

# A INFLUÊNCIA DO DESENHO URBANO NOS DRAMAS DOS SERES URBANOS À LUZ DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

## THE INFLUENCE OF URBAN DESIGN IN THE DRAMAS OF URBAN BEINGS IN THE LIGHT OF THE RIGHT TO THE CITY IN BRAZIL

**RESUMO:** O presente artigo objetiva-se a discutir a influência (positiva e/ou negativa) exercida pelas conformações espaciais do tecido urbano perante a vida dos indivíduos residentes nas cidades, bem como analisar a associação entre a disposição (ou não) do patamar mínimo civilizatório e o exercício das capacidades dos indivíduos inseridos em assentamentos precários nas urbes brasileiras. Outrossim, busca-se analisar a efetividade do Direito à Cidade e a realidade do processo de favelização no Brasil. A metodologia envolve pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na teoria crítica, congrega teoria e práxis e articula Direito, Sociologia Urbana e Políticas Públicas. Conclui-se que o crescimento urbano desordenado associado à falta de efetivação do patamar mínimo civilizatório, bem como a garantia ao Direito à Cidade conduz para a construção de ambiência agregadora das variadas formas de mazelas urbanas que influenciam nas vidas dos atores citadinos, haja vista a falta de acesso aos direitos sociais básicos associados à garantia à dignidade da pessoa humana. Constata-se, ainda, que as principais chagas sociais se demonstram atuais no contexto urbanístico brasileiro, haja vista sua relação com a desigualdade – social, cultural e econômica – reflexa do descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento humano e a falta de efetividade dos direitos fundamentais esculpidos no texto constitucional brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à Cidade; Desenho urbano; Dramas urbanos; Direitos fundamentais.

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the influence (positive and/or negative) exercised by the spatial conformations of the urban tissue before the life of the individuals who reside in the cities, as well as to analyze the association between the disposition (or not) of the least civilizing level and the exercise of the capabilities of individuals inserted in precarious settlements at Brazilian cities. Furthermore, it aims to analyze the effectiveness of the Right to the city and the reality of the slumming process in Brazil. The methodology involves interdisciplinary research with epistemological guidance in the critical theory. It congregates theory and praxis, and articulates Law, Urban Sociology and Public Policies. It was concluded that the disorganized urban growth, associated to the lack of deployment of the least civilizing level, as well as the assurance to the Right to the City leads to the construction of an aggregator environment of the varied forms of urban issues that have influence in the lives of the aforementioned actors, given the lack of access to basic social rights, associated to the assurance to the dignity of the human person. It was also verified that the main social issues are proved to be current in the Brazilian urbanistic context, given its relationship with social, cultural and economic inequality, which is a reflex of the discrepancy between economic growth and human development, and the lack of effectiveness of the fundamental rights sculpted in the Brazilian constitutional text.

**Keywords:** Right to the City; Urban design; Urban drama; Fundamental rights.

## **INTRODUÇÃO**

Esse trabalho tem como escopo estudar a influência – positiva e/ou negativa – da formação e ocupação da urbe com os dramas vivenciados pelos indivíduos que a compõe, notadamente, aqueles inseridos em áreas caracterizadas como assentamentos precários, haja vista o crescimento urbano desordenado vivenciado nas cidades dos países emergentes, em especial, o Brasil. De igual modo, destina-se a estudar a efetivação do Direito à Cidade esculpido no texto constitucional de 1988, bem como no Estatuto das Cidades de 2001 e sua relação com o processo de favelização brasileiro e a falta de moradia digna com acesso direto aos serviços básicos ligados à dignidade da pessoa humana, corolário do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com efeito, o presente artigo objetiva-se a melhor compreender a confrontação entre espaço urbano e os indivíduos urbanos, bem como a formação social, cultural e econômica que cercam os cidadãos e as mazelas urbanas. Para tanto, analisa-se os paradigmas das diversas chagas sociais, econômicas e culturais – violência urbana, gravidez na adolescência, doenças arboviróticas, lutas por moradia digna, falta de saneamento, inacessibilidade a serviços públicos básicos, preconceitos diversos, etc. – que entrelaçam e envolvem diretamente os diversos atores sociais nas lutas, conquistas e perdas vivenciadas pelos seres urbanos das cidades brasileiras.

