



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**O PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE:  
NOVOS DESAFIOS, PROPOSTAS ENVOLTAS À CONJUNTURA EUROPEIA  
E O MODELO ETÍOPE.**

Pablo Henrique Cordeiro Lessa

**FORTALEZA  
2016**

**PABLO HENRIQUE CORDEIRO LESSA**

**O PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE:  
NOVOS DESAFIOS, PROPOSTAS ENVOLTAS À CONJUNTURA EUROPEIA  
E O MODELO ETÍOPE.**

Monografia apresentada como exigência parcial para a Conclusão no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Professora Orientadora Msc. Nélida Astezia Castro Cervantes.

**FORTALEZA  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L632p Lessa, Pablo Henrique Cordeiro.  
O Planejamento Urbano e as Políticas de Austeridade : novos desafios, propostas  
envoltas à conjuntura europeia e o modelo etíope. / Pablo Henrique Cordeiro Lessa. – 2016.  
73 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2016.  
Orientação: Prof. Me. Nélida Astézia Castro Cervantes.

1. Planejamento Urbano. 2. Políticas de Austeridade. 3. Políticas Insurgentes. I. Título.

CDD 340

**PABLO HENRIQUE CORDEIRO LESSA**

**O PLANEJAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE:  
NOVOS DESAFIOS, PROPOSTAS ENVOLTAS À CONJUNTURA EUROPEIA  
E O MODELO ETÍOPE.**

Monografia apresentada como exigência parcial para a Conclusão no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC.

DATA DE APROVAÇÃO: 17/11/2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Msc. Nélide Astézia Castro Cervantes  
Orientadora

---

Professora Dra. Cynara Monteiro Mariano  
Membro

---

Professor Dr. William Paiva Marques Júnior  
Membro

Dedico este trabalho à minha mãe, que, por me amar incondicionalmente, sempre incentivou o estudo e viabilizou meios para eu pudesse alcançar voos mais altos, ao meu pai, que sempre se preocupou com o meu bem estar e com o meu avanço acadêmico, aos meus irmãos, que sempre foram fonte de inspiração e de alegria, e aos meus avós, que nunca pouparam esforços para ver o crescimento de nossa família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e à minha família pelo apoio recebido durante todo o período de construção desse trabalho, não poupando esforços para me auxiliar no que era preciso. Agradeço aos meus amigos, que sempre estiveram presentes e foram companheiros durante o tempo em que me mantive afastado. Agradeço, também, aos meus colegas de faculdade pelas experiências trocadas e pela evolução como turma. Agradeço à minha orientadora, professora Nélide Astézia Castro Cervantes, pelo tempo dedicado no auxílio à elaboração desse trabalho e pelo bom humor sempre presente, os quais colaboraram para que fosse possível atingir o resultado almejado. Por fim, agradeço a todos os professores que transformaram esses anos de graduação em um período de muito aprendizado e de crescimento e realização pessoais.

*O insucesso é apenas uma oportunidade  
para recomeçar com mais inteligência.*

Henry Ford

## RESUMO

Analisa-se o planejamento urbano sob uma perspectiva histórica, destacando o modelo de desenvolvimento que ganhou adeptos no início do século XXI, no qual foram introduzidos novos elementos como o capital territorial e a competitividade territorial. Também é abordado o modelo de desenvolvimento de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, que, apesar de conferir importância a todos os entes federados, dá um destaque especial ao ente municipal. Em sequência, esse modelo desenvolvimentista é confrontado com as políticas de austeridade provocadas pelas corriqueiras crises sistêmicas e que afetam, sobretudo, a economia, inviabilizando alguns projetos que trariam melhorias aos envolvidos. A Administração Municipal, nessa situação, vê sua esfera de atuação limitada pelas políticas nacionais e pela escassez dos recursos, que coloca a harmonia e o equilíbrio social em perigo, inclusive com impactos sobre a política. Assim, desenvolve-se uma espécie de planejamento urbano insurgente que se choca com o que é trazido pelas políticas de austeridade. Por fim e com uma abordagem prática, é apresentado um projeto de desenvolvimento para a cidade de Adis Abeba, capital da Etiópia, que envolve a minimização do problema de imigração e desemprego com programas específicos para as diferentes áreas da cidade, centro e periferia. Esse projeto é uma grande oportunidade para cidades como Fortaleza, que possui desafios semelhantes à capital etíope e grande disponibilidade de mão de obra.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Políticas de Austeridade. Políticas Insurgentes.

## ABSTRACT

Urban Planning is analyzed into a historical perspective, highlighting the model of development that has gained adherents in the early XXI century and in which were introduced new elements such as territorial capital and territorial competitiveness. This document discusses this model of development regarding the Brazilian legal system, which gives special emphasis to Municipalities. In sequence, the links of this model of development and austerity policies brought by the ordinary systemic crises that affect mainly the economy, preventing some projects that would bring improvements to those involved, are discussed. The Municipal Administration, in this situation, faces a limited sphere of action by national policies and by the lack of resources, breaking the social harmony and the social stability, and also has impacts on Politics. This situation develops a kind of insurgent urban planning that clashes with austerity policies. At the end and with a practical approach, a development project is presented to the city of Addis Ababa, capital of Ethiopia, which involves the minimization of the problems of immigration and unemployment with specific programs for different areas of the city, center and periphery. This project is a great opportunity for cities like Fortaleza, that has similar challenges of the Ethiopian capital and a large availability of labor.

**Keywords:** Urban Planning. Austerity policies. Insurgent policies.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XXI E O CAPITAL TERRITORIAL.....	16
2.1 Pensamento desenvolvimentista do começo do século XXI.....	16
2.2 O Capital e a Competitividade Territorial.....	21
2.3 Legislação e jurisprudência brasileiras que versam sobre Planejamento Urbano.....	27
3 A AUSTERIDADE E O CONTROLE DAS PERSPECTIVAS SOCIAIS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS.....	33
3.1 Contradições enfrentadas pela Administração Municipal.....	34
3.2 O risco aos preceitos democráticos.....	37
3.3 Planejamento urbano insurgente como uma resposta à crise administrativa	39
4 ADDING ABABA: a cidade para as pessoas.....	42
4.1 Fatos sobre a Adis Abeba/Etiópia e sobre Fortaleza/Brasil.....	42
4.2 Análises da conjuntura etíope .....	46
4.2.1 Análise Swot.....	48
4.2.2 Compreensão Social.....	51
4.2.3 Atores ( <i>stakeholders</i> ).....	53
4.2.4 O que será adicionado a Adis Abeba?.....	55
4.2.5 Proposta de regulações jurídicas.....	57
4.2.6 Elementos do centro da cidade.....	58
4.2.7 Elementos da periferia.....	61
5 CONCLUSÕES DO PROJETO.....	64
5.1 Ecologia do sistema.....	64
5.2 Visão.....	65
5.3 Passos.....	66
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

## 1 INTRODUÇÃO

A “Cidade Europeia” enfrentou diversas situações de tensão e disrupção social durante os últimos séculos. Após longos anos e de desenvolvimento e progresso social, os seus líderes recomeçaram a pensar estratégias a fim de manter a ordem e alcançar o Estado de Bem Estar Social. Nesse ponto, o equilíbrio entre os setores público e o privado foi alterado e as injustiças e diversidades sociais passaram a se tornar mais evidentes, sobretudo na perspectiva do cidadão, que passou a estar desassistido em alguns momentos. Atualmente, a cidade é gerenciada como uma empresa, fenômeno que provocou alteração no papel do Estado e abriu espaço para que o lucro determine as ações políticas, e não mais as demandas sociais. Entretanto, quando o contexto parecia refém da “fórmula capitalista”, a recente crise europeia incentivou a população a reagir e a ser proativa para que o espaço urbano se transforme naquilo que desejam, ou seja, na “cidade do futuro”.

Para melhor compreender o tema, faz-se necessário revisitar a pluralidade conceitual de Estado-Nação, o qual possui diferentes olhares e opiniões ligados aos níveis de poder. Oriundo de uma construção jurídica daquele que é responsável pela representação democrática da sociedade e considerado como resultado direto da organização social por Beviláqua (1930), ele foi dividido em diferentes níveis de Administração Pública para facilitar o controle sobre a sociedade. Até mesmo em Estados Unitários, onde o poder estatal é indivisível, existem administrações locais que estão em contato direto com as dificuldades e demandas da população.

Sob uma perspectiva microsocial, o Estado está organizado em representações locais que podem tomar decisões e iniciar políticas públicas mais bem direcionadas às áreas em que atuam. Nesse sentido, as políticas nacionais se capilarizam em uma menor escala e, assim, conseguem criar um sentimento de nação. Através deste processo, é possível mapear e compreender que diferentes pautas podem ser demandadas por pessoas que vivem nas mesmas cidades, apesar das similaridades que as conectam e que são defendidas pelos municípios.

A recente crise enfrentada por diversas cidades na Europa desregulou as conquistas sociais e o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social. Orçamentos limitados, altos débitos e discussões políticas pressionaram a Administração Pública a escolher diferentes mecanismos, de despender os recursos públicos e de fazer investimentos no setor privado, em vez de manter o aumento dos gastos no segmento social e na geração de emprego, o que é chamado como política de austeridade (aquela que promove corte de investimentos e de gastos públicos). Isso levou a uma considerável perda de “*status*” anteriormente adquirido pela classe média, o que provoca uma forte mobilização social; mas quem, verdadeiramente, sofre mais com tal situação é a população de baixa renda, frequentemente ligada à expressão “ralé”, de Jessé Souza (2015).

Mas as reais vítimas deste estilo de governança não estão assistindo às disputas políticas passivamente. Em vez de aceitar a piora social, um movimento que contesta o espaço público e que eleva ao patamar de ideologias políticas insurgentes está nascendo na cena pública. Ele tem como objetivo rearranjar a sociedade, o estilo de governança e o espaço público, recolocando a democracia em um patamar acima do mero sufrágio universal e incrementando a participação popular direta no processo de decisão daquilo que é desempenhado nas cidades.

