

## **Desafios do planejamento urbano: a questão da ocupação em áreas de risco**

### *URBAN PLANNING CHALLENGES: THE ISSUE OF OCCUPANCY IN RISK AREAS*

*Clayton Douglas Pereira Guimarães<sup>1</sup>*

**Resumo:** A questão da ocupação de área de risco é um tema que não pode ser dissociado de uma discussão acerca da estrutura intraurbana brasileira, a efetividade das ações das instituições frente as demandas dos agentes que fazem o espaço urbano, e sobretudo sobre os agentes em situação de segregação. Para finalidade da pesquisa adota-se uma vertente metodológica jurídico-sociológica, e no tocante ao tipo de investigação, foi escolhido, na classificação Witker e Gustin, o tipo jurídico-projetivo. As principais fontes da pesquisa compreendem textos doutrinários, normas e demais dados colhidos na pesquisa. Em síntese, a ocupação em áreas de risco ocorre pautada em um processo de segregação, no qual há a formação de um meio de privilégios para a classe dominante, assim, a ocupação é apenas um meio para com que os segregados tenham um dos valores da terra, a localidade ou acessibilidade. É necessário tratar das ocupações, o que pode compreender a realização de obras de contenção, realocação em consideração às necessidades dos moradores. De todo modo, em todo esse processo faz-se necessário a abertura de canais de comunicação para com a população segregada para inibir a ocupação em áreas de risco de modo mais eficiente. O Estado enquanto instituição deve tomar medidas efetivas em prol da população segregada, e não meramente dilatórias.

**Palavras-chave:** Estrutura intraurbana; Segregação Urbana; Áreas de Risco.

**Abstract:** The issue of occupation of a risk area is a topic that cannot be dissociated from a discussion about the Brazilian intra-urban structure, the effectiveness of the institutions' actions in the face of the demands of the agents that make the urban space, and above all on the agents in a situation of segregation. For the purpose of the research, a legal-sociological methodological approach is adopted, and regarding the

---

<sup>1</sup> Especialista em Ciências Jurídicas com ênfase em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Arnaldo Jansen. Bacharel em Direito - modalidade Integral - pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisador no âmbito do Direito Digital, Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil. Copresidente da Associação Guimarães de Estudos Jurídicos - AGEJ. Diretor Geral e membro do Conselho Editorial do Portal Jurídico Magis. Advogado.

type of investigation, the legal-projective type was chosen in the Witker and Gustin classification. The main sources of the research comprise doctrinal texts, norms and other data collected in the research. In summary, occupation in risk areas occurs based on a process of segregation, in which there is the formation of a means of privileges for the dominant class, thus, the occupation is just a means for the segregated to have one of the values of the land, locality or accessibility. It is necessary to deal with the occupations, which can include the carrying out of containment works, relocation in consideration of the needs of the residents. In any case, throughout this process, it is necessary to open channels of communication with the segregated population to inhibit occupation in risk areas more efficiently. The State as an institution must take effective measures in favor of the segregated population, and not merely dilatory ones.

**Keywords:** Intra-urban structure; Urban Segregation; Risk areas.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem por tema, práticas de planejamento urbano para inibir a ocupação de pessoas em áreas de risco. Com o desígnio de se discutir o tema tem de se admitir como pressuposto do diálogo uma noção da realidade a que vai se fazer referência, a estrutura intraurbana brasileira especificamente no que tange a efetividade das ações das instituições frente as demandas dos agentes que fazem o espaço urbano, sobretudo em relação aos que se encontram em situação de segregação, pois, a princípio verifica-se que são esses os sujeitos que se submetem a ocupação em áreas de risco em virtude das possíveis vantagens que a localidade possa os oferecer.

Diante da abordagem do tema do trabalho acadêmico surge uma problemática, qual seja, em que consiste o planejamento urbano, e como a partir desse planejamento urbano se poderia inibir a ocupação de pessoas em áreas de risco.

A resposta prévia que se alcança a partir da propositura da hipótese, se resume em: ação governamental de modo a retirar essas pessoas das áreas de risco e propiciar uma localidade que satisfaça suas demandas.