Inicialmente, afirma-se que a pesquisa justifica-se a partir da análise dos dados nacionais e internacionais que apontam para o colapso das cidades no mundo, com contornos mais agravantes para aquelas inseridas na América Latina, pois mais da metade da população daqueles países vivem em áreas urbanas, e demonstra-se ainda em pior cenário a realidade brasileira, haja vista que mais de três-quartos do contingente demográfico tupiniquim é urbano. Nessa esteira, a associação entre crescimento populacional nas cidades e a falta de provisões habitacionais resultam na crise por falta de moradia digna, bem como a consequente formação de ocupações irregulares em áreas inadequadas, improprias e irregulares, que afetam tanto a população como o meio ambiente. À luz da verdade, a ineficiência do Estado e dos decisores urbano na condução da urbe é preocupante,

haja vista que a falta de ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano refletem as variadas formas de mazelas sociais, notadamente, a desigualdade social e econômica.

Dito isso, questiona-se se o crescimento urbano desordenado e a falta de efetivação dos direitos sociais básicos (moradia digna, saúde, educação, etc.) influenciam na vida dos seres urbanos. Há relação entre a ineficácia do Direito à Cidade e formação de assentamentos precários no Brasil? As políticas públicas voltadas à garantia do Direito à Cidade guardam relação com as capacidades do indivíduo social? Há relação entre o capital humano e a garantia do Direito à Cidade?

Neste artigo realiza-se pesquisa com abordagem metodológica interdisciplinar com orientação epistemológica na teoria crítica, bem como congrega teoria e práxis e articula os conhecimentos culturais e científicos existentes sobre a temática do Direito Constitucional, Direitos Sociais Fundamentais, Direito Urbanístico, Sociologia Urbana, Políticas Públicas e Ciências da Cidade, e, em especial, as bases dos pensamentos contemporâneos sobre a emergência do Direito à Cidade e sua conformação com a garantia ao patamar mínimo civilizatório e a efetividade das capacidades, bem como debruça-se ao estudo de autores com pensamentos que guardam similitude, reflexo, ou ainda, que confrontam as teses aqui desenvolvidas. Note-se, que o texto adota os raciocínios indutivo e dedutivo, em pesquisa qualitativa, com as técnicas de análise documental, crítica cinematográfica, composições poéticas, estatísticas e de revisão bibliográfica.

Em razão dessas peculiaridades, para fins didáticos, divide-se o artigo em duas cenas distintas. Na cena inicial, apresenta-se a emergência do Direito à Cidade e a busca pela efetividade do patamar mínimo civilizatório no contexto da legislação urbanística no Brasil. Por fim, segue-se na última cena com objetivo de responder se há relação entre o desenho urbano e as variadas formas de desigualdade que assolam os cidadãos, bem como os reflexos das mazelas urbanas com o desenvolvimento das capacidades do indivíduo e a formação do capital humano no Brasil, haja vista o prisma moderno: coadunar crescimento econômico e desenvolvimento humano nas cidades.

## 2. A EMERGÊNCIA DA EFICÁCIA DO DIREITO À CIDADE E A GARANTIA AO PATAMAR MÍNIMO CIVILIZATÓRIO NO BRASIL

Inicialmente, deve-se destacar que a expressão “Direito à Cidade” fora cunhada por Henri Lefebvre, no ano de 1968, quando da edição do livro, cujo título inaugurou o termo que simboliza uma visão disruptiva do modelo de apropriação da propriedade e da construção das cidades até então vivenciado. Como bem afirmou Ana Maria Isar dos Santos Gomes (2018, p. 493):

[...] o direito à cidade concebido por Lefebvre tem um caráter revolucionário e utópico: ele atribui a crise da cidade ao modelo capitalista de produção que estrutura a sociedade industrial ocidental e propõe uma revolução – não do operariado, mas das forças sociais. A revolução urbana de Lefebvre se dirige contra o Estado e pressupõe a substituição do valor de uso – baluarte da ideologia capitalista – pelo valor de troca. O direito à cidade a ser garantido por essa revolução é o direito de participar da vida urbana, compreendida como simultaneidade e centralidade, produção e fruição da obra humana.