Dessa forma, a proposta do trabalho visa à análise de possíveis interligações entre as políticas de austeridade e a conseqüente interferência do novo pensamento desenvolvimentista do início do século XXI e as políticas insurgentes de ocupação da cidade e de um diferente estilo de planejamento urbano.

Assim, esse trabalho busca responder a alguns questionamentos. O primeiro deles envolve a confirmação de que houve mudanças consideráveis no estilo de desenvolvimento experimentado nos séculos XX e XXI, bem como de que o liberalismo influenciou negativamente o crescimento e desenvolvimento de aglomerações urbanas, desregulando o setor público e criando desigualdade e injustiça social.

Incutido na discussão do tema, foi elaborado, em maio de 2016, um projeto de desenvolvimento para a cidade de Adis Abeba considerando todos os elementos anteriormente destacados. Uma nova perspectiva de planejamento inclusivo foi evidenciado nele, a partir de uma postura solidária aos novos cidadãos que vão habitar a cidade, e não os encarando como problemas ou seres que devem ser excluídos ou retirados daquele espaço.

Uma vez feitas essas considerações, o objetivo geral do trabalho se destaca como o de compreender como uma conjuntura econômica negativa leva às políticas de austeridade, e de como elas contribuem para desregular o ambiente público, enfraquecendo os preceitos democráticos e fazendo surgir novos modelos de ocupação urbana e políticas insurgentes.

Como objetivos específicos, pretende-se contribuir na construção de um melhor equilíbrio social em Adis Abeba baseado em um dos seus maiores desafios: a migração rural urbana. A segregação e a marginalização das pessoas serão superadas por meio de empregos oriundos de agricultura urbana, e os novos cidadãos serão capazes de criar interações sociais nos ‘espaços verdes’ comuns próximos aos grandes rios que cortam a cidade e na periferia urbana. Além disso, pretende-se estabelecer, de vez, uma mentalidade inclusiva e participativa nos novos profissionais que atuam com planejamento urbano e legislação.

Como instrumento de análise, foi feita uma revisão bibliográfica a respeito de temas. Assim, foram aglutinadas opiniões e observações contrárias relacionadas aos diversos temas citados anteriormente a fim de produzir um trabalho rico e plural, sem que, com isso, tenha-se um trabalho evitado pela neutralidade, já que, por se tratar de um tema polêmico e bastante contextualizado, requer posicionamento mais claro por parte do escritor.

Consecutivamente, este trabalho foi dividido em três partes. Inicialmente, ele apresenta a Introdução, trazendo o tema da pesquisa e sua abordagem, bem como o enunciado do Tema-Problema, a formulação do problema, a justificativa, os objetivos gerais e específicos, as hipóteses de pesquisa, a metodologia empregada e as referências.

O Capítulo 1 aborda o planejamento urbano no século XXI, seu conceito e correlação no tempo, bem como o novo pensamento desenvolvimentista percebido nesse século. Posteriormente, elenca-se o capital territorial e a competitividade territorial, seus conceitos e os diferentes elementos que os compõem.

Em consequência, o Capítulo 2 trata das medidas de austeridade na economia, qual é o seu conceito, e como são configuradas, bem como o controle que elas exercem sobre as perspectivas sociais, econômicas e políticas. Aparentemente inofensivas, elas exercem poder sobre as Administrações municipais de modo a influenciar negativamente a consecução dos preceitos democráticos, razão pela qual políticas insurgentes mais radicais surgem com resposta às crises institucionais e conceituais.

O Capítulo 3 traz um estudo de caso promovido em Adis Abeba, capital da Etiópia, levando em consideração o novo estilo de desenvolvimento existente e os conceitos elencados nos capítulos anteriores. Após ampla participação de diferentes atores, elaborou-se um projeto de desenvolvimento para a cidade focado na superação de um problema histórico, a migração rural-urbana e de formas possíveis de torná-la como um desafio que traga conquistas à cidade. Para tal, foi elaborada Análise *Swot*, elencados os atores (*stakeholders*), o que será adicionado à cidade, novas propostas de regulações jurídicas e a sistematicidade do ambiente, promovendo melhorias em diversas áreas conectadas.

A partir dessa divisão e da análise da revisão bibliográfica escolhida, percebe-se que é possível alcançar a superação de problemas urbanos antigos e corriqueiros, desde que haja vontade política, participação popular e conscientização das pessoas a respeito da importância do tema.

Percebeu-se, que o planejamento urbano europeu seguiu a tendência inovadora sobre as máximas desenhadas por Macedo (2008), objetivando minimizar o impacto dos efeitos da urbanização dispersa, estimular o uso misto do espaço urbano, valorizar a circulação de pedestres, incentivar o uso da bicicleta, promover a utilização de pequenos veículos motorizados movidos por

fontes de energia alternativas, dar atenção às demandas das comunidades em pequenos núcleos ou distritos, e preservar o interesse dos bens históricos. Tal configuração seguiu a preleção do urbanista Ebenezer Howard, no qual o desenvolvimento deveria ser no modelo cidade-jardim.

Já o planejamento urbano no Brasil seguiu uma sequência marcada por diferentes fases. A primeira delas, a dos planos de embelezamento, voltava-se para localidades específicas e estava envolto no alargamento de vias, na erradicação de ocupação de baixa renda, na implementação de infra-estrutura, sobretudo de saneamento, e na criação de jardins em praças e parques.

A segunda fase, a de conjunto, passou a enxergar o município a partir de uma conexão de diferentes realidades e tentou aproximar os diferentes polos, havendo a articulação entre bairros, iniciando os primeiros zoneamentos urbanos. A terceira fase, a de planos de desenvolvimento integrado, incorporou outros aspectos econômicos e sociais ao planejamento, havendo um distanciamento da viabilidade de implementação dos planos devido ao tamanho dos planos.

Por fim, na quarta fase, a de planos sem mapas, promoveu-se uma superação dos planos técnicos extensos e dos mapas especiais, enumerando-se objetivos e diretrizes genéricas e ocultando-se os conflitos inerentes à diversidade de interesses relativos ao espaço urbano.

Em Fortaleza, a globalização influenciou a atual gestão pública a adotar medidas parecidas com o que foi executado em algumas cidades europeias, como o fortalecimento do transporte por bicicleta, entretanto com um grave atraso temporal. Por já não haver seguido o modelo por muitos anos, a cultura primordial na cidade é de utilização de carros, e a primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio (2012-2016) priorizou bastante a realização de obras que favorecem o utilitário de veículos automotores, apesar das melhorias no transporte público, como as vias exclusivas para ônibus.

O interesse em Adis Abeba, capital da Etiópia, deu-se pela oportunidade de estar presente naquela cidade em uma Conferência Internacional e um Workshop estudantil nas quais problemas semelhantes aos existentes no Brasil

seriam discutidos *in loco*. Além disso, pela possibilidade de iniciar um novo modelo de gestão ambiental no continente africano, o qual poderá servir, também, como modelo para países desenvolvidos.

O acesso às informações se deu por meio de professores e profissionais especializados em Planejamento Urbano e Arquitetura que estiveram presentes nos eventos e que, através de palestras e exposições, possibilitaram um contato mais rico com o tema. Também foram realizadas reuniões semanais em Viena a fim de discutir pontos de desequilíbrio de Adis Abeba antes da realização da viagem.

## **2 O PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XXI E O CAPITAL TERRITORIAL**

A ideia de desenvolvimento sofreu diversas transformações nos últimos séculos. Desde o mercantilismo, passando pelo liberalismo e, posteriormente, pelo neoliberalismo, a ideia de desenvolvimento esteve atrelada ao acúmulo de riquezas, ao aumento nominal de indicadores econômicos e de uma gestão pública voltada à atração de mais capital. Adam Smith, em 1776, publicou a sua principal obra, a Riqueza das Nações, em que defende, sobretudo, um Estado mínimo na promoção de serviços públicos e de assistência social, mas forte no quesito acumulação de riqueza.

O Estado, desde épocas remotas, intervém na economia de modo a regulá-la a fim de evitar que as crises, que possuem caráter cíclico, na lógica capitalista, e que sempre tendem a surgir, seja pela formação de bolhas, seja pela ausência de responsabilidade dos agentes econômicos, ocorram. Infelizmente, os atores econômicos desejam auferir lucros sem considerar as consequências de suas atitudes, entre as quais estão o desequilíbrio econômico e social e o surgimento de classes sociais antagônicas, criando tensão social.

Assim, entre os fins do Estado, tem-se a construção de uma sociedade equilibrada e sustentável, de modo que as relações econômicas criem um cenário de perpetuação e de estabilidade, o que é benéfico para todos. Quando se percebe um desequilíbrio, seja de ordem de produção acima da demanda, seja pela ausência de oferta de determinado produto ou serviço, ou seja, pela ausência de investimentos em determinado setor-chave da Economia, o Estado tem o dever de regular a situação e, caso não possa saná-la totalmente, de minimizá-la.

### **2.1 Pensamento desenvolvimentista do começo do século XXI**

Finalmente, parece que tal mudança no processo de desenvolvimento foi percebida por alguns teóricos contemporâneos, destacando a urgência do alcance de um desenvolvimento que celebre a liberdade humana e as suas capacidades. Um desses autores é Sen (1997), que sublinha a necessidade de se ter cuidado ao fazer considerações sobre o tema devido à informação

seletiva utilizada para que se realize generalizações que não implicam na realidade propriamente dita.

A fim de explicar seu argumento, o autor utiliza a ideia de que é necessária uma ruptura de planejamento de mercado para se atingir um nível considerável de desenvolvimento. Mas, infelizmente, o que se tem visto nos países em geral é um regramento oriundo do mercado que promove uma ascensão desastrosa de desigualdades. Políticas sociais voltadas à efetiva melhoria social são utilizadas como manobras eleitoreiras a fim de legitimar o poder através do voto, mas acabam não integrando o cerne da Agenda dos governos eleitos, que se afastam das pautas e promessas elencadas na época das campanhas eleitorais e passam a governar em prol dos interesses daqueles grupos que mais oferecem benefícios, ou que exercem maior pressão sobre os seus membros.

