode-se perceber o lugar e seus contextos, em especial na dimensão global de onde emanam regramentos gerais aos quais cada cidade na sua singularidade pode expressar, o que remete ao conceito de força do lugar já referido. E a escola ocupa também um lugar, que é da cidade, e como tal se constitui também como um espaço público. Provocar as crianças a observar, analisar, interpretar, compreender esses espaços pode, no contexto dos planos curriculares gerar aprendizagens significativas que superem a simples transmissão de conteúdos e levá-las a aprender olhar o espaço que é produzido como resultados da vida humana. Se a escola consegue propor e valorizar essas atitudes pode fazer a contraposição da continuada desvalorização da vida pública que tem sido cada vez mais acentuada. Ao perceber que o interesse pela vida pública pode ser significativo para seus interesses a criança pode elaborar pensamentos e fazer ações que saiam do egoísmo e do individualismo, pode encaminhar a atitudes de questionamento ao que está estabelecido como verdades absolutas, e assim, aprendendo a ser cidadão.

Há inúmeros projetos e propostas que trabalham nessa linha de envolver as crianças e jovens interligando os fazeres escolares e as disciplinas curriculares para pensar a cidade e, para viver a cidade numa perspectiva de ouvir a criança na abordagem dos problemas que elas percebem e, que soluções dariam. Neste sentido é importante superar a infantilização que se faz do ensino nestes níveis da educação formal, com a premissa de que formação cidadã se constrói na cidadania debatendo os problemas concretos porque aprender cidadania se aprende exercendo-a. Os alunos crescem com o seu protagonismo e a pergunta permanente é se, é possível

olhar a cidade de modo diferente? Ao que parece as crianças mostram várias formas de olhar a cidade e diversos projetos dizem que sim, é possível.

A indicação de algumas experiências<sup>6</sup> que se dedicam a trabalhar com estudantes e escolas, podem caracterizar o interesse e o cuidado de envolvimento na educação das crianças pra conhecer e pensar alternativas aos problemas do cotidiano da vida que vivem na sua cidade. No Portal Aprendiz<sup>7</sup> são apresentadas inúmeras experiências que mesmo sendo por vezes muito particularizadas em determinados espaços e em grupos de estudantes mostram que é possível investir na educação e trabalhar com as crianças e jovens em busca de vida digna e mundo melhor. Para além dos deste site destacamos aqui alguns projetos que de um modo ou outro nos envolvem.

#### **4 Projeto Nós Propomos!**<sup>8</sup>

É um trabalho com origem em Portugal, no qual o Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, em colaboração e apoio com o Ministério da Educação, através da Direção-Geral de Educação, promove o *Projeto “Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica*. O projeto tem por finalidade promover uma efetiva cidadania territorial local, numa perspectiva de governança e sustentabilidade. Nos documentos do mesmo diz que, anualmente, mobiliza mais de um milhar de alunos e professores de Geografia de todo o país, envolvidos em Estudo de Caso para identificação e apresentação de propostas de resolução pelos alunos. As escolas organizam com seus alunos o estudo de problemas locais, a discussão e elaboração de soluções que posteriormente são apresentadas ao poder público, em cerimônias que

---

<sup>6</sup> São projetos, que realizados em lugares específicos, temos conhecimento pelos intercâmbios nacionais e internacionais acadêmicos que envolve a Unijui por meio do Grupo de Pesquisa EMGEOCS.

<sup>7</sup> <https://portal.aprendiz.uol.com.br/>

<sup>8</sup> <http://www.igot.ulisboa.pt/projeto-nos-propomos/>

contam com a participação dos representantes das instituições públicas, docentes e, seus familiares. Simultaneamente, pretende promover a parceria entre diferentes parceiros (universidade, escolas, autarquias, empresas e associações), com quem se tenta estabelecer protocolos de cooperação. Sempre que possível, alunos e professores têm uma reunião com técnicos da Câmara Municipal, que lhes transmitem as principais orientações e preocupações do Plano Diretor Municipal.



Alunos dialogam com autarcas. 2021/2 Portugal



Itinerário para identificação de problemas locais-2018/Portugal

## 5 Projeto Energia Amiga<sup>9</sup>

Realizado na Unijuí tem como um dos potenciais motivacionais permitir que estudantes do ensino básico desenvolvam o conhecimento sobre energia elétrica e sejam multiplicadores desses conceitos e atitudes conscientes. Pretende fortalecer a união entre os conceitos teóricos e sua aplicação nas demandas sociais. Essa ação segue o princípio da indissociabilidade, a qual busca interação com a sociedade, na perspectiva de incrementar o conhecimento, promovendo atividades que auxiliam a compreensão dos problemas da área que acontecem no âmbito das suas escolas e vida familiar. O projeto pretende fazer a articulação necessária para a união das entidades parceiras, o que resulta em um grupo fortalecido, buscando o desenvolvimento regional sustentável envolvendo estudantes na compreensão da dinâmica das questões vividas.



---

<sup>9</sup> : <https://sites.google.com/view/projetoenergiaamiga>



## 6 Projeto Nós Propomos! Conhecer a Energia Amiga<sup>10</sup>

É uma ação que resulta da união de dois projetos no ano de 2021: *Nós Propomos!* e *Energia Amiga* e tem como objetivo estimular a integração e apresentação das diversas percepções de estudantes, de escolas do Brasil, de Portugal e da Espanha, sobre o tema: desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis, a partir do acesso e uso eficiente de energia elétrica. Em cada escola<sup>11</sup> o trabalho é realizado com os estudantes coordenados pelo professor respectivo e seguindo a metodologia do Nós Propomos! Realizam-se encontros virtuais com a apresentação dos resultados de cada escola.

<sup>10</sup> <http://www.projetos.unijui.edu.br/energiaamiga> .

<sup>11</sup> Brasil nas escolas de Ijuí, Santa Rosa (RS) e Balsas (MA), Espanha em Ciudad Real, Portugal Lisboa.



---

### **7 Le radici per volare - Parlamenti degli Studenti<sup>12</sup>**

Trabalho realizado em Bolonha na Unibó/Itália, com escolas onde as crianças se envolvem a trabalhar com o patrimônio para conhecer e estudar as suas origens e a realidade que vivem no mundo atual. O evento, onde são apresentados publicamente os resultados dos trabalhos que foram realizados nas escolas, acontece anualmente nas dependências da Universidade de Bolonha, que acolhe as crianças, (em suas salas majestosas que são por si só patrimônio), reunidos com os representantes das instituições para apresentarem as moções de tutela do patrimônio. Assistedos pelos seus professores, docentes da universidade e familiares as crianças apresentam o que fizeram orientados por suas escolas e o significado do seu trabalho, como mostram essa fotos.

---

<sup>12</sup> <https://centri.unibo.it/dipast/itagenda/le-radici-per-volare-parlamenti-degli-studenti>



Ragazzi e ragazze della V C Piero Bertolini di Castel Maggiore.



Scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado.



Parlamenti degli studenti, Sala del Consiglio comunale di Bologna

## 8 Educação para o trânsito

Outro trabalho interessante é o que a PRF realiza por meio de atividades de educação para o trânsito, com as crianças, nas escolas, na praças, em eventos, com palestras, jogos, atividades lúdicas para que as crianças se familiarizem com as regras, com o cuidado e com o seu papel no mundo e nas questões do cotidiano das suas vidas. Um exemplo que indica essas atividades pode ser apresentado por um policial rodoviário federal que no contexto de seu trabalho na instituição e realizando a pesquisa de doutoramento para elaboração de sua tese de doutorado<sup>13</sup>, planeja um projeto a ser desenvolvido envolvendo de modo sistemático e formalizado as crianças. Além disso, diz ele que, “No trânsito o melhor caminho é a educação” e trabalhar com as crianças pode ser um caminho educativo também para seus pais e familiares.

---

<sup>13</sup> “As contribuições da educação para a segurança no trânsito - um olhar na perspectiva humana cidadã. Elmir Jorge Schneider defendida em 2020 no PPGEC/UNIJUI. Ijuí RS.



Praça da República Ijuí/RS 2021

Essas experiências que acontecem há vários anos e em lugares diferentes, aqui selecionadas como exemplos, tem mostrado que é possível envolver as crianças em tarefas de pensar as questões concretas da vida humana. A criatividade e originalidade que despontam destes trabalhos indicam que é possível pensar alternativas, e tem um duplo sentido na educação. Envolve as crianças a trabalhar com temas da vida cotidiana e que podem ser apresentados como problemas que provocam a necessidade de encontrar a solução. Para isso precisam conhecer o problema, buscar informações no conhecimento produzido pela humanidade, nas histórias do lugar, envolvendo familiares e pessoas fonte. Isso pode resultar em uma educação para a formação cidadã, trabalhando com os problemas sócio ambientais da cidade em que vivem. Gera, neste contexto aprendizados para a vida, cumprindo os conteúdos curriculares que a escola precisa desenvolver. Por isso, ao trabalhar a cidade com crianças e na escola sugere-se que a definição de que temas a abordar estejam conectados com os conteúdos curriculares, e numa perspectiva de abordar o cotidiano dos sujeitos e as informações que na maioria das vezes estão apresentadas nos livros didáticos, e sem perder a dimensão da produção científica a respeito das questões.