À luz da verdade, em relação ao Brasil, a formação das cidades ao longo da história passou por mudanças relevantes, pois a urbe do período colonial, imperial e republicano, ou seja, dos mais variados momentos políticos e econômicos do país, apresentou-se de formas distintas, tanto na construção, como na concepção do sentido da *polis*. A diferenciação acentua-se após a introdução do conceito de cidade do século XX, com grande influência internacional e a abertura a globalização. As cidades brasileiras colhem (negativamente e/ou positivamente) os frutos do processo de busca por melhoria na qualidade de vida e acesso a outras oportunidades que diferiam daquelas encontradas no campo ou ainda em cidades de pequeno porte. Assim sendo, passa-se a conviver com fluxo migratório interno – êxodo rural ou êxodo urbano emergente – nas grandes e médias cidades do mundo, em especial, as brasileiras, onde evidencia-se um inchaço populacional maior que a oferta de condições físicas, sanitárias e demais direitos básicos aos neocidadinos. No início, sob efeito do pensamento fordista-keynesiano da década de 70, os decisores políticos apropriaram-se da mão de obra barata e sem capacitação para suprir a demanda da economia nacional, bem como no processo de expansão dos centros urbanos. Assim, não se buscou garantir justiça social a essa população, mas sim acomodou-se nos locais sem interesse econômico (até então) ou áreas públicas, em especial, aquelas mais frágeis ecologicamente (encostas, faixas contíguas a

mananciais hídricos), tudo o mais afastado dos olhos da elite política dominante e moradora da “cidade oficial”.

De fato, as cidades, no contexto mundial, bem como no Brasil, somente passaram por uma mudança de compreensão quando as mazelas da produção urbana pautada pelo capitalismo selvagem fizeram suas primeiras vítimas – a suburbanização e a favelização de segmentos proscritos às conquistas sociais. Deve-se recordar que as cidades foram crescendo a despeito de terem, mesmo que incipientes, planos ou projetos urbanísticos, que favoreciam as classes mais abastadas em detrimento das classes menos favorecidas, que, por influência do modelo americano, foram espalhadas para as regiões periféricas da urbe.

Entretanto, evidencia-se que a significativa mudança vivenciada na concepção de cidade se deu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois o processo participativo da constituinte proporcionou a alteração do paradigma sobre as cidades brasileiras – introduz-se o Direito à Cidade e sua função social da cidade –, haja vista a inserção de um capítulo específico tratando da política de desenvolvimento urbano por meio de uma emenda popular assinada por milhares de brasileiros que clamavam por um maior protagonismo das necessidades urbanas dentro da pauta dos decisores públicos. Essa mudança foi inaugurada a partir da instalação do Estado Democrático de Direito e o neoconstitucionalismo no âmbito do direito brasileiro.

Note-se, que o constitucionalismo brasileiro pós-1988, sob a égide da força normativa da Constituição, garante o patamar mínimo civilizatório a todo cidadão, prioritariamente, propiciado pelo Poder Público, em todos os seus níveis, contudo, não se exime o dever das entidades públicas e sociais para amparar e dar supedâneo aos cidadãos na busca da tutela para aqueles direitos que estejam sob ameaça, ou mesmo, não estejam a ser garantidos na sua plenitude. Ressalte-se que o patamar mínimo civilizatório no Brasil está encravado no art. 6º da CF/1988<sup>1</sup>, nesse sentido, socorre-se dos ensinamentos de Gina Pompeu e Natércia Siqueira, nos quais afirmam que:

---

<sup>1</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A vigília atual é para que o desenvolvimento econômico não se limite à especulação financeira e a concentração de renda não prospere sobre o término do Estado-Nação e de seu elemento essencial: a população. Não há de se falar em Estado democrático de direito sem democratização econômica, sem a formação de instituições e do próprio povo. Um patamar mínimo civilizatório de alcance aos direitos sociais é pedra angular, da qual nascem os outros direitos (POMPEU; SIQUEIRA, 2017).

Outrossim, o patamar mínimo civilizatório guarda relação umbilical com os preceitos da Nova Carta de Atenas, que definem uma agenda urbana voltada à garantia de um desenvolvimento sustentável, à promoção de uma competitividade econômica e oportunização do emprego, à melhoria do transporte e da qualidade de vida dos cidadãos. A Nova Agenda Urbana traz como premissa basilar o homem na centralidade das decisões; daí surgem os dez eixos básicos aos decisores urbanos que deverão garantir uma cidade: para todos; participativa; como refúgio; sustentável; inovadora; produtiva; saudável; acessível; ecológica; cultural; e de caráter contínuo.