Para fins da verificação de verossimilhança da hipótese formulada tendente a resolução do problema da pesquisa é imperioso o cumprimento de determinados objetivos, quais sejam, explicar o que é planejamento urbano, e verificar quais práticas são eficientes para inibir a ocupação de pessoas em áreas de risco.

Para o atendimento do supracitado objetivo, requer-se, a utilização de uma metodologia hábil a atender as demandas da pesquisa, nesse sentido, adota-se uma vertente metodológica jurídico-sociológica. No tocante ao tipo de investigação, foi

escolhido, na classificação Witker<sup>2</sup> e Gustin,<sup>3</sup> o tipo jurídico-projetivo. De acordo com a técnica de análise de conteúdo, afirma-se que se trata de uma pesquisa teórica, o que será possível a partir da análise de conteúdo dos textos doutrinários, normas e demais dados colhidos na pesquisa.

Feitas, portanto, essas relevantes considerações de modo a elucidar a temática da presente pesquisa, os respectivos problemas e a resposta prévia que se alcança a partir da propositura da hipótese, faz-se necessária justificar o porquê da realização da presente pesquisa, esta se substancia no fato de a temática apresentar relevância social e jurídica, já que lida com direito a habitação.

Por fim, cabe, mencionar como dar-se-á estruturação do seguinte trabalho acadêmico, este é organizada em dois capítulos, além destas considerações iniciais, as considerações finais e as referências.

O segundo capítulo se inicia em que consiste o planejamento urbano levando em consideração o espaço urbano e os agentes que fazem esse espaço, ressaltando a relevante distinção entre planejamento e gestão imprescindível para a presente pesquisa.

O terceiro capítulo por sua vez trata da a razão da ocorrência de ocupação em áreas de risco pelos segregados, pautando-se no processo de segregação e a formação de um meio de privilégios para a classe dominante, de modo que a ocupação em áreas de risco torna-se um meio para com que os segregados tenham por meio da ocupação em áreas de risco um dos valores da terra, a localidade ou acessibilidade. Ainda, trata das formas de tratamento que pode se dar as ocupações nas áreas de risco que compreende a realização de obras de contenção, a qual deve ser sopesada em se considerar os custos de monitoramentos dessas áreas. E ainda, verificar a viabilidade da realocação essa exige um plano que considere as necessidades dos moradores.

O capítulo quatro, por fim, ainda se centra nas formas de tratamento que pode se dar as ocupações nas áreas de risco, mas ressalta a importância da abertura de canais de comunicação para com a população segregada para inibir a ocupação em áreas de risco de modo mais eficiente, de modo a evidenciar que um ideal democrático é a melhor forma de atender os anseios da população que ocupa áreas de risco, e que as ações do Estado sejam efetivas, e não meramente dilatórias, de modo a tomar ações que vão em oposição

---

<sup>2</sup> WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho**. Madrid: Civitas, 1985.

<sup>3</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

aos anseios dos segregados como realocações que acabam sendo frustradas mediante novas ocupações.

## 2 PLANEJAMENTO URBANO EM CONSIDERAÇÃO AO ESPAÇO URBANO E OS AGENTES QUE FAZEM ESSE ESPAÇO

Cabe primeiramente destacar a distinção entre gestão e planejamento: gestão significa gerenciamento dentro dos recursos presentes, e planejamento é o gerenciamento a longo prazo.

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.<sup>4</sup>

Os estudos territoriais das últimas décadas além de terem se voltado para questões regionais, tem se voltada para as questões de gestão urbana, e pela constatação de que gestão e planejamento são distintos e complementares, atentar-se-á para a questão do planejamento urbano, pois a cidade deve ser entendida como um modelo a ser seguido pelos administradores.

A cidade deve ser entendida como sendo um modelo a ser seguido por aqueles que administram a cidade. O fato de sua execução ser impossível de se consolidar, não significa abandonar o ideal. A reflexão do modelo ideal surge historicamente no momento em que a pólis grega entra em crise. Tal condição ilustra que será nos momentos de crise que a reflexão sobre a constituição da cidade se torna mais aguda.<sup>5</sup>

A abordagem do planejamento urbano, exige a utilização dos estudos intraurbanos, e não regionais, já que como trata-se de gerenciamento a longo prazo deve-se levar em consideração os diversos elementos que compõem a cidade em conjunto.