## 9 Uma proposição de trabalho escolar

Trabalhar com problemas sócio ambientais exige processos metodológicos que sejam provocadores de interesse a conhecer, a aprender. E, elaborar problemas exige conhecer o tema que interessa abordar e num primeiro momento pode-se centrar nas ideias que cada um tem a respeito, inclusive enunciando os pros e os contras para resolver e encontrar as soluções. O trabalho pode ser interdisciplinar e o professor faz a mediação a partir do objetivo que situa dentro do plano curricular e disciplinar. A ideia é viver a cidade experimentar a cidade, fazendo com que cidade seja viva, que seja um lugar em que as pessoas possam fazer mais do que andar para se deslocar de um lugar ao outro e, a partir daí buscar soluções para problemas que sejam reconhecidos e, para isso é fundamental o envolvimento de todos.

Um caminho metodológico é caracterizar os problemas ouvindo cada um dos estudantes e levantar questões, atendendo cada um destes itens a seguir: Observar, descrever, analisar interpretar, projetar/representar. É importante considerar vários aspectos que estabelecem, por um lado o que tem que ser estudado e, por outro lado o aluno se sentir sujeito cidadão que vive a cidade e que quer fazer dela um bom lugar para viver. Para uma aprendizagem significativa creio que a dimensão ética e estética devem estar presentes, o que já encaminha a definição do que seja uma cidade inclusiva, uma cidade que pode ser educadora. O espaço educa? Sim, então a cidade educa, mas para isso tem que ser viva e numa dimensão ética considerando o direito de todos, assim como a dimensão estética contribui com o uso da poesia, do desenho, da pintura, da literatura, a música, enfim, todo tipo de atividades.

Os temas a seguir, que são apenas exemplos, podem ser trabalhados um de cada vez, mas pode-se também elaborar um problema central que seria o eixo condutor da abordagem e numa circularidade ascendente e

complexa inserir os problemas particularizados. O que seria o problema central? No caso dessa discussão o tema é Cidade que acolhe e que respeita os direitos de todos os seus moradores, sendo um lugar bom para viver, atendendo as necessidades de todos e reconhecendo as diferenças. Uma cidade que tem em si pela justiça espacial, todos os lugares acolhendo todos indiscriminadamente.

A partir da elaboração deste eixo central que se coloca como um problema pode-se organizar os questionamentos que são feitos aos alunos e também levados à sua família e depois de levantadas as respostas construir um quadro com os pros e contras que cada um percebe: 1- qual o lugar mais importante na cidade? 2- como é o ambiente na cidade? 3- o que significa eu habitar aqui nessa cidade? 4- como são os caminhos desta cidade? São inúmeros os temas que podem ser trabalhados, mas ouvir as crianças já é um primeiro passo na realização da tarefa, dando voz e direito à fala. Com esse compromisso as crianças se dedicam a cumprir as tarefas. Com este propósito elencamos a seguir temas que podem ser geradores de outros problemas decorrentes da temática central acima indicada.

## **10 O meu lugar**

*“é necessário que esses lugares, banais, se interliguem numa visão global” (Serres)*

Lugar é onde vivemos, onde fazemos nossa morada e como tal são lugares banais que precisam estar conectados com o mundo naquela característica que diz do local e do global, que articulados em redes podem desvendar as explicações. Além de viver (n) o lugar é importante estudá-lo e isso pode ser feito de diversas maneiras e no caso da escola articulando os conceitos, por meio dos conteúdos com o que existe no lugar em que a criança vive. Como sugestões de atividades pode-se construir um conjunto

de ações que considerem, por exemplo o meu lugar como bairro. Os elementos básicos para estudar o lugar passam necessariamente pela *observação, descrição, interpretação, análise, representação*, e seguindo a proposição abaixo.

1) a caracterização do lugar em suas marcas internas e na sua relação com os entornos- os bairros vizinhos, e o conjunto da área urbana da cidade:

1.a. - as características internas dizem do que tem no lugar, como são distribuídas as moradias, o que existe de serviços, quais são as vias de acesso interno e de ligações importantes, quais são as paisagens que identificam o bairro;

1.b. - as características externas dizem da localização do bairro e para isso podem ser consultados mapas e plantas nos documentos oficiais e serem feitos croquis e desenhos.

2) O que é bonito, o que é bom e o que feio e ruim no bairro:

2.a.- fazer o levantamento do que existe no bairro e qual a percepção dizendo o que eles próprios percebem como problemas e como coisas interessantes que ali existem;

2.b.- como os alunos percebem os cuidados com o bairro: pelos seus moradores, pelo poder público, pelas instituições civis do bairro e por eles próprios.

3.quais os problemas que existem no meu lugar:

3.a.- fazer a lista de problemas, caracterizar cada problema, e ver quais as soluções possíveis para resolver e a quem beneficia a resolução de da problema.

3.b.- definir quais são as fontes para buscar as informações (bibliografia, documentos, conversas com as pessoas).

## 11 Onde habito

*O que é vida? Não sei.*

*Onde é que ela habita? (Serres)*

Habitar a cidade e a sua casa se refere a compreender a lógica do que existe e da suas histórias, pois o direito de habitar é maior do que simplesmente morar em algum lugar, ocupar um espaço. É ter dignidade para ali viver, ter acesso aos bens que sempre são socialmente produzidos, sejam nos aspectos econômicos, sociais, culturais de modo a construir suas

identidades e pertencimento. Pois, o habitar é o seu abrigo e o seu direito a ter vida digna com justiça social numa perspectiva também da justiça espacial. Da identidade e pertencimento decorrem além dos aspectos visuais, de aparência do espaço a dimensão afetiva o que é forte para as crianças. Cabe apostar nessas características para ampliar os elementos que encaminhem aos aspectos mais estruturais da cidade tendo a marca da moradia como propriedade privada do solo para compreender os processos de valorização do solo urbano, a histórias da política habitacional da cidade e suas interfaces com a política habitacional e urbanística brasileira. Daí vem os questionamentos acerca dos processos de segregação urbana cuja observação pode ser desencadeada pela leitura da paisagem, de modo geral e, numa escala mais ampla e da paisagem da cidade e do bairro.

1.- A “minha casa” pode ser um dos pontos de estudo de modo a observar e descrever a planta da casa e os aspectos de conforto e comodidade para atender o bem estar de todos da família e/ou que ali habitam:

1.a.- Fazer o desenho e descrever a casa e seus entornos destacando os pontos que são importantes para vida dos que ali vivem e os pontos críticos e problemáticos da casa para o bem estar das pessoas;

1.b- fazer a planta do terreno da casa e seus entornos, destacando os limites do terreno e as áreas verdes e características naturais que ali existem, descrevendo e analisando a quem servem estas áreas verdes;

1.c.- descrever os serviços públicos que existem nas suas casas e questionar a respeito da oferta dos mesmos e se são adequados/satisfatórios às necessidades e ao que determinam as políticas de urbanização;

2.- observar e descrever a paisagem do bairro caracterizando as edificações e como as casas estão distribuídas ao longo dos quarteirões;

3.- investigar quais os problemas que existem nas moradias do bairro em que habitam, verificar as características de outras moradias e dessa em outros bairros e questionar acerca das diferenças e do direito a habitação.

4.- fazer a lista de problemas, caracterizar cada problema, e ver quais as soluções possíveis para resolver e a quem beneficia a resolução de cada problema.

## 12 O ambiente

Do latim *ambiens/ambientis*, com o sentido  
de envolver algo, de nos envolver,  
de onde estamos envolvidos.

O lugar em que cada um vive seja o bairro, a casa, a cidade está num contexto ambiental que tem marcas da natureza e da sociedade que o definem. E caracteriza-lo significa observar e descrever as paisagens que indicam pelas suas aparências se é um ambiente ecologicamente correto, sadio e saudável. A cidade é um ambiente urbano onde natureza e sociedade convivem de formas organizadas ou (des)organizadas dependendo das relações sociais dos que ali vivem, dos interesses e do jogo político, mas sempre em constantes movimentos.