Nesse sentido, afirma Milena Kanashiro (2004, p. 36) que o Poder Público deverá primar pela construção de uma cidade justa e resiliente, onde as premissas da Nova Carta de Atenas vão para além dos pensamentos, que à época era vanguardista, de Le Corbusier<sup>2</sup>. A falta de consciência cidadã de todos os atores que compõe a teia urbana (públicos e privados), de um modo geral, faz com que os decisores políticos pequem perante a cidade que se projeta para essa e para as futuras gerações.

Deve-se destacar que as democracias no mundo – a brasileira principalmente – passam por um processo de falta de credibilidade nos decisores políticos. Nesse sentido, verifica-se que a formação das políticas urbanas não está imune, mas sim refletem-se a partir desse descrédito, pois, as cidades destoam das garantias esculpidas no texto constitucional e infraconstitucional, como afirmou Manuel Castells (2018, p. 12): “se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política”.

Assim, em razão dessas peculiaridades, e do somatório entre: a) os comportamentos migratórios campo-cidade e cidade-cidade; b) a falta de

---

<sup>2</sup> Tinha escopo de produzir uma “cidade funcional” capaz de garantir aos cidadãos acesso às atividades básicas: trabalhar, habitar, cultivar o corpo e o espírito, e circular (CORBUSIER; GIRAUDOUX, 1993).

provimentos habitacionais dignos propiciada pelo Poder Público; e c) acúmulo de terras urbanas por uma pequena parcela mais abastada da população (latifúndios urbanos destinados à obtenção de lucro demasiado a partir da especulação imobiliária) resultou-se numa profunda e generalizada crise social nas cidades, pois as mazelas urbanas agravam-se por falta de ações estatais mitigadoras dos efeitos danosos da ocupação e uso desordenado do solo urbano, bem como ações do Poder Público afirmativas que diminuam o fosso de desigualdades – sociais, culturais e econômicas.

Em resumo, passados os trinta e um anos da Constituição Cidadã e ainda dezoito anos do Estatuto da Cidade (EC/2001), o Brasil possui cerca de 16 milhões de famílias vivendo em habitações precarizadas (SCHINDWEIN, 2006). Grande parte desses brasileiros está residindo nas mais 16 mil favelas, ressalte-se, ainda, que 2,3 milhões de cidadãos são desprovidos de serviços públicos básicos (MUNICIPAIS, 2006). Essa triste realidade está balizada, na grande maioria dos casos, na falta de planejamento urbano e na ordenação do solo e iniciativa governamental na implementação dos mecanismos e instrumentos da política urbana, que detém a capacidade de mitigar o retrato atual das cidades.

Na mesma linha de pensar, segue o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 1998 e um dos artífices do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Amartya Sen (2010, p. 10), quando afirma que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”, daí tem-se a necessidade de eliminar as privações das liberdades e criar uma ambiência de garantia das capacidades para ter-se um desenvolvimento dentro da urbe. Como bem asseverou Martha Nussbaum (2013, p. 199) “as capacidades não são instrumentos para uma vida com dignidade humana: são entendidas, isso sim, como maneiras efetivas de se ter uma vida com dignidade humana nas diferentes áreas das atividades humanas vitais”.

Por todo o apresentado, pode-se afirmar que o Direito à Cidade tem relação direta com a garantia ao patamar mínimo civilizatório do indivíduo sob duas óticas distintas, mas não podendo ser vistas isoladamente: a) componente, em si, do patamar mínimo civilizatório, pois o Direito à Cidade traduz-se na dignidade humana

do cidadão; e b) apresenta-se como o *locus*, onde os direitos e garantias fundamentais são vivenciados ou negligenciados.

### **3. A INFLUÊNCIA DO DESENHO URBANO NOS DRAMAS DOS SERES URBANOS E O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NO BRASIL**

Muito bem lecionou Marcelo Lopes de Souza (2006, p. 90) “quando se deseja conhecer uma realidade, deseja-se conhecer *aquilo que a explica*: do que ela se compõe, que forças a mantêm, como chegou ela a ser o que é etc.”. Partindo dessa premissa, reafirma-se a pertinência da análise dos meandros da vida dos moradores dos variados assentamentos precários espalhados pelas grandes e médias cidades no mundo, em especial, as favelas brasileiras, haja vista que as características das adversidades físicas e sociais se apresentam com intensa similitudes. Adiciona-se a isso, as afirmações dos autores Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, quando dizem:

Vielas tortuosas, becos estreitos, casas compactadas, de dimensões variadas, amontoadas em lotes pequenos e inclinadas sobre os passeios reduzidos, grande densidade de ocupação, poucas áreas públicas e áreas verdes, acesso irregular combinando escadarias, pontes e caminhos de todo tipo conduzindo a áreas íngremes e áreas alagadiças: favela carioca ou loteamento irregular em São Paulo? Não, trata-se de uma descrição razoável dos centros históricos de diversas cidades do mundo, como Estocolmo Veneza, Lisboa, Ouro Preto ... Centros históricos protegidos por agências nacionais e internacionais exatamente por caracterizarem o registro histórico de modos distintos e processos socioeconômicos e culturais específicos de produção de cidades. (ALFONSIN, FERNANDES, 2006, p. 347)

Denota-se que, a produção das cidades guarda referência direta de como os decisores urbanos e os diversos atores sociais apropriam-se dos seus lugares e como lidam com as dificuldades culturais, sociais e econômicas dessas áreas, pois a cidade e a sua população detêm as condições para tornar regiões de desvalia urbana em proeminentes culturais e econômicos.

Pode-se notar que a realidade de descaso público vivenciada nas favelas e demais assentamentos precarizados nas cidades é persistente e crescente, pois o fosso social somente aumenta e as dificuldades dos moradores tendem a crescer à medida que as mazelas urbanas não são enfrentados pelo Poder Público com a garantia do patamar mínimo civilizatórios – direitos sociais – aos cidadãos dessas áreas.

Destaca-se, ainda, que a efetivação do Direito à Cidade perpassa pela emergência em garantir a efetiva participação e controle social das políticas públicas implementadas em solo urbano, haja vista que a sociedade tem o dever-poder de atuar diretamente na condução dos rumos das políticas públicas no âmbito local.

Não obstante, as cenas das mazelas sociais apresentam-se como resultado das desigualdades sociais, culturais e econômicas dos moradores da “cidade real” com aqueles cidadãos da “cidade oficial”, pois os primeiros não são incluídos no processo de planejamento – urbano e orçamentário – da cidade, assim, não dispõem, na medida de suas necessidades, ao acesso aos serviços básicos de educação, saúde, lazer, moradia digna e emprego. No entanto, os cidadãos das áreas pertencentes a “cidade oficial” dispõem de aparato urbanístico e de políticas públicas plenamente acessíveis. De fato, o Estado tem o mister de oportunizar – de forma equânime – aos indivíduos as condições necessárias a uma vida digna e condizente com os corolários fundamentais da dignidade da pessoa humana.

Em resumo, a trama da vida real dos indivíduos de áreas urbanas precarizadas tem referência direta à garantia da dignidade humana por meio do Direito à Cidade. No Brasil, o Direito à Cidade tem seu apogeu na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – Constituição Cidadã e a instalação do Estado Democrático de Direito. À luz da verdade, os artigos 182 e 183 da CF/1988, bem como os instrumentos esculpidos no Estatuto da Cidade, têm grande potencial transformador das bases sociais urbanas, mas encontra-se em profundo desrespeito – por ato omissivo ou comissivo – do Poder Público perante a população mais carente (e mais numerosa) do país. Ressalte-se, ainda, que o Brasil é compromissário da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que declarou ao mundo a necessidade de erradicar a pobreza, em especial, a pobreza extrema, como desafio e requisito para construir um desenvolvimento sustentável global. Dentre esses, tem-se o ODS 11, ou ainda, ODS das Cidades e das Comunidades Sustentáveis, em que estão consignadas ações a serem implementadas com escopo de tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Em certa medida, a construção de cidades justas, resilientes e que oportunizem o aumento do capital humano apresenta-se aos decisores urbanos como meta, mas “em um breve espaço de tempo as cidades sustentáveis serão mais do que uma

opção, e se tornarão uma obrigação dos gestores públicos” (STANGER; DE STEFANO, 2013, p. 48).

Entretanto, em relação à produção desordenada das cidades, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, divulgou uma nova edição do relatório World Urbanization Prospects 2018 (Perspectivas Mundiais de Urbanização de 2018), aponta que, até o ano de 2050, a população residente nas cidades ultrapassará os 68% da população mundial. No Brasil, a população urbana já ultrapassa a ordem dos 86% da população brasileira; na Colômbia, suplanta a ordem dos 80% (UNITED NATIONS, 2018).