Para Flávio Villaça em virtude do curso que tomaram os estudos territoriais nas últimas décadas com foco nas questões regionais, as terminologias, espaço urbano, estrutura urbana, reestruturação urbana, acabaram associadas a esses estudos regionais dessa forma optou-se por adotar a terminologia intraurbano de forma a reiterar o enfoque

---

<sup>4</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 46.

<sup>5</sup> REIS, Émilien Vilas Boas. A Cidade Real e a Cidade Ideal: Reflexões históricas, jurídicas e filosóficas. In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. **A Cidade Real e a Cidade Ideal em uma reflexão transdisciplinar**. 1º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 46.

da pesquisa nas questões intraurbanas, considerando o conjunto de elementos que compõe a cidade.<sup>6</sup>

A estrutura intraurbana ou espaço urbano compreendem o conjunto de diversos usos das terras, ou organização espacial da cidade. Para Roberto Lobato Corrêa, tais usos da terra, definem as áreas centrais, industriais e residenciais, distintas em forma e conteúdo social. Esse complexo uso da terra trata-se da organização espacial da cidade, ou espaço urbano fragmentado.<sup>7</sup>

Depreende-se que ao atribuir a organização espacial como parte da estrutura intraurbana, esta aparece como um espaço fragmentado, mas a estrutura intraurbana é também articulada. Conforme, Roberto Lotabo Corrêa: “Estas relações manifestam-se empiricamente através de fluxos de veículos e de pessoas [...]. Estas relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos”.<sup>8</sup>

Ainda, o espaço urbano é reflexo social, e pela sociedade ser desigual, o espaço intraurbano também o é, mas, assim como a sociedade, o espaço intraurbano é mutável, e por essa razão pode-se buscar inibir a ocupação de pessoas em áreas de risco.

Por área de risco compreende-se, para Ricardo Brandão Figueiredo, locais sujeitos a fenômenos geológico-geotécnico e hidráulico que tenham como possível resultado a perda de vida ou danos materiais.<sup>9</sup>

É imprescindível identificar, portanto, quais são as pessoas que se sujeitam a ocupação nessas áreas de risco, já que o presente trabalho se preocupa com essa eventual perda de vidas, para o mesmo utilizar-se a classificação dos agentes que produzem o espaço urbano: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os proprietários industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos.

Para Roberto Lobato Corrêa, os proprietários industriais realizam atividade industrial, e estes têm por principal característica uma enorme demanda por espaço para que realizem suas produções, e demandam sobretudo, terras a baixo custo para que dessa forma não se onere os produtos, os quais produzem.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.

<sup>7</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999.

<sup>8</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 7-8.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO, Ricardo Brandão. **Engenharia social: soluções para áreas de risco**. São Paulo: McGraw-Hill, 1995.

<sup>10</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999.

Já que interessa os proprietários industriais terras baratas, por conseguinte não lhes interessam, a especulação fundiária, mais essa interessa aos proprietários fundiários, já que estes objetivam obter maior renda fundiária decorrente de suas propriedades, portanto, a eles interessas que suas terras tenham um alto custo. Os conflitos que emergem destes dois agentes tendem a ser revolvidos por parte do Estado, este pressionado, a favor dos proprietários industriais, já estes comandam a vida econômica e política.

Os promotores imobiliários são em verdade um conjunto de agentes assim classificados em decorrência das operações que realizam, dentre esses faz-se referência ao proprietário-construtor de terreno. A respeito da construção de terrenos, cabe ressaltar que embora haja agente com esse intuito, só se interessa na ótica capitalista a construção para fins não populares, devido aos baixos salários das camadas populares frente ao custo da habitação.