De um modo geral as cidades tem problemas ambientais que podem ser agravados no confronto entre interesses globais e locais e entre o público e o privado. Esses se caracterizam pelos tipos de edificações e de construções das vias de comunicação (ruas, calçadas de passeio), por falta de áreas verdes, por questões hídricas, por descartes de lixo, pela densidade de ocupação alta em determinados pontos. São inúmeros os problemas sócio ambientais que as cidades apresentam, e assim como resultam das relações entre os homens também são causas de problemas para as populações urbanas. A poluição das cidades, por exemplo, tem características as mais diversas, que são visíveis, e por vezes são imperceptíveis mas com resultados desastrosos. São as condições climáticas que resultam e que geram uma série de problemas, por exemplo a dificuldade de absorção das águas de chuva que geram inundações deslizamentos de encostas, a falta de arborização e áreas verdes. Esses dois casos são agravados pelas edificações que dificultam o escoamento das

aguas, que geram áreas de calor intenso. E são fenômenos agravados pela liberação de fumaças com gases tóxicos pelas atividades industriais e pelos carros, pela acumulação e má descarte do lixo em seus variados aspectos, e também a poluição sonora e visual. Além desses problemas perceptíveis há todo o conjunto de danos psicológicos e para a saúde, além dos que causam estresse tensões.

A questão ambiental é muito preocupante de um modo geral para a vida urbana, mas se acentua em determinados pontos e problemas pela desigualdade social, pelas características das habitações, pelas áreas segregadas na cidade. Isso diz da justiça social e da justiça espacial, que decorrentes das relações humanas geram problemas territoriais que afetam a todos e para uns com mais força. A qualidade ambiental é fundamental para a vida humana, para a vida urbana e nesse sentido tem possibilidades de trabalhos com as crianças.

1. Caracterizar o ambiente do lugar em que moram e o ambiente da cidade, pela observação, descrição e levantamento de problemas que percebem;
2. Listados os problemas ambientais que são identificados pelas crianças cabe analisá-los fazendo a sua localização e descrevendo-os como problemas buscando as causas;
3. Buscar informações nos livros, nas pessoas fonte, nos serviços públicos, para compreender os problemas;
4. Produzir soluções pensando no bem estar de todos e no acesso ao serviços públicos e ao lazer.

### 13 Os caminhos

*A questão: onde ir? Aos caminhos que vão do local para o universal global, ao longo dos quais reencontramos problemas do lugar e do mundo. (Serres)*

Demarcar este tema com os questionamentos: por onde andamos? Porque precisamos nos deslocar de um lugar ao outro? Como fazemos

para percorrer estes caminhos? Como estão organizados os caminhos na cidade? Os caminhos que são as grandes avenidas, as ruas são organizados para os carros e para os pedestres?

Como caracterizar os caminhos como espaços públicos que muitas vezes são privatizados e que por isso mesmo geram vários problemas que podem ser ambientais, mas que atingem de variados modos a todos e em especial para alguns sujeitos. É de novo a ideia de inclusão/exclusão, de acesso aos bens que são públicos, bens que são produções sociais, mas que são privatizados por interesses políticos e econômicos.

1. Fazer os croquis e desenhos de caminhos - mostrando estradas, ruas, ruelas, pistas de alta velocidade, áreas de caminho de pedestres da cidade, do bairro;
2. Como é o trajeto de casa até a escola? até a igreja? até os pontos de lazer? até os pontos de comércio?
3. Como caracterizam os problemas decorrentes desses caminhos para uso da população?
4. Quais as soluções possíveis para resolver estes problemas?

## Conclusões

Partimos de uma premissa que se traduz por “*os descaminhos da igualdade*”, e que nos desafia a pensar em uma cidade educadora e inclusiva pela busca à concretização dos direitos de cidadania. Todos nós humanos temos em tese esses direitos, mas o acesso a eles, na prática do mundo da vida, é desigual. Compreender essa realidade faz parte de estudar cidade e cidadania, mas a questão que nos colocamos é como e o que a escola pode fazer na contribuição desse mundo que tem em seus movimentos, graves processos de exclusão. Na lei e na retórica se levantam muitas discussões e encaminhamentos, e no contexto da escola são várias as proposições para educar para a formação cidadã. Partimos que a tarefa da escola é trabalhar o aqui e o agora oportunizando que as crianças

participem da educação de sua formação cidadã. Acreditando que formar para o futuro pode ser uma alternativa temos clareza de que não sabemos do futuro o que será, e o mais importante então é trabalhar com as crianças dando a elas o direito à palavra, e investigar os problemas que existem na cidade e nos seus direitos à cidade. Ao ouvir a criança pode-se ter a expectativa de que muitas soluções sejam enunciadas. E neste sentido mostrar para as crianças que a vida é o mais importante e para dar conta disso, pode-se buscar em Serres o filósofo que ao trabalhar com a literatura diz que,

“A vida reside, habita, mora, aloja-se, não consegue passar sem um lugar. Dir-se-ia que ela desenha e codifica a sua definição’ (Serres. M. 1994. p.40)

O que é habitar e quais as condições que essas crianças tem nas suas habitações, nos seus lugares e quais os limites e fronteiras que se apresentam no cotidiano de suas vidas. Como encaminhar esses entendimentos de modo a conhecer o que a tradição nos apresenta dos fazeres humanos ao longo das suas histórias? Como trabalhar na construção dos conceitos? Como operar com os conteúdos curriculares de modo a compreender o cotidianos das vidas vividas tendo o apreço ao que a ciência está produzindo?

Entendendo que sim, cabe o exercício da cidadania para compreender os processos de exclusão e encontrar possibilidade e alternativas para superar a exclusão e promover a inclusão. O que precisa ser feito para isso acontecer? Propondo ouvir as crianças pode-se agregar conhecimentos aos adultos, mas sempre tendo presente que cidadania se conquista e ser sujeito de sua própria vida exige ter acesso ao conhecimento, compreender os problemas, e buscar construir as soluções, o que seria a busca de uma cidade inclusiva.

Estudar o lugar, a habitação, a circulação, o ambiente e caracterizar os problemas sócio ambientais traz em si o cuidado de que os acesso aos bens produzidos por todos tem que acolher a todos. E isso não acontece pois o público muitas vezes é apropriado pelo privado gerando a exclusão e não raro observa-se o não cumprimento da função social dos bens privados que para o serem se beneficiam dos investimentos públicos.

Uma cidade tem histórias, nada do que nela acontece é por acaso, nenhum lugar é neutro, pelo contrário, é repleto de história e com pessoas historicamente situadas em um tempo e um espaço determinados. A história não se escreve fora do espaço, e não há sociedade a-espacial, o espaço em si mesmo é social e há uma pedagogia indiscutível na materialidade do espaço. E compreendê-la permite-nos entender a vida que vivemos, no nosso lugar, que não está deslocada da dimensão maior que diz do universal. Do mesmo modo a escola e o espaço que ela ocupa, o bairro e todos os lugares da vida cotidiana. Buscar a sustentabilidade de uma cidade, transforma-la em cidade inclusiva pode dizer de ser uma cidade educadora. E uma cidade pode educar a todos, mas apostamos nas crianças, o que tem gerado inúmeros projetos de envolvimento para pensar e contribuir a uma cidade que não exclua.

Ao serem perguntadas as crianças respondem desde aquilo que seja a sua necessidade e entendimento e, se, livres de preconceitos, podem indicar muitas soluções. Acreditando, portanto no trabalho com as crianças pode-se vislumbrar aprendizagens significativas que ligam a ciência com o mundo pratico que vivem. E pode-se elaborar soluções para pensar, planejar e sonhar (talvez) com uma cidade inclusiva.

## **Referências**

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2021. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 15 set.2021.

- CALLAI, Helena Copetti. A cidade como conceito e como conteúdo. In: CALLAI, Helena Copetti et al (Orgs.). **A cidade para além da forma**. Curitiba: Editora CRV, 2018. p. 115-143. (Coleção Cidade: v.1)
- CALLAI, Helena Copetti et al. **O estudo da cidade**: das vivências à formação cidadã. Ijuí: Editora UNIJUI, 2021. (Coleção Ciências Sociais).
- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 2.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- IPCC. **Sexto relatório de avaliação**. Disponível em <<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>> Acesso em: 15 set.2021
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.
- NAVARRO, Daniel, Fernando Sanchez; MORAES, Maristela Maria de. El derecho a la ciudad: percepciones desde la formación inicial docente. In: CALLAI, Helena Copetti et al. (Orgs.). **A cidade para além da forma**. Curitiba: Editora CRV, 2018. p. 25-38. (Coleção Cidade: v.1)
- ONU. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://undp.org.brazil/docs/agenda2030>> Acesso em: 15 set.2021
- PORTAL APRENDIZ. **Educação política**: o que significa educar para a cidadania? Disponível em <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2021/01/04/educacao-politica-o-que-significa-educar-para-cidadania/> Acesso em: 15 set.2021
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985. (Coleção espaços).
- \_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: HUCITEC, 1988.
- SCHNEIDER, Elmir Jorge. **As contribuições da educação para a segurança do trânsito**: olhar na perspectiva humano-cristã. 2020.167 p. Tese (Doutorado em Educação nas Ciências) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2020

SERRES, Michel. Atlas. Lisboa: Instituto Piaget, [1997]. (Coleção Epistemologia e sociedade).