Sen (1997) se preocupa em evidenciar a importância do mercado na promoção da melhoria de alguns indicadores, como uma melhor alocação de recursos e a promoção, às vezes, de uma economia sustentável, evitando crises mais profundas. Entretanto, ela também evidencia que o Estado é autor intrínseco nesse processo, pois, através dele e da luta política, atingem-se importantes conquistas que não são possíveis através do mercado, como a igualdade de gênero e de oportunidades, a inclusão e a diminuição da marginalização social, elementos que, historicamente, tendem a ser piorados por meio do mercado.

É importante frisar que a ação governamental também pode ser a causa de um desenvolvimento social limitado, não sendo tal resultado consequência exclusiva da participação do mercado. Reações exacerbadas de governos em termos de protecionismo e intervencionismo, às vezes, não promovem um ganho real em investimentos sociais, como educação, saúde, segurança, igualdade de gênero e reforma agrária. É por isso que o mercado é necessário, devendo agir mutuamente com o Estado, e não como se fossem inimigos.

Para ilustrar a discussão, Sen (1997) demonstra o contraste do que ele nomina como modelos de BLAST e de GAIA, dois tipos diferentes de desenvolvimento que não são, necessariamente, opostos, mas que possuem diferentes aspectos.

O primeiro deles está ligado ao fator de acumulação de riquezas, que, no modelo BLAST, é regido pela máxima "são necessários sacrifícios para um futuro melhor". Dessa forma, em vez de se enfrentar alguns problemas, como baixa renda, altos níveis de desigualdade e autoritarismo intrusivo com políticas públicas de inclusão e distribuição de renda, aceita-se um cenário de tolerância e convivência com tais dificuldades.

No Brasil, infelizmente, a história política tem demonstrado uma maior adesão a esse modelo, sendo algumas dificuldades, como a seca no Nordeste e os altos índices de violência urbana, exemplos de como se aprendeu a aceitar e a conviver com tais dificuldades sem que sejam combatidas veementemente.

O principal argumento contrário a esse modelo gravita em torno da compreensão de que a produtividade necessita de educação, de saúde e de nutrição. Se um país não os possui, não conseguirá atingir um estágio de desenvolvimento completo, o que é nominado como a hipótese de Lee (*"the Lee hypothesis"*).

O modelo de GALA traz uma visão mais natural de análise da interdependência entre bem estar humano e a expansão da produtividade. Em outras palavras, o modelo conecta qualidade de vida e habilidade produtiva de construir um excelente padrão de vida voltado ao indivíduo, ao mesmo tempo em que foca no crescimento econômico. Tal modelo esteve presente em muitos países europeus após a 2ª Guerra Mundial com a ascensão do Estado de Bem Estar Social, apesar da recente crise econômica ter colocado em xeque a sua continuidade.

Envolto à discussão, Sen (1997) afirma que o modelo BLAST está mais baseado em medidas hipotéticas que em informações e dados relevantes, e que não há estudo estatístico que dê suporte ao conflito entre direitos sociais e econômicos. O que o autor deseja destacar com o seu argumento é que essa hipótese é mais usada em teorias e discursos políticos, servindo como elemento de confusão ao público exposto a ela, que, muitas vezes, acredita na falácia política e esquece-se da necessidade de comprovação científica dos seus resultados.

Anteriormente, o desenvolvimentismo, preconizado por Keynes (1992 e 2004) e, no Brasil, por Celso Furtado (2003 e 2009), e que virou a base teórica e ideológica do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Real e das privatizações de empresas estatais, incorporava os dois modelos, pondo o modelo BLAST como inicial no processo de desenvolvimento, no processo de construção de pilares econômicos fortes, ao passo que o modelo GAIA seria possível após aferição de um patamar econômico de prosperidade e de estabilidade, podendo ser percebido amplamente pela população e usufruído pelos diferentes atores sociais.

Ao passo que as etapas finais do desenvolvimentismo nunca eram atingidas e que a população sofria com o modelo estabelecido por essa linha teórica, alguns estudiosos se ergueram contrariamente ao modelo original, sendo o mais importante deles Joseph Stiglitz (1985 e 1986), prêmio Nobel de Economia em 2001 e, no Brasil, Bresser-Pereira (2005). Eles passaram a destacar a necessidade concomitante do desenvolvimento econômico estar associado à equidade social, admitindo a quebra do modelo BLAST e um possível salto ao modelo GAIA inclusive no processo de construção econômica.

Essa linha teórica foi defendida e executada durante os governos dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, nos quais políticas como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), que almejavam a construção de infraestrutura, estiveram na Agenda Política associados às políticas de distribuição de renda e de melhorias sociais, como Fome Zero; Bolsa Família; Minha Casa, Minha Vida; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Básico Técnico e Emprego (Pronatec); Brasil sem Miséria, entre outros.

Como se percebe, no Brasil, há exemplos, que embasam ambos os modelos, tornando a questão ainda mais complicada. Entretanto, segundo Sen (1997), o efeito de incentivo dos direitos sociais e econômicos é muito importante na prevenção de maiores desastres sociais causados num eventual vácuo legislativo a respeito das garantias sociais em um cenário de disputa entre os modelos BLAST e GAIA.

Quando os países investem em capital humano, é mais fácil perceber um desenvolvimento voltado às pessoas que uma visão econômica dura e essencialmente ligada a crescimentos nominais, mas que não se traduzem em melhorias reais para a população. E tal cenário tem dois efeitos sobre o desenvolvimento: direto, relacionado ao valor intrínseco constitutivo da liberdade humana e na qualidade de vida; e indireto, referente à contribuição no aumento da capacidade produtiva e no crescimento econômico.

Por fim, é difícil mensurar o desenvolvimento humano, pois ele não pode ser mensurado com preços e medidas utilizadas pelo mercado. Diferenças de idade, gênero, talentos e outros fatores influenciam a percepção de bem estar, tornando a questão ainda mais complexa.

Um desses índices que pretende mensurar os países é o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2015, calculado pela Organização das Nações Unidas através do seu Programa de Desenvolvimento. Através dele, podem-se comparar países levando em consideração suas riquezas, índices de alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade, entre outros. A escala de tal índice varia entre 0,00 (zero) e 1,00 (um).

Em 2015, foi divulgado o *ranking* de países no âmbito da Organização das Nações Unidas tendo como base o ano de 2014. Nessa divulgação, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - `NUD (2014) a Noruega está em primeiro lugar, com índice de 0,944, auferindo crescimento de 0,002 em comparação ao no de 2013. Em segundo lugar está a Austrália, com índice de 0,935. Na sequência, estão Suíça (0,930), Dinamarca (0,923), Países Baixos (0,922), Alemanha (0,916), Irlanda (0,916) e Estados Unidos (0,915). A Áustria, local de realização do projeto aqui discutido, ocupa a 23ª posição, com índice de 0,885.

O Brasil caiu uma posição em relação à análise anterior, ocupando, na lista divulgada em 2015, a 75ª posição, com índice de 0,755 e crescimento de 0,003. Os outros países emergentes integrantes dos BRICS ocupam, respectivamente, 50ª (Rússia – 0,798), 90ª (China – 0,727), 116ª (África do Sul – 0,666) e 130ª (Índia – 0,609) posição.

Entre os piores colocados, estão o Chade (0,392), a Eritreia (0,391), a República Centro-Africana (0,350) e o Níger (0,348). A Etiópia, país analisado nesse trabalho, ocupa a 174ª posição, com índice de 0,442 e crescimento de 0,003 em relação à análise anterior.

Como se percebem, as diferenças entre os países europeus, o Brasil e a Etiópia são muito grandes. Enquanto os primeiros figuram entre os países com índices de desenvolvimento mais altos do mundo, o Brasil ocupa posição intermediária e ainda muito à frente da Etiópia, um dos países que mais cresce na África, mas que, ainda, sofre consequências drásticas do seu passado colonial e da irresponsabilidade política de seus governantes.

## **2.2 O Capital e a Competitividade Territorial**

Inicialmente, faz-se mister elencar que o conceito de território trazido nesse capítulo está dissociado daquele trazido pela Constituição Federal em 1988, na qual os territórios seriam áreas politicamente definidas que não seriam estados da Federação. Território, para o que se está sendo discutido, faz referência à porção de terra, área ou região minimamente organizada e em que existe atuação humana de forma a tomar decisões e a se auto-organizar e se auto gerir, devendo a tomada de decisões ser realizada por um grupo de pessoas.

As decisões tomadas são um elemento constitutivo do território aqui discutido, as quais não são influenciadas, em sua maioria, por forças naturais, mas pelo processo decisório humano, sendo o homem, ao mesmo tempo, agente político, sendo o seu bem estar o objetivo de tal processo, e paciente de tais decisões.

Uma vez feita tal consideração, destaca-se outro conceito importante na consecução de um planejamento urbano responsável que promove, conseqüentemente, um desenvolvimento sustentável, a competitividade territorial. Fresno (2000) coloca o Capital Territorial como elemento central na competitividade territorial, conceito que promove uma ruptura com o clássico padrão de competitividade econômica. A competitividade territorial seria, nessa direção, um atributo daqueles territórios que conseguem, ao mesmo tempo, atender às demandas do mercado e manter a viabilidade ambiental,

econômica, social e cultural (competitividades intrínseca ao conceito maior), estando conectados numa lógica estrutural de rede e de articulação interterritorial.