[...] o capital não tem interesse em produzir habitações para as camadas populares. Numa sociedade onde parte ponderável da população não tem acesso à casa própria ou mesmo não tem condições de pagar aluguel, a estratégia dos promotores imobiliários é basicamente a seguinte: (a) dirigir-se, em primeiro lugar, à produção de residências para satisfazer a demanda solvável; e (b) obter ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não solvável.<sup>11</sup>

O Estado por sua vez atua na organização da cidade, por vezes resolvendo conflitos como fora o caso mencionado entre grandes industriais e proprietários fundiários, mas em razão de ter de atuar de modo a resolver conflitos já se verifica a complexidade de sua atuação. Mas, o Estado por si mesmo atua nas diversas funções dos agentes que compõe o espaço urbano, sem excluir no entanto a função mais notória do Estado que é a prestação de serviços públicos. De acordo com Roberto Lobato Corrêa: “E é decorrente de seu desempenho espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população, que o Estado se trona alvo de certas reivindicações de segmentos da população urbana”.<sup>12</sup>

Por fim, faz-se referências aos grupos sociais excluídos, essa posição decorre primeiramente de haver conflitos de interesses na atuação dos agentes que fazer o espaço urbano, e ainda pela posição do Estado que por vezes acaba privilegiando agentes dominantes, os que detém valor econômico, esse decorre sobretudo devido a notória importância desses agentes para o sistema urbano, mas deve ser proporcionalizado, para

<sup>11</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 22.

<sup>12</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 25.

fins de um desenvolvimento social, essa proporcionalização perpassa pela ampliação ao acesso a habitação e localização.

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. [...] A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente, e muito menos, comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente: correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal remunerado.<sup>13</sup>

Ante a seletividade da habitação, ocorre o fenômeno das ocupações em áreas de risco que atinge diversas cidades brasileiras, e para resolvê-lo exige-se uma ação da União, Estados e Municípios, estes pertencentes ao grupo que se denominou Estado, além da participação da população

Há um fenômeno atual que atinge diversas cidades brasileiras, o qual consiste nas ocupações irregulares do solo urbano, mormente em áreas de risco. A questão da habitação se constitui num dos graves problemas sociais a serem equacionados no campo das políticas públicas no país e enfrentá-la implica reconhecer, dentre outras circunstâncias, que as soluções devem ser buscadas na conjugação de esforços das três instâncias de governo – federal, estadual e municipal, sem se esquecer da fundamental importância da população no debate e na busca de melhorias na formulação destas políticas públicas. Como a ocupação urbana se insere num contexto de meio ambiente, é de se ver que a adequada gestão de tal aspecto visa a favorecer o desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida [...].<sup>14</sup>

Identificado os grupos sociais excluídos, cabe referenciar no capítulo subsequente o processo de segregação pelo qual esses estão submetidos, bem como mitigar essa segregação via ampliação do acesso a habitação a localização mediante ação do Estado e população.

### **3 A RAZÃO DA OCORRÊNCIA DE OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO PELOS SEGREGADOS E SEU TRATAMENTO**

O processo de segregação está relacionado a existência de diferentes grupos sociais. Conforme, Roberto Lobato Corrêa: “A segregação residencial é, em realidade, um processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas”.<sup>15</sup> A problemática é que

<sup>13</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 29.

<sup>14</sup> FABRIANI, Carmen Beatriz; CASTILHO, Lucas Valério. Moradias Em Áreas De Risco, Cidadania E Participação: Um Desafio Para A Governança Municipal. **Revista Científica de Direitos Culturais – RDC**. v. 9, n. 19, 2014, p. 13-14.

<sup>15</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 60.

a referida segregação mais do que formar um conglomerado de indivíduos pertencentes a um mesmo grupo social, é um meio de privilégio para a classe dominante. Note-se que a segregação tem um dinamismo, já que está associada a um conglomerado de indivíduos pertencentes a um mesmo grupo social, e não a uma localização fixa, quer-se dizer que pode haver deslocamentos dos grupos sociais dentro do espaço urbano. Então para resolver a questão dos segregados que ocupam áreas de risco não basta descola-los, pelo seguinte motivo:

As áreas de risco não são homogêneas, portanto, a abordagem e o seu tratamento não podem se dar de forma generalista. Assim, mesmo para algumas áreas de alto risco, é possível realizar obras de contenção e estabilização de encostas [...]. Ao mesmo tempo, importante destacar que, tendo em vista o alto custo que demandam as obras de infraestrutura nessas áreas e o seu monitoramento permanente, deve-se evitar novas ocupações. As remoções têm de ser discutidas entre o Poder Público e as comunidades para além dos critérios técnicos, envolvendo também questões de caráter temporal e ocupação consolidada, histórico de eficácia nos processos de congelamento de áreas na Prefeitura. Uma vez decidida pela remoção, o Poder Público tem a responsabilidade de planejar a saída dos moradores para um local dotado de equipamentos e serviços urbanos e que atenda às suas necessidades. Como nem o Poder Público tem recursos para realizar todas as obras necessárias (pelo menos, em curto e médio prazos) e tampouco para retirá-las, temos de trabalhar com a concepção de convivência com o risco e tomar as providências dia-a-dia (gestão) para minimizar as condições de risco.<sup>16</sup>

O estudo de monitoramento permanente a que se referiu anteriormente ocorre da seguinte forma:

Para identificação, análise e monitoramento de riscos geológicos, é feita uma investigação geológico-geotécnica de campo. Para a realização dessa tarefa devem ser considerados a probabilidade de ocorrência, os procedimentos de instabilização associados e as consequências possíveis de um evento catastrófico. Após o mapeamento e a setorização das áreas, são feitas vistorias de campo. Realizadas pelas equipes municipais treinadas, devem identificar as feições de instabilidade que consistem nos sinais de movimentação do terreno, referência final na identificação de risco. Devem também, fazer recomendações quanto às ações a serem tomadas, incluindo a possibilidade de retiradas de moradores em caso de risco de desabamento iminente.<sup>17</sup>

Portanto, a possibilidade de se realizar obras de contenção que deve ser sopesada em se considerar os custos de monitoramentos dessas áreas. E ainda, mesmo que constatada a viabilidade da realocação essa exige um plano que considere as necessidades dos moradores. É importante considerar estas variáveis pois as ocupações ocorrem em

---

<sup>16</sup> MPGO. **Assentamentos Urbanos Informais**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/news/assentamentos-urbanos-informais#.W19CK9JKjIU>. Acesso em: 27 fev. 2021.

<sup>17</sup> CHAKARIAN, Luciana. **Uso e ocupação do solo em Encostas nas áreas de Proteção de Mananciais da Bacia de Guarapiranga**. 2008. 184 f. Tese (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, p. 46.



decorrência do valor da localidade dessas áreas ocupadas para os grupos sociais excluídos.

Para fins didáticos cabe exemplificar que em situações de ocupação irregulares que por vezes se confundem com a formação de aglomerados, nem sempre a realocação, sobretudo sem um plano que considere a necessidade dos moradores é adequada. Nesse sentido

A história mostra que a desfavelização, a exemplo da Cidade de Deus, no município do Rio de Janeiro, não é a solução, pois os moradores daquele local, que hoje se designam refavelados, foram compelidos a abandonar as imediações da urbanidade para morar em um lugar sem nada, no meio do nada; hoje, ironicamente, estão ameaçados de expulsão, pois a cidade formal, já os alcançou.<sup>18</sup>

Para entender o termo localidade a que se referiu anteriormente tem se tomar como referência o valor da terra, esse decorre do trabalho social dispendido e tem dois produtos: infraestrutura e localização, este último bem exemplificado no caso da desfavelização da Cidade de Deus.

O espaço urbano é produzido pelo trabalho social dispendido na produção de algo socialmente útil. Logo, esse trabalho produz valor. Uma pergunta fundamental que poucos se fazem: qual é o produto desse trabalho? Há dois valores a considerar. O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infra-estruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte.<sup>19</sup>

Localização é acessibilidade, importante destacar que acessibilidade e infraestrutura não se confundem, acessibilidade é mais importante inclusive que infraestrutura. Conforme Flávio Villaça: “A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em menor grau”.<sup>20</sup>

Retomando a questão da localização, a importância desta decorre de que essa propicia vantagens, tanto que conforme Flávio Villaça, enseja uma luta de classe, pela

---

<sup>18</sup> CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: Aspectos da dignidade da pessoa humana**. 1ª.ed. Belo Horizonte: Fórum. 2010, p. 97.