SOJA, E. W. **En busca de la justicia espacial**. Trad. Carmen Azcárraga. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

TONUCCI, Francesco. **La ciudad de los niños**: un nuevo modo de pensar la ciudad. Madrid: Fundación Germán Sanchez Rupieréz, 1997.

## Capítulo 7

### História, patrimônio e cidade educadora

*Ironita A. Pollicarpo Machado*<sup>1</sup>

A cidade se embebe como uma esponja  
dessa onda que reflui das recordações e se dilata (CALVINO, 2012, p. 14).

#### Introdução

O movimento de busca por identidade é tão antigo quanto a humanidade, ou melhor, ambos possuem a mesma “idade”. E em cada tempo histórico dessa busca, mudam as perguntas, as necessidades, as formas de representar a história, o enquadramento de memórias em patrimônio<sup>2</sup>, portanto, a identidade. Mas o objetivo sempre é o mesmo: dar sentido à existência e poder aos sujeitos da ação e ao grupo social a que pertencem. Nesses tempos de globalização acelerada, de desenfreado consumo e individualismo, do predomínio do mundo virtual, imagético e tantas outras marcas desse presentismo ativista e esvaziador do coletivo, ainda se encontram potencialidades fertilizadoras de desejos pela identificação cultural e histórica de grupos sociais.

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em História na área de economia e sociedade na passagem à modernidade pela Universidade Federal Fluminense/RJ; doutora em História na área de história das sociedades ibéricas e americanas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora do curso de graduação e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo/RS. E-mail: iropm@upf.br.

<sup>2</sup> A palavra “patrimônio” pode assumir diferentes conotações com uma multiplicidade de implicações políticas, culturais, econômicas e sociais. Existem diferentes tipos de patrimônio hoje, como patrimônio histórico, artístico, material, imaterial, intelectual, financeiro, tecnológico, natural e, até mesmo, patrimônio genético. Pensar nisso nos leva a outras questões fundamentais como: por que é importante definir o que é patrimônio, de quem é o patrimônio e de quem é a responsabilidade por sua conservação, preservação e difusão? Patrimônio está entre as palavras que usamos com mais frequência no cotidiano. Falamos dos patrimônios econômicos e financeiros, dos patrimônios imobiliários; referimo-nos ao patrimônio econômico e financeiro de uma empresa, de um país, de uma família, de um indivíduo; usamos também a noção de patrimônios culturais, arquitetônicos, históricos, artísticos, etnográficos, ecológicos, genéticos; sem falar nos chamados patrimônios intangíveis, de recente e oportuna formulação no Brasil. Parece não haver limite para o processo de qualificação dessa palavra (GONÇALVES, 2003, p. 22).

É nesse cenário que o Brasil se delinea no negacionismo do conhecimento histórico, no obscurantismo e revisionismo de conhecimentos universais e também nacionais. Verificamos o recrudescimento das identidades étnicas, religiosas, regionais, políticas em nível nacional e local, e é nesse sentido que o conhecimento histórico, o patrimônio (histórico, ambiental, cultural, artístico) e a educação patrimonial ganham importância num projeto de cidade educadora, viabilizando, por seu turno, a democratização da memória, da cultura, da vivência social e do serviço integral às pessoas.

Nas reflexões aqui delineadas sobre a problemática acerca da história e memória/patrimônio, da cultura e educação, pensamos o projeto Cidade Educadora objetivando discutir os elementos constitutivos de identidade possível e necessária numa cidade educadora em um projeto incluyente. Sintetizamos essa proposição dizendo que um projeto de cidade só existe onde há pessoas que competentemente acreditam nela e que o conteúdo histórico e patrimonial não pode ser autoritário, mas, sim, democrático, ou seja, que a memória invocada deve trazer elementos de identificação dos diversos grupos socioculturais, possibilitando, dessa forma, que os diversos grupos e sujeitos se reconheçam enquanto pertencentes à cidade e, portanto, comprometidos com ela. Como diz Marc Ferro:

Não nos enganemos: a imagem que fazemos de outros povos, e de nós mesmos, está associada à história que nos ensinaram quando éramos crianças... São tais marcas que convêm conhecer ou reencontrar, as nossas e as dos outros. Esse passado não só é o mesmo para todos como, para cada um de nós, sua lembrança modifica-se com o tempo: essas imagens mudam à medida que se transformam o saber e as ideologias, e à medida que muda, na sociedade, a função da história (FERRO, 1983, p. 11).

Para discutir esse desafio identitário é preciso registrar o lugar de onde falamos. Esse lugar de onde falamos está estreitamente marcado pela

nossa trajetória docente na educação básica e no ensino superior, na experiência com educação patrimonial no e do curso de História da Universidade de Passo Fundo, que vem se desenhando há décadas ministrando as disciplinas de Metodologia do ensino de história, Cultura memória e patrimônio e Fundamentos e práticas de arquivo e museu, entre outras, configurando a curricularização do ensino, da pesquisa e da extensão, e a coordenação do projeto Momento Patrimônio<sup>3</sup> e, através deste, os diálogos com as comunidades escolares envolvidas, motivado pelo desejo de dar significado ao local e ao regional através do conhecimento histórico e patrimonial.

Dessa experiência trazemos três questões, entre outras, que diante dos limites deste texto não serão tratadas, que perpassam em nossas reflexões, as quais são: o conceito de cidade, história do lugar e regional; o patrimônio histórico e cultural como enquadramento de memórias e a educação comunitária; a memória como pertencimento à cidade como direito de todos. Não que haja uma ordem hierárquica entre as três questões, estas estão entrecruzadas, ou seja, são elementos imbricados na identidade do patrimônio humano o qual o denominamos de cidade.

### **1 Os desafios dos conceitos de cidade ante a história e o patrimônio como lugar e território**

Cidade, que lugar é esse? Sabemos dizer quem nós somos? Qual é o lugar que ocupamos na cidade e no mundo global? “Uma cidade, um campo, de longe são uma cidade e um campo, mas à medida que nos aproximamos são casas, árvores, telhas, capins, formigas, pernas de formigas,

---

<sup>3</sup> As disciplinas que envolvem cultura, memória e patrimônio, incluídas no currículo do curso de graduação em História da UPF, articulam a linha de pesquisa cultura e patrimônio do PPGH/UPF e do projeto de extensão Momento Patrimônio (programas de TV e rádio, oficinas e minicursos que têm por objetivo conscientizar a comunidade escolar e em geral sobre a importância do patrimônio histórico, cultural e ambiental regional, local e nacional, visando, assim, primeiramente, sensibilizar as escolas por meio de educação patrimonial, bem como a capacitação de professores através de cursos de formação continuada. Programas televisivos e publicações, ver em: <http://historiaupf.blogspot.com/2015/04/momento-patrimonio.html>.

até o infinito. Tudo isso está envolto no nome campo” (PASCAL, apud GONÇALVES, 2007, p. 175). A citação de Pascal coloca-nos uma série de possibilidades para pensar nas discussões que o conceito de cidade, de regional e de local pode suscitar para os debates, envolvendo sua apropriação pela história e pela educação patrimonial e, aqui, o projeto Cidade Educadora. O que é cidade, região e local para uns, pode não ser para outros. Podemos dizer que o espaço onde estamos, reconhecido como cidade, e a fronteira ideia de nação encontram-se como espaços vazios a serem preenchidos pela identidade histórica e cultural.

Assim, os significados de “local”, como cidade, estão embrionariamente ligados a uma concepção de lugar, e a relação “lugar” está indissociável de espaço territorializado e de seus protagonistas, ou seja, ao falarmos de local, estamos concomitantemente falando de espaço, de sociedade e de cidade. Isso implica o projeto Cidade Educadora olhar para a cidade além de sua evidência, ou seja, olhar para a cidade profunda, e nesta, as múltiplas camadas de memórias – patrimônios materiais e imateriais. Então, pensar a cidade configura-se numa intencionalidade política que demanda ações planejadas e articuladas a partir do processo educativo. Não é algo dado, não está pronto, “não é tarefa fácil nem uma tarefa individual. Mas, se é verdade que a paciência dos conceitos é grande, a paciência da utopia é infinita” (SANTOS, 2013, p. 367).

Essa nova maneira de compreender a cidade aponta em direção da necessidade de ruptura dos modelos administrativos convencionais que promovem a regulação social sem a efetiva participação dos sujeitos, ocasionando o distanciamento entre o governo e o cidadão a fim de reconfigurar a prática, constituindo processos de gestão nos quais os sujeitos da cidade passam ser vistos como indissociáveis de seu território e, portanto, seres integrais. Os envolvidos mobilizam-se para refletir e agir, considerando que “[...] numa cidade, estamos condenados a viver juntos.