A competitividade ambiental, a primeira elencada por Fresno (2000, p. 76, tradução livre<sup>1</sup>), é aquela associada à “capacidade dos agentes de valorizar seu entorno, fazendo dele um elemento ‘distintivo’ de seu território; garantindo, ao mesmo tempo, a conservação e a renovação dos recursos naturais e patrimoniais”. Os territórios em questão devem, ao mesmo tempo, servir de moradia e de fonte de renda às pessoas e possuir elementos que os distingam dos demais associados às políticas de renovação e de conservação que perpetuem tal condição no tempo, tornando-os um marco nos segmentos em que se inserem.

Em outras palavras, utilizando a realidade de diferentes lugares do Estado do Ceará, o município de Guaramiranga, que se inseriu no cenário cearense como um ambiente de clima ameno, mata nativa e diversas belezas naturais, deve diferenciar-se de outros municípios com leque parecido de atrações, como Ubajara e Pacatuba, diferenciando-se a partir de elementos que o tornem distintivo, ou seja, único.

Outro exemplo de bastante sucesso é Jericoacoara, que enfrentou uma concorrência de outras praias famosas no estado, mas que conseguiu não só se estabelecer como destino estadual, mas nacional e internacional, sendo eleita pelo Jornal Huffington Post (2014) como a 4ª melhor praia do mundo.

Já a competitividade econômica gravita, segundo tópico levantado por Fresno (2000, p. 76, tradução livre<sup>2</sup>) na competitividade territorial, gira em torno da “capacidade dos agentes para produzir e manter o máximo de valor adicionado ao território mediante o reforço dos vínculos entre os setores,

<sup>1</sup> FRESNO (2000, p. 76):

“La ‘competitividad medio ambiental’: Capacidad de los agentes para valorizar su entorno haciendo del mismo un elemento ‘distintivo’ de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales”

<sup>2</sup> FRESNO (2000, p. 76):

“La ‘competitividad económica’: Capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales”.

fazendo com que a combinação de recursos constitua ativos para valorizar o caráter específico dos produtos e serviços locais”.

Como exemplo, podemos utilizar a cidade de Juazeiro do Norte, famosa pelo turismo religioso e pela carga histórica ali presente e que, assim como Canindé, associou diferentes setores, como o hoteleiro, o de transporte, o gastronômico, entre outros, objetivando fortalecer a imagem da cidade como a “terra do Padre Cícero” e do tradicional estilo de vida nordestino.

A competitividade social, para Fresno (2000, p. 76, tradução livre<sup>3</sup>), envolve “a capacidade dos agentes de atuar eficazmente em conjunto na base de uma concepção de projeto consensuada e fomentada por consultas entre os diferentes níveis institucionais”. Na teoria, os preceitos democráticos seguem o prelecionado conceito e legitimam o governo eleito através do sufrágio universal a desempenhar ações que são, de certa forma, consensuais.

Convém destacar, entretanto, em alguns casos, que tal consenso é meramente simbólico, visto que aqueles que são eleitos se afastam totalmente das pautas e propostas levantadas durante as campanhas eleitorais, passando a desempenhar uma agenda contrária àquela que foi eleita.

Dessa forma, deve-se repensar o pacto democrático e, além de se eleger pessoas ou partidos, eleger agendas, que devem ser cumpridas por quaisquer que sejam os escolhidos. Outra melhoria que poderia ser incorporada ao sistema político para garantir a participação da ampla maioria da população seria realizar, de dois em dois anos juntamente com as eleições, consultas públicas a fim de se inquirir a aprovação em decisões que impactariam permanentemente os territórios, garantindo, verdadeiramente, a vontade da maioria no referente ao poder de decisão dela sobre o território em que vive.

Sobretudo no Brasil, nos últimos anos, viu-se uma forte ruptura com o que ficou decidido no processo eleitoral em todas as esferas de poder ( federal,

<sup>3</sup> FRESNO (2000, p. 76):

“La ‘competitividad social’: Capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales”.

estadual e municipal), demonstrando a urgência e necessidade de tais medidas.

Por fim, Fresno (2000, p. 76) elenca a importância dos territórios, a fim de serem competitivos, de se situarem no contexto global e de fazerem valer seus projetos de território, sobretudo em um contexto de globalização. Infelizmente, com o aumento das conexões globais, passou-se a comercializar a imagem de território sob um viés de competição global na qual foi supervalorizada a questão da infraestrutura, sendo considerados bem sucedidos aqueles que realizam grandes obras, o que é traduzido, no contexto das grandes metrópoles e das cidades mundiais, por meio da competição dos prédios mais altos do mundo e da capacidade de atração de imigrantes. Em muitos casos, almeja-se tais objetivos apesar de existir incapacidade técnica, orçamentária e social de se sustentar tal título, como em Adis Abeba, capital da Etiópia.

Incutido ao tema, Camagni (2013) destaca os diferentes tipos de crescimento e desenvolvimento de regiões sob a perspectiva do comércio internacional. Ele elenca alguns benefícios no começo da expansão, como o aumento da tendência de concentração de capital em algumas regiões, tornando-as mais prósperas que as outras. Entretanto, tal fenômeno possui a contrapartida de provocar desigualdade, também relacionada a uma superação da capacidade de fornecimento de cada região.

Essa situação se torna mais importante e séria com o processo de globalização. Camagni (2013) elenca que as regiões e os países devem focar na competitividade de seus sistemas, pois, caso contrário, eles permanecerão em desvantagem no cenário de competição global e acumularão desvantagens, devendo, pois, criar capital territorial. Esse argumento é apoiado por algumas teorias do Comércio Internacional, e está mais presente nas orientações trazidas por Smith (teoria das vantagens absolutas) e por Porter (teoria das vantagens competitivas) que nas de David Ricardo (teoria das vantagens comparativas).

Neste sentido, o conceito de Capital Territorial foi inicialmente trazido pela Comissão da União Europeia, sendo diferente em cada região e

promovendo um maior retorno para alguns tipos de investimentos principalmente por sua eficiência na utilização de recursos.

Ele é, de acordo com Fresno (2000, p. 77, tradução livre<sup>4</sup>): “o conjunto de elementos a disposição do território, de caráter material ou imaterial, que podem constituir um ativo ou uma dificuldade” sendo, também, a “riqueza do território (atividades, paisagens, patrimônio, conhecimentos técnicos)” (FRESNO, p. 77, tradução livre).

A palavra território é mais bem utilizada nesse contexto para fazer referência ao conceito, pois inclui os seguintes elementos: externalidades, produções de atividade, tradições, habilidades, relacionamentos, elementos culturais e valores, regras e práticas de um modelo de governança. Associado, segundo OCDE (2001, p. 15), a alguns fatores que influenciam o capital territorial, como a localização geográfica, localização, tamanho, fatores de produção, clima, tradições, recursos naturais, qualidade de vida, conhecimentos, costumes, regras informais que permitam a cooperação e solidariedade entre os diferentes atores sociais. Marshall (2001 *apud* OCDE 2001, p. 15) também inclui o ambiente como um desses fatores, sendo uma combinação de instituições, regras, práticas, produtores, pesquisadores e políticos que tornam uma inovação possível.

Segundo Fresno (2000), o Capital Territorial pode ser utilizado para revalorizar recursos descuidados e transformá-los em estratégias de desenvolvimento; valorizar especificidades do território e criar novas especificidades oriundas da combinação de diferentes setores; e fomentar o descobrimento de recursos locais desconhecidos ou ignorar, passando a reconsiderar elementos anteriormente percebidos com negativos como potencial para novas formas de desenvolvimento.

Sob um prisma diferenciado, Camagni (2013) divide o capital territorial em duas dimensões: rivalidade (bens públicos, bens privados e classe

<sup>4</sup> FRESNO (2000, p. 77):

“El conjunto de los elementos a disposición del territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir en ocasiones un activo o una dificultad. Todos estos elementos constituyen la riqueza del territorio (actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc).”

intermediária de bens de clube); e materialidade (bens tangíveis, bens intangíveis, e classe intermediária de ambos).

Nessa divisão, o autor destaca que os exemplos de bens intermediários são mais afetados pela governança desempenhada. Novas formas que levam em consideração os acordos, as cooperações e a sinergia público/privada têm mais potencial de ter uma boa performance. Mas, alguns fatores limitantes também dificultam os seus desempenhos, como exploração não sustentável e aumento do aluguel de terras.

Fresno (2000) elencou diferentes integrantes do capital territorial, entre os quais estariam os recursos físicos e a sua gestão (recursos naturais, equipamentos e infraestruturas, patrimônio histórico e arquitetônico); a cultura e a identidade de território (valores compartilhados pelos agentes do território, interesses, mentalidades); os recursos humanos (características demográficas da população e sua estrutura social); os conhecimentos técnicos implícitos e explícitos (controle de tecnologias e capacidade de investigação); as instituições e administração local (o jogo político, a governança do território, os recursos financeiros); as atividades e empresas (concentração geográfica e estrutura); os mercados e as relações externas (redes de intercâmbio e de promoção); e a imagem e a percepção do território (como ele é encarado).

Entre outras formas de capital que influenciam o capital territorial, inclui-se o capital social. De acordo com Camagni (2013, p. 40, tradução livre), ele é “o conjunto de normas e valores que governam as interações entre as pessoas, as instituições (...), as relações de negócios (...) e a coesão geral da sociedade”, ou seja, é a liga que mantém a sociedade unida.

Ele é importante, pois é o bem público que mais produz externalidades para todo o sistema econômico, impactando a eficiência de outros fatores, inclusive as dimensões micro e macro; e formal e informal. Impacto na circulação da informação e no nível de cooperação, sendo essencial para os acadêmicos da matéria.

Outros fatores que influenciam o capital territorial são o Capital Humano, o Capital Relacional, os Serviços de Relacionamento Privados, as

Cooperações de Negócios, o Capital Privado Fixado e os bens de pedágio, bens tangíveis intermediários e bens e recursos públicos.

Finalmente, o papel econômico do capital territorial é o de fortalecer a eficiência e a produtividade das atividades locais. A divisão proposta por Camagni é um método que tenta simplificar a compreensão a medição quantitativa dessa variável. E o mesmo destaca que novas formas de governança participativa e inclusiva são necessárias para maximizar a comunidade local.