<sup>19</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001, p. 72.

<sup>20</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001, p. 74.

apropriação das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante.<sup>21</sup>

E embora haja uma luta por esse espaço urbano, sobretudo pelas vantagens aferidas em decorrência da localização, quem atribui valor a localização é o trabalho coletivo dispendido na construção da cidade. Enfim, já que o lugar tem valor, e quem dá esse valor é a própria coletividade de pessoas, as pessoas que se encontram em situação de segregação tem de lutar pela conquista de espaço, para fins de ampliar a possibilidade de ser mais cidadão.

Cada homem vale pelo lugar onde está, o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga escala do território onde se está.<sup>22</sup>

Pois enquanto mais o homem puder exercer sua cidadania e conquistar o espaço, mais valor lhe é atribuído pela sociedade. Tem-se por intuito que a possibilidade de ser o mais cidadão não dependa do território onde se esteja.

#### **4 ABERTURA DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO PARA COM A POPULAÇÃO SEGREGADA PARA IDENTIFICAR OS ANSEIOS DESSES E DESSA FORMA INIBIR A OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO**

A referida luta pela conquista de espaço perpassa pelo caminho democrático

O caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro.<sup>23</sup>

Então, é indispensável a ampliação dos canais de comunicação entre população Estado, sobretudo no âmbito municipal, em razão da proximidade deste entre federativo para com a população.

---

<sup>21</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.

<sup>22</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001, p. 75.

<sup>23</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, p. 66.

A participação popular é um caminho que pode auxiliar na reversão desse quadro, porquanto encaminha o exercício da democracia e da cidadania, viabilizando o diálogo direto entre os gestores da coisa pública e a população. Neste particular coloca-se a necessidade de expandir a comunicação entre população e Estado principalmente na seara municipal, já que é este ente político que está mais próximo e ciente das carências locais, além de ter a incumbência constitucional de regular a ocupação do solo urbano.<sup>24</sup>

E o que devesse buscar os segregados pelas vias democráticas, as vantagens da localização, como isso quer-se dizer que os segregados devem buscar junto ao Estado como um dos mais importantes agentes que fazer o espaço urbano, oferta infraestrutura e acessibilidade. Em específico a situação da ocupação das áreas de risco, o Estado deve propiciar infraestrutura a essas áreas quando possível, já que retirada nem sempre é necessária ou desejável, deve ser feita em se considerando a possibilidade de se realizar obras de contenção que deve ser sopesada em se considerar os custos de monitoramentos dessas áreas. E ainda, mesmo que constatada a viabilidade da realocação essa exige um plano que considere as necessidades dos moradores, já que para as pessoas em situação de segregação a área ocupada oferece vantagem em relação a acessibilidade, proximidade a emprego, estudo, lazer, então a área de realocação deve oferecer as mesmas ou vantagens superiores a essas.

O que orienta essa forma de atuação: de proporcionar infraestrutura se apropriado, e eventualmente a realocação das pessoas nestas ocupações é a função social da propriedade e a função social da cidade.

Ressalte-se que não se pode tratar da função social da propriedade urbana sem mencionar a função social da cidade. A população brasileira é eminentemente urbana e é nela que os atores sociais habitam, se relacionam e exercem suas atividades; a cidade é um lugar por excelência onde se clama por justiça social e pela busca incessante de qualidade de vida.<sup>25</sup>

E o que se entende por função social da cidade, essa está associada a justiça social.

[...] quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas; as correções injustiça da repartição

---

<sup>24</sup> FABRIANI, Carmen Beatriz; CASTILHO, Lucas Valério. Moradias Em Áreas De Risco, Cidadania E Participação: Um Desafio Para A Governança Municipal. **Revista Científica de Direitos Culturais – RDC**. v. 9, n. 19, 2014, p. 14.