A cidade produz um destino coletivo que vem do fato exatamente desta cooperação no conflito e deste conflito na cooperação” (SANTOS, 1996, p. 12).

Esse movimento não é espontâneo, é uma construção participativa que se apreende pela educação e pelo ensino. Aqui inferimos dois problemas: a ausência de projetos de ensino (projetos curriculares das redes de ensino e das instituições de ensino superior) e a educação comunitária que contemple a história local e regional e seu patrimônio em sua singularidade e pluralidade de memórias e de identidades, necessidades e desejos dos sujeitos e grupos.

Em outras palavras, destacamos que ao referenciar o local estamos enunciando tanto o município quanto a região como lugares de vivência, portanto, construídos socialmente. E que a construção de sentidos identitários é sempre um jogo de poder e de conflito como imaginário, também estabelece fronteiras socioculturais quando são integrantes de uma rede de elaborações, estratégias de legitimação pela pretensa dominação do imaginário coletivo. Para ilustrar essa afirmação sobre as redes de elaboração em que podem se constituir os jogos de poder pela definição de identidade, coloca-se o seguinte caso: é perceptível, especialmente nos períodos de comemoração do aniversário do município, por meio de obras, de iniciativas políticas e de eventos sobre a história do município, a qual, além de outros problemas, aguça certa disputa pelo controle da memória, assim como uma disputa pela memória entre escritores, pesquisadores, historiadores diletantes e profissionais, políticos, entre famílias etc. Convergindo para essas questões no que se refere à história na cidade, seja através dos “festejos”, da construção de espaços de memória, seja através da produção historiográfica, colocamos o sentido de orientação a práxis social. Valendo-nos das palavras de Pollack (1989, p. 12), que ao tratar do enquadramento da memória afirma:

Nenhum grupo social, nenhuma instituição, por mais estável e sólida que se possa parecer, tem sua perenidade assegurada. Sua memória, contudo, pode sobreviver a seu desaparecimento, assumindo em geral a forma de um mito que, por não poder se acordar na realidade política do momento, alimenta-se de referências culturais, literárias ou religiosas.

As palavras do autor conduzem concluir que as produções historio-gráficas e as determinações/reconhecimentos patrimoniais representam criações na práxis existencial as quais asseguram, ao mesmo tempo, a perpetuação da memória de grupos sociais e instituições que lhes são precedentes e que possuem a “história incorporada” – porque estão presos a elas pela vivência ou pela tradição, enquadrando-as, assim, como forma de manter seus laços de identidade e sua própria perpetuação, visto que determinados autores ou promotores de “eventos”, por representarem grupos sociais e instituições distintas das demais perante os conflitos do momento atual, disputam memórias e, por meio dessas, o controle do imaginário e da memória coletiva, consequentemente das relações e posições na hierarquia de poder. Entretanto, nesse jogo de poder pela manutenção de sua identidade e até mesmo como “estratégia de marketing” político pelo enquadramento de memórias frente às austeridades históricas do presente desconsidera-se o contexto que as promoveu e sustenta-se sobre um passado que não potencializa mais o viver presente.

Portanto, o contexto das transformações históricas desconsiderado pelos autores e agentes “político-culturais”, paradoxalmente, é o próprio motivador de sua criação como lugar de memória. Pelas afirmações de Nora (1993), trata-se do fim da história/memória perante a aceleração da história, daí brotando o desejo de retorno às origens e de sua cristalização, porque esse momento faz com que “a consciência da ruptura com o passado se confunda com o sentimento de uma memória esfacelada” (1993,

p. 7) e, assim, as produções lhes dão um sentido de continuidade, de pertencimento, enfim, de distinção na hierarquia social.

Nesse sentido, a função do conhecimento histórico produzido por determinado grupo cultural pode ser identificada nas palavras de Pollack (1989, p. 9) como:

A memória, essa operação coletiva dos acontecimentos e das integrações do passado que se quer salvaguardar, se integra, [...] em tentativas mais ou menos ou conscientes de definir e de reforçar sentimentos de pertencimento e fronteiras sociais entre coletividades de tamanhos diferentes: partidos, sindicatos, igrejas, aldeias, regiões, clãs, famílias, nações [...]. A referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementaridade, mas também as oposições irredutíveis. Manter a coesão interna e defender as fronteiras daquilo que um grupo tem em comum, [...] eis as duas funções essenciais da memória coletiva.

Dessas reflexões, na expectativa da experiência da pesquisa, do ensino, da educação comunitária, do patrimônio histórico e cultural da cidade, é necessário reconhecer o movimento de escuta e de intervenção como elemento fundante. Educação comunitária é aqui tomada como processo ativo, autônomo, plural e dinâmico no cotidiano dos sujeitos integrantes de grupos autodeterminados por si de comunidade que integram as dinâmicas externas do grupo de convívio quando reconhecidas e chamadas a compartilhar saberes. Tomamos por referência a definição de Thompson de que a comunidade é algo heterogêneo, que guarda elementos da tradição, um *ethos* de comunidade, de relações mais antigas, da mesma maneira em que incorpora aspectos novos (THOMPSON, 1987; 2005).

A educação extrapola os limites da escolarização e a cidade assume a condição de território da diversidade, ambas compõem uma rede

complexa que entrelaça os processos escolares com os processos culturais, (re)construindo a identidade do lugar e criando um sentimento de pertencimento. Neste, os sujeitos assumem coletivamente a responsabilidade de promover a formação cidadã, individual e coletiva, envolvendo e comprometendo os agentes públicos, as organizações da sociedade civil e os sujeitos de direitos e deveres comuns nessa ação.

Na carta Cidades Educadoras, os princípios e fundamentos expressam uma educação que promove a inclusão e, por isso, coíbe qualquer forma de exclusão por motivo de raça, sexo, cultura, idade, incapacidade, condição econômica ou outras formas de discriminação, propicie a liberdade e a autonomia, valorizando a diversidade cultural e garantindo o direito a todos a desfrutarem com igualdade os meios e as oportunidades de formação que a cidade ofereça. Desse modo, as cidades que assumem coletivamente o processo constitutivo de território educador promovem a experimentação e a consolidação da cidadania democrática pautada na coexistência pacífica alicerçada em valores éticos e cívicos no respeito à pluralidade, no estímulo aos mecanismos representativos e participativos da vida em sociedade, configurando a “demodiversidade” (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A carta Cidades Educadoras defende a participação enquanto exercício formativo da democracia, devendo contribuir para a tomada de decisões a partir do planejamento e gestão do projeto de cidade na perspectiva da vida associativa. Assim,

a cidade educadora deverá fomentar a participação cidadã com uma perspectiva crítica e co-responsável. Para este efeito, o governo local deverá oferecer a informação necessária e promover, na transversalidade, as orientações e as atividades de formação em valores éticos e cívicos. Deverá estimular, ao mesmo, a participação cidadã no projeto coletivo a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta as iniciativas privadas e outros

modos de participação espontânea (CARTA CIDADES EDUCADORAS, 2006, p. 159).

Portanto, qualquer proposição que se pretenda à formação, à prática docente e à educação comunitária, restringindo-se a decretos e regulamentações legais, acarretará na manutenção do “pedagogismo ingênuo”, ou na melhor das hipóteses, num “modismo” de incorporar às reformas curriculares “inovações” historiográficas – ou pedagógicas, ou conteúdos culturais/patrimoniais, ou manter a perspectiva tradicional. Assim estaremos alimentando o círculo da “reprodução” e estaremos fadados ao fracasso de avanços significativos.

É fundamental reconhecer a diferença das culturas, das memórias, das histórias e do contexto vivido dos sujeitos envolvidos em processos educativos. Assim, dar-se-á o reconhecimento da pluralidade identitária de grupos e lugares capazes de promover a elaboração de um projeto que instaure um processo democrático de modernização, de patrimonialização e de humanização do local. Assim também entre cultura e educação há uma relação muito íntima, pois ambas tratam de perpetuar conhecimentos, crenças, hábitos, modos de vida, valores.

Enfim, o reconhecimento e a democratização do patrimônio, sejam históricos, culturais, arquitetônicos, artísticos, ambientais, literários etc., configuram os bens culturais materiais e imateriais que compõem, no conjunto, a memória social da cidade, da região e do país. Ambas, educação e cultura, fazem parte de um mesmo processo histórico, possuem um significado e uma prática, portanto, é patrimônio intelectual e espiritual, uma herança fruto da ação coletiva que se preservou e se preserva de diversas formas passíveis de diálogo multicultural, motivador do desenvolvimento de uma dialética das identidades com fomento a iniciativas de construção de espaços e atividades socioculturais, incluindo debates com os diversos

segmentos comunitários sobre as aproximações e distanciamentos entre cultura, tradicionalismo, educação e história, memória, patrimônio.