No Brasil, o entendimento de tais conceitos se traduziu na legislação e interpretação de textos normativos que priorizam os Municípios como atores do Planejamento Urbano.

### **2.3 Legislação e jurisprudência brasileiras que versam sobre Planejamento Urbano**

O Direito brasileiro tratou de conferir competência concorrente para legislar sobre Direito Municipal e Urbanístico, conforme está colocado na Constituição Federal (1988):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:  
I - **direito** tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; (Grifou-se)

Entretanto, a Carta Magna (1988) também conferiu maior importância aos Municípios no que concerne à legislação a respeito do Planejamento Urbano embasado, principalmente, no interesse local sobre a matéria, pois promove impactos direto à população daquela localidade. Assim, traz, no que concerne à competência municipal:

Art. 30. **Compete aos Municípios:**  
**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**  
**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**  
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;  
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;  
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;  
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;  
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - **promover**, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento** e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo **urbano**;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Grifou-se)

Ademais, a Constituição Federal (1988) traz, no que tange ao desenvolvimento urbano, a aprovação, pelo ente Municipal, de Plano Diretor que irá servir como documento diretivo de como ele será desempenhado em cada município, preocupando-se com o desenvolvimento de funções sociais na cidade e com o bem estar dos habitantes, destacando o predomínio do interesse local:

Art. 182. **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**.

§ 1º **O plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**. (Grifou-se)

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário RE 746356/SP, Relator: Min. Gilmar Mendes, data de julgamento: 28/05/2013 (2013):

Agravo regimental em recurso extraordinário.

2. Direito de construir. Limitações administrativas. Adequação ao ordenamento territorial municipal. **Planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Competência municipal**. Precedente.

3. Construção. Manifestação do direito de propriedade que não prescinde de licença para construir. Não observância das regras aplicáveis. Ausência da faculdade de construir. Precedente.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (Grifou-se)

Manifestou-se o Egrégio Tribunal em Recurso Extraordinário com Agravo ARE 771651/SP, Relatora: Min. Rosa Weber, data de julgamento: 11/02/2014 (2014) em decisão que versou, também, sobre controle de constitucionalidade de lei municipal, desde que observadas as normas estaduais de direito urbanístico:

Vistos etc. Contra o juízo negativo de admissibilidade do recurso extraordinário, exarado pela Presidência do Tribunal a quo, foi manejado agravo. Na minuta, sustenta-se que o recurso extraordinário reúne todos os requisitos para sua admissão. Aparelhado o recurso na violação dos arts. 1º, IV, 5º, 22, XXIX, 60, §

4º, IV, 170, II e IV, 173, § 1º, II, e 182 da Lei Maior. É o relatório. Decido. Preenchidos os pressupostos extrínsecos. Da detida análise dos fundamentos da decisão denegatória de seguimento do recurso extraordinário, bem como à luz das razões de decidir adotadas pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do recurso veiculado na instância ordinária, concluo que nada colhe o agravo. A matéria veiculada no extraordinário, recurso que busca o agravante destrancar, já foi objeto de exame por esta Suprema Corte, a denotar a desnecessidade de reparos na decisão prolatada pelo Tribunal de origem. Colho precedentes: “DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. **PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E PAISAGEM URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009.** A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 - denominada Lei Cidade Limpa - trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Agravo regimental conhecido e não provido” (AI 799.690-AgR, minha relatoria, 1ª Turma, DJe 03.02.2014) “AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. **CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANEJAMENTO COSTEIRO. 1. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanístico, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico. 2. Deficiência na fundamentação do recurso. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravos regimentais aos quais se nega provimento” (RE 474.922-AgR-segundo, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, DJe 20.02.2013) Nesse sentir, não merece processamento o apelo extremo, consoante também se denota dos fundamentos da decisão que desafiou o recurso, aos quais me reporto e cuja detida análise conduz à conclusão pela ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. Nego seguimento (art. 21, § 1º, do RISTF). (Grifou-se).**

O Supremo Tribunal Federal também se manifestou em Recurso Extraordinário RE 836579/RS, Relatora: Min. Cármen Lúcia, data de julgamento: 03/12/2015 (2015) no sentido de que a competência municipal não se coaduna com a proibição universal da utilização de determinada substância autorizada pelas legislações federal e estadual, podendo ser no sentido de limitar ou regular o uso, mas não de proibi-lo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. **RESPEITADA A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E NACIONAL, O MUNICÍPIO DISPÕE DE COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: PRECEDENTES. LEI MUNICIPAL: ALEGADA EXTRAPOLAÇÃO DA**

LEGISLAÇÃO FEDERAL: SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. RESTRIÇÃO IMPOSTA POR LEI MUNICIPAL PARA O USO DE HERBICIDA. LEGALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. ARTIGO 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. **A Lei Municipal n. 3.480/99** ao impor determinadas restrições ao uso de agrotóxico de princípio ativo 2.4-D perto de determinados locais no município **não ultrapassou sua competência legislativa**, com fundamento no inciso I, do **artigo 30, da Constituição Federal**, o qual **autoriza o Município, como ente federativo, a legislar sobre assuntos de interesse local**. 2. Dessa forma, a **legislação municipal não negou vigência à legislação federal ou estadual editada sobre a matéria, uma vez que não houve proibição da aplicação do produto, estando autorizado o seu uso, mas apenas determinou a observância de certo distanciamento de moradias, nascentes e pomares, o que se mostra, de todo, plausível, e dentro da competência legislativa do município**” (doc. 14). Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

(...)

**Não houve, portanto, a proibição da comercialização e uso de agrotóxicos** de princípio ativo 2.4-D, o que, por certo, **ultrapassaria os limites da competência municipal, mas tão somente, restrição do seu uso perto de determinados locais do município**, com fundamento no inciso I, do artigo 30 da Constituição Federal, o qual autoriza o Município, como ente federativo, a legislar sobre assuntos de interesse local (...). Dessa forma, a legislação municipal não negou vigência à legislação federal ou estadual editada sobre a matéria, uma vez que não houve proibição da aplicação do produto, estando autorizado o seu uso, mas apenas determinou a observância de certo distanciamento de moradias, nascentes e pomares, o que se mostra, de todo, plausível, e dentro da competência legislativa do município. (...) Por fim, é de se considerar que a lei municipal questionada é de 1999, ou seja, há vários anos produz os seus efeitos sem que tenha sido questionada pela ora apelante, o que somente foi feito quando já passados mais de dez anos de sua vigência, o que vem ratificar a inexistência de ilegalidade ou abuso das restrições ali impostas. Diante do exposto, nego provimento à **apelação**” (doc. 14).

(...)

**CONSTITUCIONAL. INSTALAÇÃO DE TORRES DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA DISCIPLINAR O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO**” (RE n. 632.006-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 1º.12.2014). “Agravos regimentais em recurso extraordinário. 2. **Direito de construir. Limitações administrativas. Adequação ao ordenamento territorial municipal. Planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Competência municipal.** Precedente. 3. Construção. Manifestação do direito de propriedade que não prescinde de licença para construir. Não observância das regras aplicáveis. Ausência da faculdade de construir. Precedente. 4. Agravos regimentais a que se nega provimento” (RE n. 746.356-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 10.6.2013).

(...)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. **INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.** PRECEDENTES. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. **NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL.** IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local.** Precedentes. II - Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE n. 747.757-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 13.8.2014). “1. RECURSO. Extraordinário. (...) (Grifou-se)

Tratando do assunto de competência concorrente, o Egrégio Tribunal editou a súmula 280 no sentido de limitar o acesso ao recurso extraordinário quando se trata de assunto de interesse local:

**Súmula 280/STF - 12/07/2016. Recurso extraordinário. Ofensa a direito local. Descabimento. CPC, art. 541. Lei 8.038/1990, art. 26.**  
«Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.» (Grifou-se)

Também decidiu o Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário com Agravo, Relatora: Min. Cármen Lúcia, data de julgamento: 31/01/2014 (2014), quando tratada a ocupação territorial do solo, que o Município não extrapola a sua competência, nem comete qualquer ilegalidade quando atua por meio do poder de polícia no sentido de vetar ou demolir construção ilegal, sobretudo por estarem sendo respeitadas a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade urbana:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. **DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL EM SITUAÇÃO IRREGULAR: ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.** SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Agravo nos autos principais contra decisão de inadmissão de recurso extraordinário, interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República. 2. A Segunda Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios decidiu: “DIREITO ADMINISTRATIVO. **IMÓVEL IRREGULAR. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO CONFORME A LEGALIDADE.** 1. **O Poder Público tem o poder-dever de fiscalizar qualquer obra e até mesmo praticar atos de demolição caso essa construção mostre**