<sup>25</sup> RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da Silva. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2009. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132>. Acesso em: 27 fev. 2021.

deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.<sup>26</sup>

Quer se dizer a previsão constitucional da função social da propriedade no art. 5º, inciso XXIII,<sup>27</sup> e seu concomitante função social da cidade, permite que se interprete as ocupações como um movimento social comum a sociedade, que deve ser evitado, se em áreas de risco, pelo risco as pessoas, em se considerando a dignidade da pessoa humana, mas ainda, segundo esse mesmo princípio verifica-se como deve atuar o Estado de modo a propiciar infraestrutura a essas ocupações para que se tenha uma vida digna, e que se for necessária a realocação que se atendas as demandas dos realocados também em consideração ao princípio anteriormente referido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o exposto, verifica-se que é preciso inibir o processo de ocupação em áreas risco. O poder público, em conjunto com a sociedade, deve adotar medidas de controle que inibam a formação de novas ocupações em áreas de risco, tendo em vista o ônus que causa recorrentemente ao poder público e à sociedade. Baseado nos princípios do Estatuto das Cidades, o plano diretor foca o acesso democrático ao solo urbano e à moradia para a população de baixa renda em áreas habitáveis e o cumprimento da função social de propriedade e da cidade.

Ao mesmo tempo, para aquelas ocupações já consolidadas, deve-se propiciar infraestrutura a essas áreas quando possível, já que retirada nem sempre é necessária ou desejável, essa só deve ser feita em se considerando a possibilidade de se realizar obras de contenção e estes custos ultrapassarem os custos de monitoramentos dessas áreas.

E ainda, mesmo que constatada a viabilidade da realocação, essa exige um plano que considere as necessidades dos moradores, já que para as pessoas em situação de segregação a área ocupada oferece vantagem em relação a acessibilidade, proximidade a emprego, estudo, lazer, então a área de realocação deve oferecer as mesmas ou vantagens superiores a essas.

Por fim, as pessoas ocupantes de áreas de risco são interessadas às questões de risco, deste modo deve ceder-lhes um canal de comunicação para com o Estado para que

---

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 245.

<sup>27</sup> Art. 5, XXIII, CF: “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.)

se alcance uma resposta satisfatória, o Estado deve primar por essa oportunização de fala para essas pessoas, pois, estas na figura de agentes segregados acabam por diversas vezes sendo silenciados frente a grande influência dos demais agentes que fazem o espaço urbano, e o Estado é um agente que como prestador de serviço público não deve atender uma parcela da população, mas toda ela, em conformidade com os parâmetros que se tenha estabelecido no planejamento urbano, e que este tenha se pautado no ideal democrático o máximo possível.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: Aspectos da dignidade da pessoa humana**. 1ª.ed. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

CHAKARIAN, Luciana. **Uso e ocupação do solo em Encostas nas áreas de Proteção de Mananciais da Bacia de Guarapiranga**. 2008. 184 f. Tese (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª. ed. São Paulo: Ática, 1999.

FABRIANI, Carmen Beatriz; CASTILHO, Lucas Valério. Moradias Em Áreas De Risco, Cidadania E Participação: Um Desafio Para A Governança Municipal. **Revista Científica de Direitos Culturais – RDC**. v. 9, n. 19, p. 13-35, 2014.

FIGUEIREDO, Ricardo Brandão. **Engenharia social: soluções para áreas de risco**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MPGO. **Assentamentos Urbanos Informais**. Disponível em: <http://www.mpgomg.br/portal/news/assentamentos-urbanos-informais#.W19CK9JKjIU>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da Silva. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade.

**Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2009. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132>. Acesso em: 27 fev. 2021.

REIS, Émilien Vilas Boas. A Cidade Real e a Cidade Ideal: Reflexões históricas, jurídicas e filosóficas. In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. **A Cidade Real e a Cidade Ideal em uma reflexão transdisciplinar**. 1º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.

WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho**. Madrid: Civitas, 1985.

---

**Recebido em:** 27/02/2022

**Aceito em:** 28/02/2022

### **Como Citar (ABNT):**

GUIMARÃES, Clayton Douglas Pereira. Desafios do planejamento urbano: a questão da ocupação em áreas de risco. **Revista de Direito Magis**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./jun. 2022. DOI: 10.5281/zenodo.6620573. Disponível em: <https://periodico.agej.com.br/index.php/revistamagis/article/view/3>. Acesso em: XX mês. XXXX.