## **2 O patrimônio histórico e cultural e a educação comunitária**

O patrimônio histórico cultural é uma possibilidade de olhar para a cidade profunda e para as suas múltiplas camadas (as memórias, enquadradas ou não, os patrimônios materiais e imateriais). Nesse sentido, a questão e as iniciativas em torno da memória, do patrimônio e da história regional não são inéditas. No entanto, a maneira como são concebidas, explicadas e conduzidas muitas vezes é equivocada e fragmentada. Os professores, técnicos, políticos, arquitetos, historiadores e universitários tomam para si isoladamente a tarefa de pensar os objetos específicos dessa tríade. É necessário o pensar e agir coletivos na busca de estratégias para o desenvolvimento local e para a cidade educadora.

A esse respeito, Varine afirma:

Entre esses mundos tão diversos, nenhum contato, nenhuma reflexão, nenhuma interação. Ou muito pouco. O economista não “Vê” o patrimônio, salvo quando este é excepcional e suscetível de produtos derivados com forte valor agregado, como o turismo rentável. O agente do patrimônio não Vê o desenvolvimento econômico senão como um perigo, como uma poluição química ou visual. O trabalhador social fica absorvido por seus deveres de assistência ao mais desfavorecido, que não são nem os atores econômicos e nem as pessoas cultas (VARINE, 2012, p. 18).

O que queremos dizer é que o patrimônio se constitui em possibilidade de desenvolvimento local, e é tarefa de todos os atores. O patrimônio, sob suas diferentes formas (material ou imaterial, histórico, cultural, artístico ou natural), fornece potencialidade ao desenvolvimento, que não se faz de forma endógena. De acordo com Varine (2012, p. 18), “suas raízes devem se nutrir dos numerosos materiais que, na sua maioria,

estão presentes no patrimônio: o solo, a paisagem, a memória e os modos de vida dos habitantes, as construções, a produção de bens e serviços adaptados às demandas e às necessidades das pessoas”.

Portanto, é necessário refletir sobre a concepção patrimonial higienizadora do lugar de origem ligado ao Estado nacional sob a ideia de nação, a região/Rio Grande do Sul sob a ideia de povo gaúcho e local/município como extensão dos anteriores, fruto da ação de elites políticas e culturais, da Igreja Católica e dos imigrantes. Assim, fazem com que as desigualdades “desapareçam”, porque rejeitam tudo o que não corresponde ou não se enquadra nas identidades nacional, estadual e municipal imaginadas em princípios elitistas e que potencializam no cotidiano a exclusão já contida na memória que os une.

Uma das problemáticas, além dos fatores intelectuais da lida com a memória, por exemplo, está na implantação de lugares de memória e nas festas comemorativas ligadas à história política – emancipação – dos municípios, da história urbana da cidade etc. São momentos em que a maioria dos sujeitos e seus grupos não entendem a ação, o ocorrido, e com a cultura popular não reconhece o sentido de muitas denominações, configurando-se numa comemoração de poucos, mas imaginada como de todos, pois a escolha, o planejamento e o desenvolvimento da atividade não são frutos de um ato democrático, o que caracteriza uma espécie de “vigilância comemorativa”.<sup>4</sup> Dessa forma, as significações correspondem à memória de determinado grupo sociocultural e constituem o elo que o une, definindo os laços de identidade. Assim, petrifica-se o passado no presente e, rememorando-o de forma coletiva, protege-o contra as ameaças do presente, dando-lhe um sentimento de continuidade e reconhecimento

---

<sup>4</sup> “Vigilância Comemorativa” corresponde a todas as formas de manifestação coletiva como forma de vivificar, recordar, zelar para que não haja esquecimento de vivências passadas, representadas em construções de lugares de memória, sendo estes referenciados, enaltecidos e reconhecidos. Para tal, ver NORA (1993, p. 13).

de existência social e disso brota a necessidade de “vigilância comemorativa”.

Chegamos, pois, ao cerne daquilo que consideramos mais importante no que se refere ao papel da produção historiográfica e da educação patrimonial para a orientação social: a história e o patrimônio como meios para criar identidades. Para focarmos tal diferença que indica a resposta à questão levantada, valemo-nos das palavras de Nora:

A memória instala a lembrança no sagrado, a história liberta, e a torna sempre prosaico. A memória emerge de um grupo que ela une, o que quer dizer [...] que há tantas memórias quantos grupos existem [...]. A história, ao contrário, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá uma vocação para o universal. A memória se enraíza no concreto, no espaço, no gesto, na imagem, no objeto. A história só se liga às continuidades temporais, às evoluções e às relações das coisas (1988, p. 9).

A memória representa vida, une grupos pelo sentimento de pertencimento, é aberta, diversa, e em permanente dinâmica. Quando se exerce uma regulação sobre esta, como o enquadramento numa escrita, por exemplo, tende à tradição, à reconstituição de um passado uniforme e sem lacunas. A história não é o absoluto, nem a sacralização e o uniforme, ao contrário, tendo a memória por objeto, dessacraliza, desmistifica, é apenas representação do passado, e o faz com crítica e reflexão, pois tem suporte de um aparato metodológico e orientação de uma problemática para a interpretação. Portanto, na maioria das vezes, o patrimônio não deixa de ser uma “construção de identidade” e tem um sentido de orientação à sociedade, mas em função de interesses e crenças de um imaginário restrito a determinados grupos culturais.

No cerne dessas afirmações está o princípio de que o patrimônio só tem sentido e duração quando os diversos grupos constituintes da

sociedade se sentem parte dele, ou seja, a natureza e a cultura são vivas quando pertencem a uma população da qual constituem o patrimônio. Estas se desgastam e morrem quando são apropriadas e codificadas apenas por especialistas externos aos grupos. Por isso, o desenvolvimento local perpassa pela concepção e prática da gestão do patrimônio feita o mais próximo possível dos atores e dos possuidores deste patrimônio, de modo a garantir sua vivência.

Nesse contexto, a educação patrimonial corresponde a um aprendizado cultural que se desenvolve desde que o homem nasce até que ele morre, inclusive, a maneira como é concebida a morte também é resultado do patrimônio cultural do grupo social do qual faz parte. Por isso, as administrações públicas, através dos segmentos educacionais, em especial as secretarias e coordenadorias de educação, e os professores da e na educação básica têm o compromisso de articular uma educação patrimonial aos projetos pedagógicos (currículos formais e vividos) e projetos comunitários centrados no pluralismo cultural.

De acordo com Bittencourt, a educação deve ultrapassar o mero evocar de fatos históricos “notáveis”, de consagrar determinados valores de setores sociais privilegiados. É necessário agir em prol da rememoração e preservação daquilo que tem significado para as diversas comunidades locais, regionais e de caráter nacional. A autora enfatiza ainda o fato de que a preservação do patrimônio histórico e cultural e a educação patrimonial devem se pautar pelo compromisso de contribuir com a “identidade cultural” dos diversos grupos sociais que formam a sociedade nacional (BITTENCOURT, 2009).

A educação patrimonial não precisa necessariamente ser desvinculada do ensino formal, dos currículos escolares e do ensino superior, tanto se articula aos conteúdos históricos e demais áreas quanto se desenvolve

pela pedagogia por projetos.<sup>5</sup> O importante nesse processo é a compreensão das possibilidades metodológicas que, por sua vez, são diversas. Neste caso, defendemos os pressupostos teórico-metodológicos que orientam o ensino e os projetos de intervenção, a formação docente e discente e os projetos na direção da formação de uma consciência histórica.

Afirmativamente, o patrimônio histórico e cultural, as memórias e as tradições como elementos constituidores de identidades devem ser compreendidos, teorizados e politicamente projetados, considerando as representações e as práticas sociais dos envolvidos histórica e socialmente através dos fazeres cotidianos, das apropriações e significações dos distintos grupos.

### **3 A memória como pertencimento à cidade é direito de todos**

A experiência vivida pelo projeto Momento Patrimônio<sup>6</sup> e pelo projeto de pesquisa Rede de Memórias,<sup>7</sup> envolvendo uma instituição de ensino superior, o poder público municipal e as comunidades escolares, indica a possibilidade de democratizar memórias que proporcionem a inclusão de todos: o pertencimento à cidade.

---

<sup>5</sup> Ver GARCIA, Gislene. O método de projetos e a educação patrimonial: relato de uma experiência. In: MACHADO, Ironita A. Policarpo; ZANOTTO, Gizele. *Momento patrimônio*. Erechim: Graffo Luz, 2015. v. IV. p. 39-52.