Em outro prisma, observa-se que a população brasileira, notadamente a urbana, não tem melhorado a qualidade de vida, haja vista os dados recentes apresentados na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que demonstram que as marcas da miséria no Brasil são presentes, reais e de difícil resolução no curto prazo, haja vista que 6,5% da população brasileira sobrevive com menos de R\$ 5,00 (cinco reais) por dia, ou seja, 13,5 milhões de brasileiros pertencem à extrema pobreza (classificação adotada pelo Banco Mundial). A pesquisa demonstra ainda que a proporção de pessoas pobres no Brasil é de 25,3% da população, que vive com a renda menor que R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais), ou seja, 52,5 milhões de pessoas pobres (IBGE, 2019). A propósito, o Banco Mundial, ao divulgar o Índice de Capital Humano (ICH) do ano de 2018, evidenciou que, apesar de o Brasil constar entre as dez maiores economias mundiais, logrou-se com a pífia classificação no 81º do Ranking do Capital Humano Mundial, dentre os 157 países estudados (WORLD BANK, 2019).

Assim sendo, evidencia-se que a produção das cidades a partir do crescimento desordenado e falta de controle urbano perante o uso e ocupação do solo, bem como a falta de acesso aos direitos sociais básicos do indivíduo, tem resultado num colapso urbano e social das cidades no mundo, em especial, no Brasil. Com escopo de melhor visualizar a questão exposta, utiliza-se os números da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, Região Nordeste do Brasil, que possui uma população de 2,6 milhões de habitantes inseridos numa área de 314 km<sup>2</sup>, perímetro todo urbano. Essa cidade brasileira tem características similares à

teia urbana do Brasil, às desigualdades sociais, culturais e econômicas, por conta do crescimento desordenado, ao longo de 293 anos de sua existência.

À luz da verdade, a partir dos dados levantados pelo governo local<sup>3</sup>, a cidade alencarina possui oitocentos e quarenta e três assentamentos precários (favelas, cortiços e loteamentos irregulares), com uma população estimada de 1.077.059 pessoas, correspondendo a 41% da densidade demográfica, onde ocupam – tão somente e de forma amontoada – a área de 12,72% do território de Fortaleza, demonstrando *de visu* a má distribuição da terra no município. Ademais, quando se aloca essas áreas dentro da classificação geral do IDH dos bairros (121 distritos populacionais) da cidade, nota-se que os assentamentos precários estão inseridos nos bairros com menor Índice de Desenvolvimento Humano. Quando se plota os mapas de incidência de violência urbana, em especial os homicídios, bem como a incidência de doenças arboviróticas (dengue, chicungunha, etc.), evidencia-se também a relação direta entre as mazelas urbanas e os assentamentos precários no município de Fortaleza.

As principais vítimas desse processo de crescimento desordenado e a falta de desenvolvimento humano dentro das cidades são as crianças e jovens em vulnerabilidade social e econômica. As crianças estão altamente suscetíveis e expostas ao ambiente físico e emocional que estão inseridas, haja vista a formação cerebral, o que vai influenciar nas capacidades do indivíduo na fase adulta.

Em relação aos jovens, as pesquisas do Atlas da Violência de 2019 apontam para a incidência da violência urbana, em maior medida, associada – vítimas e infratores – aos jovens brasileiros, notadamente, em relação aos crimes de tráfico e uso de drogas ilícitas, disputas territoriais entre gangues e grupos rivais pelo controle do território, bem como a violência misógina e homofóbica, dentre suas conclusões, afirma que:

A morte prematura de jovens (15 a 29 anos) por homicídio é um fenômeno que tem crescido no Brasil desde a década de 1980. Além da tragédia humana, os homicídios de jovens geram consequências sobre o desenvolvimento econômico e redundam em substanciais custos para o país. [...] Em 2017, 35.783 jovens foram assassinados no Brasil. Esse número representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens

---

<sup>3</sup> Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR), concluído em 2013.