**alguma irregularidade**, inclusive, prescindindo-se de provimento jurisdicional para tal fim. É dizer, **em decorrência do poder de polícia, a Administração Pública goza da prerrogativa de proteger e fiscalizar o planejamento urbano, dentro do qual deve combater as construções irregulares em área pública.** 2. O Código de Edificações do Distrito Federal - Lei n. 2.105/1998 - possibilita à Administração, embargar e demolir os imóveis em situação irregular. A esse respeito, cuidam os arts. 16 e 17 do referido diploma legal. No mesmo sentido, o art. 178 da Lei n. 2.105/1998 impõe ao particular que constrói irregularmente a demolição da respectiva obra como penalidade. 3. No caso vertente, o lote ocupado pelo autor está inserto em área pública irregularmente loteada, conhecida como Setor Habitacional Arniqueiras. Em momento algum o requerente demonstra qualquer autorização para ocupar a área, tampouco para construir. A irregularidade da obra, portanto, é incontroversa. 4. Merece destaque que, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público com o objetivo de desconstituir parcelamentos de solo para fins urbanos clandestinos, que inclui o Setor Habitacional Arniqueiras - SHAr, foi proferida decisão liminar autorizando o Poder Público a adotar 'medidas ínsitas ao pleno exercício do poder de polícia administrativa, inclusive com embargo, demolição ou desconstituição' como forma de 'impedir o início ou prosseguimento de toda e qualquer ocupação irregular do solo, obra de edificação ou benfeitoria, em qualquer área do SHAr'. Essa decisão foi proferida em dezembro de 2008, época em que, conforme o registro fotográfico acostado, ainda não havia qualquer edificação no lote ocupado pelo autor. **Não obstante a falta de autorização administrativa e o impedimento determinado por decisão judicial, o requerente construiu uma edificação de três pavimentos no terreno. Note-se, portanto, que não se trata de meros reparos, como insiste o apelante, mas da construção de uma residência sem autorização administrativa e com expresso impedimento judicial.** 5. Não tem razão a alegação de que a obra reflete o mero exercício do seu direito de propriedade e de sua garantia de moradia. **Proprietário não é, pois a ocupação de particular sobre bem público sequer caracteriza a posse, quem dirá a aquisição de propriedade. E o direito de moradia, a fim de ser preservado o interesse coletivo, deve ser balizado por outros princípios constitucionais, como os da defesa do meio ambiente e da função social da propriedade urbana.** Além disso, cumpre destacar que a possibilidade de regularização urbana da área não dá autor o direito de edificar sem prévio licenciamento (alvará de construção). 6. Em conclusão: **os atos administrativos que determinam o embargo da obra e a demolição da edificação não estão eivados de qualquer ilegalidade. A Administração Pública nada mais fez que cumprir com o seu dever de fiscalização, impedindo a continuidade e determinando a desconstituição de obra irregular em área pública.** 7. Recurso conhecido e não provido. Maioria. (Grifou-se).

Percebe-se, dessa forma, que o ordenamento jurídico e a jurisprudência pátria conferem ao ente municipal o dever diretivo do planejamento urbano local, desde que respeitadas normas federais e estaduais.

### **3 A AUSTERIDADE E O CONTROLE DAS PERSPECTIVAS SOCIAIS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS**

O modelo desenvolvimentista amplamente defendido durante o século XX chegou a uma situação de declínio, sendo paulatinamente substituído pelo novo pensamento que ficou evidenciado no capítulo anterior. Entretanto, o Capital Territorial e o desenvolvimento de alguns territórios sofreram e ainda continuam sofrendo impactos negativos daquele pensamento, que não impunha limitações e desconsiderava o ponto de saturação urbana e social dessas localidades.

Entre aquelas que foram mais atingidas estão as cidades europeias, acostumadas, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, a conviver pacificamente e focar na implementação e no controle de políticas públicas de inclusão social e participação. Elas foram vítimas, após obter ascensão, de uma crise econômica e social sem precedentes que têm colocado alguns direitos em perigo, como a livre circulação de pessoas e o acesso ao emprego. Nesse contexto, políticas de austeridade têm promovido cortes orçamentários em segmentos sociais em benefício de atores econômicos, atitude que demonstra uma deturpação da função do ente governamental.

Somado a isso, uma série de guerras civis na África e no Oriente Médio, associada à eclosão do terrorismo internacional, desregularam Estados como a Síria, o Afeganistão e o Iraque e fizeram com que parte de suas populações decidissem migrar rumo aos países europeus, os quais, naquele momento, mostravam-se aberto aos novos imigrantes e refugiados. Entretanto, como o número de ingressantes tornou-se demasiadamente grande, além da já presente xenofobia, os países europeus passaram a enfrentar a crise dos refugiados. Isso elevou os níveis de rejeição aos partidários coniventes com a chegada dos novos moradores e elevou a possibilidade de que governos xenófobos ascendam ao poder e transformem a realidade construída a tão duras penas. No Brasil, tal situação se converse no fortalecimento da extrema direita.

A situação europeia não denota somente a realidade existente naquele continente, mas em muitos outros países, como o Brasil, a Etiópia, a África do

Sul, a Rússia e a Índia. A escolha pela Europa partiu do fato de que já enfrenta a situação negativa há alguns anos, permitindo com que haja base teórica para se formarem conclusões mais concretas.

Espera-se, através da análise dos modelos encontrados naquele continente, que outros territórios enfrentando situações semelhantes, seja de imigração, seja de fraco desempenho econômico, encontrem soluções diferentes e inovadoras a fim de superar as dificuldades, sempre levando em conta a importância da pluralidade e da diversidade, bem como a dignidade humana.

### **3.1 A cidade europeia: ápice e declínio**

A “cidade europeia” nasceu, segundo Benévolo (1993, p. 116), ao mesmo tempo que o continente europeu. Anteriormente às Revoluções Industriais, o nível comercial era o método de avaliação de prosperidade das cidades europeias, e não a burocracia ou a gestão (Weber, 1968; Long e Shleifer, 1993 *apud* Benévolo, 1993).

Essa opinião foi defendida por alguns autores interessados no progresso econômico durante a Revolução Industrial, provocando uma alteração não somente na produção de escala e na organização social, mas também na percepção do espaço. Nesse momento, o paradigma de análise da prosperidade econômica começou a ser alterado, então tornou-se dificultosa a confirmação do sucesso econômico e do crescimento sem levar em consideração os métodos trazidos pela Revolução Industrial.

A fim de resolver o problema, alguns autores propuseram caminhos para mensurar a prosperidade econômica. Entre eles, estavam Long e Shleifer (1993), mas as duas metodologias trazidas por eles possuem algumas limitações na interpretação das informações providenciadas, pois considera-se que a mera análise do número de pessoas residentes em um ambiente não é suficiente para explicar, sozinha, o grau de prosperidade econômica da comunidade, podendo ser útil, talvez, numa perspectiva individual. Talvez até houvesse uma grande oferta de emprego, mas as condições de vida anteriores à Revolução Industrial não permitiam ascensão social durante o sistema feudal devido à forte divisão social de classes.

Após a Revolução Industrial, a “cidade europeia” passou a ser administrada equivalentemente às empresas: uma forma política de gestão chamada de “Novas Políticas Urbanas” por Cox e Mair (1988) e por Kirlin e Marshall (1988 *apud* Hubbard e Hall, 1998). Hubbard e Hall (1998) apresentaram o conceito como uma ruptura de prioridades, que outrora eram direcionadas ao bem estar local, passando a ser orientadas por políticas que levavam ao crescimento e ao desenvolvimento econômico local, que eram preocupações, originalmente, associadas ao setor privado, envolvendo gestão de risco, administração e geração de lucros.

Na mesma direção, alguns autores, como Mollenkopf (1983), Judd e Ready (1986), Gottdiener (1987), Harvey (1989) *apud* Hubbard e Hall (1998), explicam esse tipo de governança como “cidade empreendedora”, ou cidade que acumula capital nas suas fronteiras (Hubbard e Hall, 1998). Para eles, os municípios fazem um enorme esforço para manterem as cidades conectadas à Economia Global, e o único caminho visualizado por seus administradores para manter esse processo é gerir a Administração Pública da mesma forma que se gere uma empresa.

O sucesso da cidade empresarial entre diversas cidades no mundo é explicada por Jessop (1996 *apud* Hubbard e Hall, 1998) como resultado da sua popularidade como solução para superar o declínio enfrentado por alguma delas. Para o autor, esse sistema de gestão é bom e traz crescimento econômico ao nível local. Hubbard e Hall (2008) vão além e apontam as duas características desse conceito: desenvolvimento econômico local pró-crescimento e mudanças organizacionais e institucionais de governo urbano para governança urbana.

A primeira característica apontada pelos autores está ligada à geração de emprego, ao aumento da base da arrecadação tributária e à atração de novos negócios e investimentos. Eles criam um ambiente propício à crença de investidores de que certas vantagens comparativas estão presentes na cidade, levando-os a investir ali. Essa característica também está conectada à ideia de competição internacional entre cidades que pressionam os municípios a tomar decisões, em momentos de crise, direcionadas à austeridade.

A segunda característica trazida por Hubbard e Hall (2008) está relacionada à mudança dos parceiros dos municípios. Em vez de focar no setor público, as prefeituras almejam atrair atores privados e semi-privados, processo chamado de politização (“*politicization*”). E essa é a explicação do motivo que levou à explosão de parcerias público-privadas no último século.

O problema é que, quando atinge o interesse privado, o setor público tem suas ações limitadas pelos contrastes que impõem uma série de condições. Uma vez submetido ao interesse privado, precisa aceitar decisões e o emparelhamento que vão além do interesse público. O setor privado, primordialmente, preocupa-se a respeito dos seus lucros, e não com o que é melhor para as pessoas ou para o meio ambiente, matérias que devem ser levadas em consideração pelo setor público.

Após o entusiasmo inicial dos primeiros ganhos econômicos, esse modelo de gestão de cidade passou a mostrar falhas. Como um deles, Benévolo (1993) apontou que o tratamento da cidade como empresa altera a organização territorial, passando de um espaço equilibrado a um refúgio precário e espaço indefinido. Esses problemas refletem não somente a escassez de planejamento urbano e o baixo desenvolvimento arquitetônico, mas também a influência política negativa. As cidades não se preocupam com a qualidade de vida de seus cidadãos, mas somente em construir casas e mais casas, utilizando o setor de construção civil como um indicador econômico (de troca de valor), mas não como um espaço de moradia (valor usado).

Assim, as primeiras contradições passam a surgir: altos níveis de desenvolvimento associado ao aumento da pobreza, da fome e de outros problemas sociais, fazendo com que a cidade europeia seja considerada, por Donald *et al.* (2014) como o espaço mais vulnerável da sociedade. Concentração de renda e pobreza levam às tensões sociais, criando um intervalo entre as diferentes classes e aumentando o nível de segregação. Essa organização não é sustentável e tem mostrado suas fraquezas após a crise que atingiu os países europeus em 2008.