<sup>6</sup> Projeto vinculado ao curso de História ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Passo Fundo, de caráter extensionista, mas estreitamente relacionado à pesquisa e ao ensino, destacamos as seguintes atividades: 8 o programa televisivo e radiofônico Momento Patrimônio (atualmente está sendo transmitida a 5ª temporada, composta de oito programas, produzidos a partir de documentários gravados nos três estados do sul do Brasil); a editoração e publicação do 4º e 5º volumes de livros acadêmicos voltados à formação continuada de professores da educação básica e à formação docente de graduandos de história e de licenciaturas afins; e, ainda, a editoração de um livro infantojuvenil. Na perspectiva de ações sistemáticas, de acordo com as demandas comunitárias, registramos: Workshop “Educação e patrimônio”, voltado para a formação continuada de professores da educação básica e também para a capacitação de acadêmicos do curso de História, objetivando o trabalho com a temática do patrimônio; ciclo de oficinas “O Patrimônio em Sala de Aula”, atividades em escolas municipais e estaduais de Passo Fundo (parceria com CRE e SME); entre outras atividades. Para assistir aos programas acesse: <https://www.youtube.com/watch?v=djAQcsSiie8> e <http://tv.upf.br/>; e, a publicação da coletânea *Momento patrimônio* composta de IV volumes; uma coletânea de DVDs e um livro infantojuvenil: *Mestre Griô vai à escola* (ver referências na bibliografia no final deste texto).

<sup>7</sup> Teorização da experiência vivida através de atividade vinculada ao projeto Momento Patrimônio; ver em MACHADO, Ironita P. Rede de memórias: patrimônio e história regional. *Memória em Rede*, Pelotas, v. 4, n. 10, Jan./jun. 2014.

Assim, desde o princípio objetivava-se promover o debate e a conscientização de lideranças políticas, empresariais, universitárias e comunitárias acerca da importância do patrimônio histórico, cultural, artístico e socioambiental local (cidade e suas comunidades) e regional, de modo a viabilizar políticas públicas de reconhecimento, preservação e tombamento do patrimônio. Da mesma forma, fomentar na comunidade universitária a integralização dos conhecimentos em nível de graduação, de pesquisa e de extensão para a preservação e valorização do patrimônio, o reconhecimento e a valorização da memória e da cultura de forma plural, assumindo uma postura de cuidado de identificação com a comunidade ao reconhecer as demandas sociais que suscitam de estudo.

É necessária a precondição teórica para que se possa efetivar a reestruturação organizativa, estabelecendo uma voz coletiva no debate atual, bem como enfrentar não apenas a crescente perda de poder entre os docentes e instituições educacionais em torno das condições de seu trabalho, mas também as mudanças na percepção da comunidade acadêmica, escolar e em geral quanto ao seu papel de praticantes reflexivos.

O patrimônio como possibilidade de educação comunitária não é a única forma de desenvolvimento da metodologia extensionista, ao contrário, são plurais e diversas as temáticas, as áreas e as ações de caminho ponte, de duas vias de dialógicas entre universidade e comunidade, poder público municipal e comunidades, as escolas e a sua comunidade – integralidade de conhecimento –, ensino, pesquisa e extensão. Mas aqui a experiência que norteia as reflexões se circunscreve ao patrimônio porque, entendemos, o professor pesquisador e o agente comunitário devem e podem problematizar a questão da memória, uma vez que o patrimônio é potencial para a formação da consciência histórica. Ou, em outras palavras, as pessoas utilizam a memória de maneira subjetiva, ou seja, às vezes as lembranças nos arrebatam, e eventualmente é necessário esquecer e

realizar o luto, e ao dar um tratamento plural à memória, os envolvidos têm o dever de, ao trabalhar com as fontes (neste caso, o patrimônio), desvelar a memória manipulada. Nas palavras de Ricoeur:

Nesse nível aparente, a memória imposta está armada por uma história ela mesma “autorizada”, a história oficial, a história aprendida e celebrada publicamente. De fato, uma memória exercida é, no plano institucional, uma memória ensinada; a memorização forçada encontra-se assim arrolada em benefício da rememoração das peripécias da história comum. O fechamento da narrativa é assim posto a serviço do fechamento identitário da comunidade. História ensinada, história aprendida, mas também história celebrada. À memorização forçada somam-se as comemorações convencionadas. Um pacto temível se estabelece assim entre rememoração, memorização e comemoração (2007, p. 98).

Essa memória forjada dentro dos grupos sociais é entendida, por Michel Pollak, como promotora de um sentimento de identidade visto superficialmente como a construção de sua própria representação, de como a pessoa vê a si mesma e de como pretende ser vista pelo grupo. Para a construção de identidade, três elementos seriam fundamentais: a unidade física, a continuidade no tempo e o sentimento de coerência (POLLAK, 1992, p. 205). Portanto, a questão da memória no nosso entendimento, questão central do patrimônio, pode ser pensada no ofício dos agentes de educação comunitária e de ensino. Nas palavras de Guimarães:

Ao construir o passado como projeção do presente e desejo de futuro, a história é capaz de disciplinar este passado segundo os sentidos importantes para o presente em construção, conjurando incertezas e dúvidas próprias de um mundo vivendo em meio ao turbilhão de mudanças que parecem inviabilizar uma referência ao passado nos termos de uma busca de comparações com o presente, como forma de extrair soluções para a ação no mundo (2000, p. 26).

A sensação de permanência do passado no presente é um indicativo de que uma das funções do processo histórico é construir identidades que se relacionam numa vivência política e social. Isso fica claro quando pensamos na história, disciplina escolar, ou nas ações cívicas e culturais promovidas pelas administrações públicas. Essa afirmação se materializa na escolha dos elementos celebrativos que virão à luz e dos eventos e monumentos do passado que constituirão a memória e a história e na oficialidade do que é patrimônio.

A esse respeito, de acordo com a carta Cidades Educadoras, o “desafio da cidade educadora é o promover o equilíbrio e a harmonia entre identidade e diversidade, salvaguardando os contributos das comunidades que a integram e o direito de todos aqueles que a habitam, sentindo-se reconhecidos a partir da sua identidade cultural”. Dessa forma, o estudo da memória coletiva, entre outras possibilidades, do patrimônio e da educação comunitária, em relação à sua função, é uma forma de reforçar sentimentos de pertencimento e fronteiras sociais. Segundo Pollak (1989, p. 9),

a referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementaridade, mas também suas oposições irreduzíveis.

Sendo assim, o patrimônio figura como um dos elementos de “coesão” da sociedade/comunidade, e por isso um alvo desse enquadramento de memória (monumentos, edificações, topônimos, tradições, festas etc.) passível de ser utilizado pelos órgãos públicos, pela mídia e pelas elites políticas e socioculturais de “origem”. Aqui cabe o desafio e o compromisso dos agentes comunitários e professores pesquisadores de se instrumentalizarem ao diálogo com os órgãos públicos e a comunidade em geral por

meio de reflexões acerca do enquadramento e da pluralidade cultural e subjetiva dos protagonistas do local e região.

Nessas condições, todos os envolvidos com o patrimônio e a educação patrimonial se constituem os protagonistas principais. Aqui entendemos como referência inicial num movimento de “promover a educação na diversidade” com base na problematização e reflexão do que socialmente criamos e naturalizamos como memória, patrimônio e identidade no lugar que “nos enquadram e nos enquadramos” e fomentar a participação cidadã com uma perspectiva crítica e corresponsável num projeto coletivo.

Da mesma forma, não naturalizar as distinções socioculturais e políticas entre as práticas e as reflexões, o papel desempenhado nas ações que cada um ocupa tradicionalmente, mas a vivência cotidiana no tracejar do projeto nos mostra o caminho. Tomamos a referência de Bourdieu (2007) de que a distinção é uma denúncia violenta e, ao mesmo tempo, uma inspiração para um modelo de compreensão dos mecanismos sociais e culturais que retiram os fatores econômicos do epicentro das análises da sociedade porque remete às práticas de consumo cultural a uma estrutura relacional.

Portanto, a cidade educadora deverá fomentar um projeto e uma vivência democrática e plural de memórias, identidades históricas e culturais, abandonando, assim, a concepção e a prática de funções tradicionais (o que detêm o conhecimento e o que deve recebê-lo), tornar a reflexão na ação dinamizadora e organizadora de informações, de conhecimentos e promover práticas educativas patrimoniais, incluindo grupos com saberes diferentes, pois têm a perspectiva integradora e transdisciplinar. Desde que esses sujeitos, nas palavras de Rodrigues, assumam uma postura de

problematizador, permanentemente questionador, não submisso, que duvide do que é ambíguo, amplie o que é insuficiente, entenda o que é polêmico e rejeite o que é falso [...], a identificação de atores e dos seus interesses, a leitura nas entrelinhas, a montagem de relações entre os fatos, a explicação de processos e a avaliação dos resultados dessas operações mentais, são instrumentos preciosos que o professor e seus alunos devem trabalhar com constante afincamento em uma persistente busca de qualidade (RODRIGUES, 2003, p. 7-8).