no país, taxa recorde nos últimos dez anos. Homicídios foram a causa de 51,8% dos óbitos de jovens de 15 a 19 anos; de 49,4% para pessoas de 20 a 24; e de 38,6% das mortes de jovens de 25 a 29 anos; tal quadro faz dos homicídios a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017 (tabela 1.1). Conforme apontado anteriormente esse recorde nos índices da juventude perdida se dá exatamente no momento em que o país passa pela maior transição demográfica de sua história, rumo ao envelhecimento, o que impõe maior gravidade ao fenômeno. As taxas por 100 mil habitantes jovens permitem a comparação da magnitude desse fenômeno nos diferentes estados do país. Em 2017, 15 UFs apresentaram taxas de homicídios de jovens acima da taxa nacional de 69,9 por 100 mil. (CERQUEIRA *et al*, 2019, p. 25)

Neste particular, o estudo em comento, afirma a necessidade de priorização na agenda governamental de ações focalizadas nas áreas de vulnerabilidade social, econômica e cultural das mais diversas do país, em especial, nas regiões com maior incidência da crise de violência entre os jovens.

Em sentido mais estrito, a partir da leitura do relatório do primeiro semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, observa-se que somente entre janeiro e junho de 2018 ocorreram o assassinato de 514 adolescentes (de 10 a 19 anos de idade) no Ceará, desse total, somente em Fortaleza, foram 189 adolescentes assassinados nos primeiros oito meses de 2018 . Como bem asseverou o relatório, acentua-se “o fato de que os homicídios de adolescentes são efeitos da precarização das condições de vida de sujeitos pobres, negros, que residem nas periferias, aos quais não são garantidos direitos fundamentais” (CCPHA – COMITÊ CEARENSE PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA, 2018, p. 29).

Nessa linha de raciocínio, denota-se que a população inserida em assentamentos precários que não possuam acesso aos direitos sociais básicos tem suas liberdades comprometidas diretamente. Salienta-se, ainda, que os Direitos Sociais e os Direitos à Cidade têm ligação direta com a promoção do capital humano tão necessário para o desenvolvimento sustentável (crescimento econômico e desenvolvimento humano). Como bem afirmou Giomar Viana e Jandir Lima “a inclusão do capital humano nos modelos de crescimento econômico é uma questão chave para se compreender a dinâmica da economia no longo prazo, uma vez que, até então, esse fenômeno era explicado somente pelo capital natural e capital construído existente entre regiões e países.” (VIANA; LIMA, 2010, p. 143).

Nesse sentido, os estudos de Martha Nussbaum e Amartya Sen, quanto ao enfoque das capacidades, apontam para a emergência em garantir aos indivíduos de forma equânime o acesso ao bloco de direitos básicos (fundamentais) ou “conjunto capacitário” para Sen, ou ainda, as dez capacidades básicas para Nussbaum. Nas palavras de Sen o “que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p. 18). Nessa linha de pensar, Martha Nussbaum acrescenta que “a falha em assegurar esses direitos aos cidadãos constitui uma violação particularmente da justiça básica, pois se considera que estejam implícitos nas próprias noções de dignidade humana e de uma vida segundo a dignidade humana (NUSSBAUM, 2013, p. 191-192).

Para Amartya Sen esse “conjunto capacitário” deve ser ofertado pelo Estado e ficar à disposição do indivíduo livre, que assim poderá eleger as suas prioridades e a forma de direcionar os rumos de sua vida. Martha Nussbaum consolidou uma lista de dez capacidades básicas ao indivíduo. Nussbaum afirma que as “capacidades não são instrumentos para uma vida com dignidade humana: são entendidas, isso sim, como maneiras efetivas de se ter uma vida com dignidade humana nas diferentes áreas das atividades humanas vitais” (NUSSBAUM, 2013, p. 199).

Em resumo, pode-se afirmar que o crescimento urbano desordenado e falta de controle da ocupação e uso do solo fez das cidades uma região de difícil convivência, haja vista que o Poder Público não oferta o patamar mínimo civilizatório aos cidadãos, notadamente, em relação à moradia digna, saúde e educação de qualidade, assim, interferindo diretamente nas capacidades do indivíduo e na qualidade de vida por eles vivenciadas. À luz da verdade, a produção moderna das cidades (pautada tão somente no crescimento econômico e distante da priorização no desenvolvimento humano) está fadada a aumentar o fosso de que por sua vez tende a aumentar o número de mazelas urbanas, criando-se um ciclo vicioso. Entretanto, esse ciclo autofágico somente poderá ser rompido por meio de ações afirmativas governamentais de garantia da efetividade plena dos Direitos Sociais e do Direito à Cidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A constitucionalização do Direito à Cidade, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fez eclodir diversas necessidades com escopo de implementar os ditames constitucionais. Daí a necessidade de uma maior implementação dos direitos dos cidadãos, em especial, a garantia do patamar mínimo civilizatório, bem como a tutela à função social da cidade e ao bem-estar urbano é dever do Poder Público e da sociedade moderna.