### 3.2 O risco aos preceitos democráticos

O orçamento dos municípios, já comprometido com os projetos de negócios, passou a ser a principal dificuldade de gestão das prefeituras. Em vez de enfrentar o problema através de realocação de recursos, os administradores públicos, essencialmente influenciados pela ideologia neoliberal, tentam adaptá-la ao cenário enfrentado, promovendo cortes, principalmente em caracteres sociais, demonstrando que a análise econômica do Direito impõe, muitas vezes, decisões ortodoxas.

O conceito de austeridade envolve a reunião das “políticas governamentais de redução de *deficit* fiscal e orçamentário e de aumento progressivo de cortes por meio do congelamento dos custos laborais, aumentos de impostos, privatizações, reconfiguração dos serviços públicos e do Estado de Bem Estar Social” (Whitfield, 2013 *apud* Donald *et al*, 2014, p. 05, tradução livre). Em outras palavras, a austeridade é a “principal manifestação do desenvolvimento neoliberal e da falta de prestígio dos sistemas Fordista-Keynesianista” (Harvey, 2005; Peck, 2014 *apud* Donald *et al*, 2014, p. 05, tradução livre).

Para compreender a complexidade do tema, como Aalsbers (2009, p. 34) afirmou, é necessário criar relações entre os níveis nacional e municipal como “o entendimento das ligações entre o local e o global”. A falta de verba pública no nível municipal gera desemprego, que não se associa ao crescimento econômico. O desemprego significa um menor mercado consumidor e uma menor liquidez na economia, levando à recessão.

A escolha política incutida na gestão dos orçamentos públicos, que já estão comprometidos com despesas que mantêm as “cidades como empresas”, muitas vezes levam à insolvência pública e ao aumento da dívida, tornando ainda mais difícil sair desse ciclo vicioso (Hacker e Loewentheil, 2012; Donald *et al*, 2014). Um longo caminho para superar a crise é enfrentado pelo mercado e pelos consumidores, generalizando a crise de desconfiança na habilidade do governo de superar o cenário negativo. Isso é, geralmente, utilizado pelo governo para convencer as pessoas de que políticas de austeridade são necessárias, mas que, às vezes, pioram ainda mais a

situação. Novos cortes em investimentos públicos aumentam o nível de desemprego e tudo continua no mesmo ciclo.

No caso brasileiro e em momentos de crise profunda, o Governo Federal se preocupa com a insolvência pública e deixa os serviços públicos mais urgentes sob a responsabilidade dos Estados e dos Municípios, que também enfrentam um péssimo problema de endividamento, aumentando a descentralização política e econômica. O governo central deseja que eles mantenham o equilíbrio e se comportem na direção da política nacional, mas os agentes políticos ainda precisam prestar assistência às pessoas, o que torna insustentável a situação para municípios e gestores públicos.

Em adição, Donald *et al.* (2014) apontam que, durante os regimes de austeridade, normalmente ocorre o abandono de preceitos democráticos devido à pressão causada pelas exigências fiscais. Os líderes eleitos são retirados de seus cargos e novos líderes aptos a lidar com tópicos fiscais são colocados no poder, obedecendo os preceitos neoliberais de reequilíbrio fiscal e orçamentário.

Em outras palavras, as elites que dominaram o governo por muitos anos encontram um novo caminho para se manter no poder através de coalizões políticas informais denominadas “máquinas de austeridade” - “*austerity machines*” (Donald e Gray, 2013). Donald *et al.* (2014) afirmam que o projeto ideológico promovido pelas elites locais tenta criar, na população, o reconhecimento da conexão entre crescimento e lucros privados.

Para conseguir uma melhor aceitação pública, eles justificam tais medidas sob o pretexto da criação de empregos, aumento da arrecadação tributária e aumento generalizado da qualidade de vida das pessoas. Mas, as consequências desse modelo de governança podem ser devastadoras, provocando mudanças no conceito do Estado, na sua função e no crescimento das desigualdades urbanas.

Ainda, com o objetivo de diminuir a tensão social e diminuir os confrontos diários de classe, alguns políticos instauram o zoneamento urbano como uma maneira de manter a população pobre longe de áreas ricas, fenômeno chamado de segregação, não se confundindo com gentrificação ou

higienização populacional. Hubbard e Hall (1998, p. 01) defendem esse ponto de vista criticamente e dizem que “a cidade está dividindo e separando a sua população como nunca foi feito anteriormente através de classe, raça e orientação sexual”, como vivenciado no Reino Unido.

Essa prática é ruim não somente no aspecto social, com o surgimento de periferias que têm menos acesso aos serviços públicos, mas também sob a perspectiva de planejamento urbano, pois uma cidade mais heterogênea com altos índices de desigualdade e segregação é mais difícil de gerir e de planejar. Diferentemente, os Municípios, durante a década de 1990, prestaram um papel importante na reconstrução dos espaços públicos e na oferta de serviços públicos. Mas, agora, devido às políticas de austeridade, eles estão enfrentando um choque de responsabilidade devido ao argumento da necessidade de reorganização fiscal e, ao mesmo tempo, da necessidade de continuar desempenhando suas atividades satisfatoriamente.

### **3.3 Planejamento urbano insurgente como uma resposta à crise administrativa**

As cidades europeias têm se preocupado cada vez mais com que surgirá no futuro. Esse movimento de preocupação já ocorreu em cidades que enfrentaram problemas similares no passado e que tomaram sérias medidas na perspectiva de planejamento urbano, promovendo a ascensão do planejamento insurgente. Ele é chamado de radical e é um dos que luta por inclusão contra a dominância das políticas neoliberais (Miraftab, 2009).

Miraftab (2009) usou o “Sudismo” para demonstrar as suas ideias. As cidades que nasceram fruto do colonialismo e do pós-colonialismo, de acordo com ela, nunca alcançaram o Estado de Bem Estar Social e repensaram a responsabilidade pública em medidas que poderiam impactar a vida das pessoas. Neste período, as pessoas não estavam mais aceitando os altos índices de desigualdade que estavam presentes em suas cidades e a segregação e a marginalização que estavam no ápice.

O planejamento insurgente pode ser visto como “contra-hegemônico, transgressivo e imaginativo” (Miraflab, 2009, p. 33, tradução livre). Contra-

hegemônico, pois traz mudanças na realidade corrente e na política. Transgressivo devido ao impacto na linha progressiva da história, mudando paradigmas e iniciando uma nova perspectiva que não se encaixa no modelo de desenvolvimento e progresso anteriormente considerados. Por fim, imaginativo, pois coloca em contraposição o presente e o futuro, levando à reflexão do que se quer ver alcançado, dos ganhos sociais e das matérias urbanas que se pretendem atingir.

O neoliberalismo tenta confundir as pessoas e fazê-las se sentirem, simbolicamente, integradas. Essa opinião foi defendida por Rose (1999) quando ela destacou o controle do poder não baseado na força militar, como era feito durante os períodos expansionistas. Ao mesmo tempo, para Miraftlab (2009), um dos maiores impactos do neoliberalismo é a limitação da liberdade causada por oportunidades desiguais ofertadas às pessoas.

Do ponto de vista neoliberal, a cidadania é baseada na perspectiva econômica e no quanto uma pessoa é capaz de pagar. O sentimento de pertencimento à sociedade se dá por meio do pagamento de tributos e da sua contribuição para o progresso econômico do país, e não por simplesmente fazer parte daquela sociedade. A falácia da meritocracia possui uma forte influência no acesso aos melhores serviços públicos, e até mesmo como as pessoas são tratadas pelo Direito.

Pertencer a uma sociedade só é possível se você priorizar o princípio do individualismo trazido pelo Iluminismo, no qual a perspectiva econômica é um requisito a ser cumprido. E se o indivíduo não pertencer ao sistema por não concordar, ele é posto à margem e, às vezes, é visto como um ser humano de segunda categoria.

Essa foi a explicação encontrada por Miraftlab (2009). Enquanto a participação e o discurso democráticos aumentam ao redor do mundo e novas parcerias são celebradas entre o Estado e o Terceiro Setor, uma despolitização das comunidades, dos protestos e das lutas sociais também ocorre, retirando a capacidade de oposição firme ao regime, sendo reduzida à categoria de minoria. Essa contradição, ao mesmo tempo que é resultado da experiência neoliberal, pode ser a causa para explicar o surgimento dos movimentos insurgentes, consequência do fenômeno.

Como foi afirmado por Gouws (2005) e Lister (1997), a cidadania universal, ou cosmopolitanismo, que reivindica por igualdade de direitos, é, na verdade, uma maneira de controlar as pessoas, encontrada pelos sistemas liberais, que ainda discriminam utilizando diferenças de gênero, raça, etnia e orientação sexual. Isso é percebido, por exemplo, na Europa, onde os refugiados permanecem desassistidos; nos Estados Unidos, com a discriminação da comunidade latina; e no Brasil, com a segregação social enfrentada pelas pessoas mais pobres.

Devido à assunção e à urgência do tópico, os movimentos insurgentes não seguem regras dadas pelas autoridades e não aceitam o conceito de cidadania defendido pelo Direito. Eles lutam por novos espaços e por participação urbana através de movimentos de ocupação de construções, por exemplo, a fim de reivindicar mais direitos interligados à cidadania e as suas participações no processo decisório e político.

Tal perspectiva científica também é defendida por Mirafthab (2009, p. 40, tradução livre): “as pessoas podem alcançar um maior acesso às instituições estatais através dos governos locais e da possibilidade de participação neles, assim como inclusões políticas e sociais nas instituições do Estado, mas isso não necessariamente significa as suas inclusões substantivas”. Uma contradição levantada pelo autor se relaciona à realidade encontrada nos países após a derrocada da União Soviética, nos quais os direitos civis foram expandidos e as desigualdades também cresceram.