A par das reflexões até aqui feitas, sintetizamos a seguir alguns elementos para uma metodologia extensionista em qualquer espaço de ensino, de memória e cultura, de formação de agentes culturais e docentes e de educação comunitária pelo patrimônio à cidade educadora:

- ter como princípio orientativo o trabalho em equipe na perspectiva de que o processo de projeto deva ter a orientação da reflexão na ação (GIROUX, 1997) com base na realidade, no conhecimento e na subjetividade dos envolvidos;
- ter como princípio para a prática educadora a formação conjunta, dialógica e ativa na educação comunitária entre os diversos sujeitos, instituições e comunidade, assim, reconhecer a capacidade reflexiva e criativa de todos sob o novo *design* para o ensino-aprendizagem e a educação patrimonial (SCHÖN, 2008) à constituição da cidade educadora;
- teoria e prática: mediação de métodos, autoaprendizagem, informação/conhecimento na prática cotidiana dos sujeitos partícipes do processo se fazem presentes e, na nossa interpretação, merecem ser destacados como possibilidades a serem vivenciadas;
- postura ético-política: colocar-se à disposição para trabalhar com a diversidade de cotidianos, sujeitos, desejos e compreensões, enfim, estar dispostos a sair do “lugar de conforto” e das consagrações academicistas e políticas culturais, adentrando no universo da integralização dos conteúdos, das memórias e das histórias formais e dos conhecimentos e saber comunitário;
- vivências da metodologia investigativa da pesquisa ação, da rede de memórias e da intervenção patrimonial comunitária viabilizam a análise e a interpretação de aspectos revelados pela prática, os quais se constituem objeto e fonte, demandando

dados à interpretação, por exemplo, quanto às atividades específicas que permitem a articulação de uma rede coletiva de trabalhos entre os envolvidos, os professores das instituições universitárias, os alunos em formação e os professores atuantes nas redes de educação básica, os diferentes integrantes da comunidade (desenvolvimentos de seminários, oficinas, avaliação pedagógica do intercâmbio entre o espaço escolar e os espaços patrimoniais museológicos, ambientais, culturais etc., planejamento e desenvolvimento de temáticas simultâneas nos diversos espaços etc.);

- proposição e elaboração de projetos temáticos, históricos, patrimoniais envolvendo professores da rede de ensino, os alunos e as comunidades escolares com atividades práticas no espaço escolar, comunitário e cidadão, como arquivos (tratamento metodológico com documentação; acervo, classificação, catalogação, organização de reserva técnica); pesquisa, na aplicação das técnicas da história oral e entrevistas, da pesquisa bibliográfica, da criação de metodologia de ensino de história e educação patrimonial à visitação a lugares de memória<sup>8</sup> etc.

### Considerações finais

Por fim, sintetizamos as reflexões aqui feitas reafirmando que é necessário pensar ações que de acordo com a proposta da experiência revelada pelos projetos contextualizados e da carta Cidade Educadora possam “promover as condições de plena igualdade para que todos se sintam respeitados e serem respeitadores, capazes de diálogo”, conjugando “todos os fatores possíveis para que se possa construir, cidade a cidade, uma verdadeira sociedade do conhecimento sem exclusões”. Assim, tanto na academia quanto na escola e nas instituições de fomento à cultura (com interrelação com a comunidade) e na educação comunitária e patrimonial, estamos colocando a proposta de uma política cultural e de uma cultura de conhecimento que se corporifique nos currículos dos

---

<sup>8</sup> A respeito de projetos de intervenção patrimonial consultar: MACHADO, Ironita A. Policarpo; ZANOTTO, Gizele (Org.). *Momento patrimônio*. Erechim: Graffoluz, 2015. v. 4. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1gO15NYPvzCkpSXM3Ynza\\_5lflf6yePYa/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1gO15NYPvzCkpSXM3Ynza_5lflf6yePYa/view?usp=sharing); \_\_\_\_\_. *Bens culturais: da pesquisa à educação patrimonial*. Passo Fundo: UPF Editora, 2017. Disponível em: [http://www.upf.br/editora/images/ebook/bens\\_culturais\\_r.pdf](http://www.upf.br/editora/images/ebook/bens_culturais_r.pdf)

cursos de formação docente e das escolas de educação básica a integralidade e a indissociabilidade do conhecimento universal e comunitário como campo cultural que produz identidades socioculturais e autonomia. Nessas considerações está a importância e o sentido social do patrimônio histórico e cultural visto na pluralidade e singularidade de memórias num projeto de Cidade Educadora através da educação comunitária protagonizada pela administração pública e pelas instituições de ensino em geral, por professores pesquisadores numa prática dialógica da reflexão na ação, no processo de conhecer, ser e transformar a si própria como cidade que “se embebe como uma esponja dessa onda que refluí das recordações e se dilata”.

### Referências

- BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. 2. ed., 15ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ELLIOTT, J. *La investigación em educación*. Madrid: Morata, 1999.
- FERRO, Mare. *A manipulação da história no ensino e nos meios de comunicação*. A história dos dominados em todo o mundo. São Paulo: Ibrasa, 1983. p. 11.
- GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- GONÇALVES, Márcia de A. História local: o reconhecimento da identidade pelo caminho da insignificância. In: MONTEIRO, Ana Maria; GASPARELLO, Arlette M.; MAGALHÃES, Marcelo de S. (Org.). *Ensino de história: sujeitos, saberes e práticas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. O patrimônio como categoria de pensamento. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário. *Memória e patrimônio - ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 21-29.

GUIMARÃES, Manoel Luiz Salgado. Usos da história, refletindo sobre a escrita da história.

*História em Revista: dossiê Historiografia*. Pelotas: UFFPEL, v. 6, dez. 2000.

MACHADO, Ironita P.; ROSSANI, Sirlei; SILVA, Adriana Ferreira da. História, “ensinantes-aprendentes”: formação vs prática. *Ciências Humanas*, Frederico Westphalen, v. 7,

p. 135-155, 2006.

MACHADO, Ironita P.; ZANOTTO, Gizele. *Momento patrimônio*. Erechim: Graffoluz, 2015,

v. 4 e 5.

\_\_\_\_\_. *Momento patrimônio*. Erechim: Graffoluz, 2014. v. 3.

\_\_\_\_\_. *Momento patrimônio*. Passo Fundo: Aldeia Sul, 2013. v. 2.

\_\_\_\_\_. *Momento patrimônio*. Passo Fundo: Berthier, 2012. v. 1.

NORA, Pierre. *Entre memória e história*. A problemática dos lugares. (Apud). In: KHOURY,

Yara Aun. *Projeto História*, São Paulo, v. 10, dez. 1993.

NÓVOA, Antônio; FINGER, M. *O método (auto) biografia e a formação*. Lisboa:

MS/DRHS/CFAP, 1998.

POLLAK, Michel. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n.

10, p. 205, 1992.

\_\_\_\_\_. Memória, silêncio e esquecimento. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3,

p. 3-15, 1989.

RICOER, Poul. *A memória, a história e o esquecimento*. Trad. de Alain François [et al.].

Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

RODRIGUES, Gabriela. A função social do professor de história: reflexões referentes aos

objetivos da prática educativa. In: JORNADA DE ENSINO DE HISTÓRIA E EDUCAÇÃO, 7, 2003, Passo Fundo. *Anais...* Passo Fundo: UPF, 2003.

RÜSEN, Jorn. Didática da história: Passado, presente e perspectivas a partir do caso alemão.

*Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, p. 16, jul./dez. 2006.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. São Paulo:

Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”, in Boaventura de Sousa Santos (org.). *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 39-84.

SANTOS, Milton. *As cidadanias mutiladas*. O preconceito. p. 133-144, 1996a. Disponível em: [http://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-cidadanias-mutiladas\\_MiltonSantos1996-1997SITE.pdf](http://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-cidadanias-mutiladas_MiltonSantos1996-1997SITE.pdf) > Acesso em 19 de julho de 2020.

SCHMIDT, Maria Auxiliadora Moreira dos Santos; BARCA, Isabel; MARTINS, Estevão de Rezende. *Jörn Rüsen e o ensino de história*. Curitiba: Ed. UFPR, 2010.

SCHÖN, Donald A. *Educando o profissional reflexivo: um design para o ensino e aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

THOMPSON, Edward. *A formação da classe operária inglesa*. A maldição de Adão. v. II. São Paulo: Paz e Terra, 1987

\_\_\_\_\_. *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

VARINE, Hugues de. *As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local*. Tradução de Maria de Lourdes Parreiras Horta. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



**[www.editorafi.org](http://www.editorafi.org)**  
**[contato@editorafi.org](mailto:contato@editorafi.org)**