Evidencia-se que as realidades das mazelas urbanas e sociais vivenciadas em áreas de grande vulnerabilidade, áreas caracterizadas como assentamentos precários são diretamente influenciados pela ausência das capacidades oportunizadas pelo Estado, haja vista que a falta dos Direitos Sociais básicos coloca os cidadãos em vulnerabilidade dentro da comunidade (impotência perante o tráfico de drogas) e dentro da “cidade oficial” (preconceito e falta de empregabilidade).

Com efeito, quando defronta-se as locações habitacionais e o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como que as bases de dados de incidência das principais chagas urbanas – violência urbana, doenças arboviróticas, falta de serviços públicos essenciais (educação, saúde, capacitação para trabalho) – e a locação dos assentamentos precários, nota-se a confluência explícita entre a falta de desenvolvimento humano e o modelo de produção desigual da urbe.

Por fim, de tudo que foi apresentado, pode-se concluir que o Direito à Cidade tem passado por grande evolução no mundo, notadamente, no Brasil, onde a maioria da população brasileira reside nas cidades, assim, esse processo de urbanização desenfreada desencadeia diversas mazelas sociais, culturais e econômicas dentro do tecido urbano. Conclui-se, ainda, que a garantia do patamar mínimo civilizatório aos cidadãos inseridos em áreas de assentamento precário tem o condão de garantir a dignidade humana, bem como tem o escopo de criar a ambiência necessária para a construção das habilidades socioemocionais necessárias à utilização das capacidades na sua forma plena, e, assim e somente assim, estar-se-á diante de um processo valoroso de edificação do capital humano de toda a sociedade urbana. Com efeito, evidencia-se que a promoção do Direito à Cidade e dos Direitos Sociais guarda ligação direta com a garantia da dignidade humana, bem como demonstra-se como efetivação da justiça social, assim, resulta-se na conjugação do crescimento econômico e desenvolvimento humano na seara urbana e na vida dos seres urbanos.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 347-359.

BRASIL. (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Imprensa Oficial.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257 de 10 de julho: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. **Brasília: Coordenação de Publicações**, 2001.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Zahar, 2018.

CCPHA – COMITÊ CEARENSE PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA. **Relatório do primeiro semestre de 2018**. Disponível em: <<http://cadavidaimporta.com.br/>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

CERQUEIRA, D. R. C. et al. Atlas da Violência 2019. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019.

CORBUSIER, Le; GIRAUDOUX, Jean. **A carta de Atenas**. Hucitec, 1993.

DOS SANTOS GOMES, Ana Maria Isar. **O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica**. Revista Direito GV, v. 14, n. 2, p. 492-512, 2018.

FORTALEZA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza - PLHISFor**, Produto V - Proposta Final (complementada e revisada). Prefeitura de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR. Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>> Acesso em: 9 nov. 2019

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2019

KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas** – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. Desenvolvimento e Meio ambiente, v. 9, 2004.

LEFEBVRE, Henri; FORTUNA, Carlos. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MUNICIPAIS, Informações Básicas. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Cultura, 2006.

NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. **São Paulo: WMF Martins Fontes**, 2013.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico: Direito Constitucional nas relações econômicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHINDWEIN, Manoel. **Sob o teto que não protege**. Revista Desafios do Desenvolvimento, n. 3, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2010

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STANGER, Andreia Cristiane; DE STEFANO, Ercilia. **A importância do Direito Urbanístico na Criação de Cidades Sustentáveis**. NEGÓCIOS EM PROJEÇÃO, v. 4, n. 1, p. 41-48, 2013.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera. **Capital humano e crescimento econômico**. Interações, v. 11, n. 2, 2010.

WORLD BANK. 2019. **The Human Capital Project**. Washington: World Bank Publications. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33272SP.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em: 9 nov. 2019.

UNITED NATIONS. **2018 Revision of World Urbanization Prospects**. 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 10 nov. 2019.