O auge da responsabilidade pública tende a ser referenciado e afirmado como presente por políticos e pelas elites como consequência do crescimento da participação política das minorias e pelos movimentos sociais através de políticas inclusivas e de participações democráticas nominadas efetivas, mas isso não acarreta, necessariamente, em uma melhor situação. O maior acesso à participação do cenário político e da tomada de decisões não é suficiente para garantir uma maior amplitude democrática, sendo necessárias políticas inclusivas para que a qualidade de vida das pessoas envolvidas nessa discussão seja melhorada.

## **4 ADDING ABABA: A CIDADE PARA AS PESSOAS**

Com o intuito de promover um estudo aprofundado e *in loco* do tema, em maio de 2016, ocorreram dois importantes eventos em Adis Abeba, capital da Etiópia e cidade que enfrenta problemas semelhantes aos que foram anteriormente levantados. Um grupo de pesquisadores, profissionais da área de planejamento urbano e de arquitetura, professores e alunos de graduação e pós-graduação dos Estados Unidos, Europa, Brasil e África reuniram-se por 08 dias para debater os principais desafios da cidade e as diferentes soluções contemporâneas encontradas em diferentes locais.

Os primeiros 04 dias estiveram envoltos na realização do Congresso de Salzburg de Planejamento Urbano e Desenvolvimento (*SCUPAD – Salzburg Congress for Urban Planning and Development*), no qual importantes professores e pesquisadores, como Stephen Goldsmith, Zegeye Memo e Petra Hirschler palestraram sobre formas inteligentes e inovadoras de planejamento urbano que estavam sendo colocadas em prática na Europa e na África.

Após a imersão conceitual, os últimos 04 dias foram dedicados à elaboração, pelos estudantes através de um Workshop que os dividiu em equipes colocadas sob a supervisão de um professor orientador, de um plano de ação para Adis Abeba, de forma a aplicar os conceitos aprendidos nessa promissora cidade.

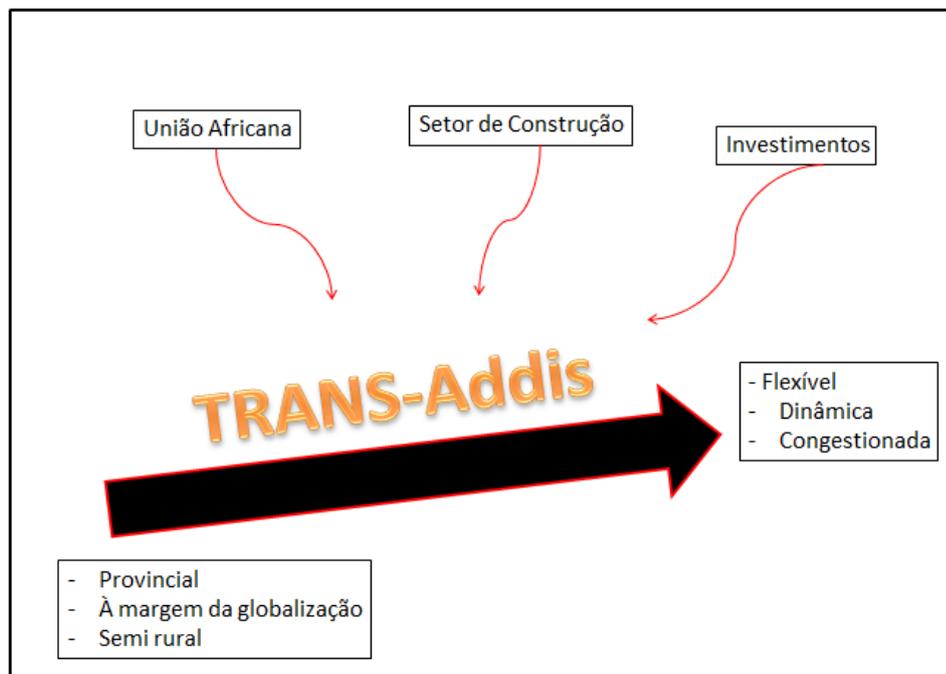
Nesse espaço, este projeto foi redigido. Focado no problema do êxodo rural, uma das principais dificuldades da Etiópia, ele tratou de encontrar soluções a partir dos recursos existentes na cidade e da inclusão desses novos cidadãos, diferentemente do que se tem percebido na Europa, local em que os imigrantes têm enfrentado dificuldades de inserção social.

### **4.1 Fatos sobre Adis Abeba/ Etiópia e sobre Fortaleza/Brasil**

Inicialmente, antes de analisar a propositura desse projeto e analisar a viabilidade de sua aplicação em Fortaleza, é necessário analisar os fatores de convergência e divergência entre essa cidade brasileira e Adis Abeba, capital da Etiópia.

Adis Abeba é uma cidade atípica na Etiópia. Durante os anos de expansão e crescimento rápidos, a cidade quase dobrou a sua população. Isso fez com que a cidade enfrentasse batalhas normalmente associadas àquelas modernas e desenvolvidas: congestionamentos, poluição e escassez de recursos.

A cidade, que não foi planejada, cresceu de acordo com a chegada dos novos habitantes e, até hoje, ainda não desenvolveu um sistema urbano inteligente. Isso a levou a enfrentar alguns problemas se analisados na perspectiva clássica, mas que podem ser desafios para as futuras gerações. Entre eles, estão gestão de recursos, mobilidade, serviços básicos, infraestrutura, ambiente transacional e migração rural-urbana.



Fonte: Ilustração Própria.

O ambiente de mudanças e de prosperidade levaram a uma transição na cidade, que veio de um patamar provincial, de pouca conexão ao fenômeno de globalização e de uma cidade semi-rural e alcançou um nível de flexibilidade, dinâmica e de congestionamento jamais visto na história da Etiópia (Trans-Addis).

De acordo com o Índice de Paz Global (2015), a Etiópia era considerada, em 2015, o 15º mais perigoso país da África Subsaariana e o 43º mais perigoso do mundo, ocupando a 49ª posição quando feita análise comparativa

entre o Produto Interno Bruto e o custo de violência, sendo estimado que aproximadamente 8% dele seja direcionado ao combate dela. Para se ter uma ideia da importância do tema, o índice destaca que, em 2014, o impacto da violência na economia global foi de US\$14,3 trilhões, equivalente a 13,4% do Produto Interno Bruto global.

Violência, nesse sentido, é “o uso intencional da força física ou do poder, real ou ameaça, contra uma pessoa, grupo de pessoas ou comunidade que resulta ou tem alta probabilidade de resultar em ferimento, morte, dano psicológico, mal desenvolvimento ou privação” (WHO, 2002, tradução livre<sup>5</sup>).

Para piorar a situação, segundo o *Finance and Economic Development Bureau* (2010), apesar de estar decrescendo, o índice de desemprego em Adis Abeba era de 27,9% em 2009; 28,6% em 2008; e 22,8% em 2007. O desemprego de acordo com o gênero é ainda mais nocivo, sendo de 18,4% para homens e 38,3% para mulheres em 2009; e de 21,4% para homens e 36,1% para mulheres em 2008. Devido a isso, o setor informal ocupa uma importante parcela da população, sendo responsável, ainda de acordo com o *Finance and Economic Development Bureau* (2010), por 20,6% das atividades econômicas em 2005.

A pobreza na Etiópia caiu, segundo o *World Bank* (2012), de 44% em 2000 para 30% em 2011, representando um bom avanço, sobretudo baseado no crescimento agrícola. Apesar de bastante pobre, o país é considerado pelo *World Bank* (2012) como um dos países mais igualitários do mundo. O país, ainda, de acordo com o Portal G1 (2014) possui o maior número de refugiados da África, 621.718, sendo composto por 247 mil sul-sudaneses, 245 somalis e 99 mil eritreus, o que aumenta o desafio de empregabilidade.

Por outro lado, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Segundo o *World Bank* (2011), o coeficiente de Gini no país, que é um medidor da concentração de renda que varia de 0,00 (zero) a 1,00 (um), sendo um o

<sup>5</sup> World Health Organization, 2002.

“World Health Organization (WHO), violence: is “the intentional use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, mal-development or deprivation”.

índice de maior concentração, era de 0,54 em 2008. No mesmo ano, a Etiópia possuiu indicador de 0,29, próximo ao indicador de países como Noruega (0,25) e Dinamarca (0,24).

Em relação à violência, segundo o Portal G1 (2016), Fortaleza figura como a cidade mais violenta do Brasil e 12ª mais violenta do mundo a partir de análise feita pela *Seguridad, Justicia y Paz*, Organização Não Governamental mexicana que faz uma análise da violência urbana. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes é de 60,77. As cidades mais violentas na África se localizam na África do Sul e são, respectivamente, Cidade do Cabo (9ª – 65,53), Durban (41ª – 35,93) e Nelson Mandela Bay (42ª – 35,85). A Etiópia não possui nenhuma cidade com o coeficiente dentre as mais violentas do mundo.

Segundo G1 (2016), a pesquisa realizada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT – demonstrou que o índice de desemprego em Fortaleza atingiu o patamar de 13,1% em março, sendo a maior taxa de desemprego registrada desde dezembro 2008. O Brasil como um todo passa por uma grave crise econômica que impactou negativamente os níveis de empregabilidade da população, estando Fortaleza inserida nesse contexto. A fim de evitar que a situação se agrave, novos postos de trabalho devem ser criados pelo poder público.

A Região Metropolitana de Fortaleza tinha o maior índice de informalidade na economia entre seis regiões estudadas, segundo o Portal O Povo (2014). O setor informal, nessa região, alcançava 42,4%, totalizando 726 mil pessoas. Essas pessoas laboram sem direitos básicos do trabalhador, enfraquecendo as suas segurança e subsistência.

Em relação ao crescimento populacional, Fortaleza também se diferencia de Adis Abeba. Em 2016, o crescimento populacional na cidade, segundo o Portal Diário do Nordeste (2016), foi o menor em 06 anos, apesar de permanecer no posto de 5ª cidade mais populosa do Brasil, aumentando apenas 18.500 habitantes em relação à contagem de 2015.

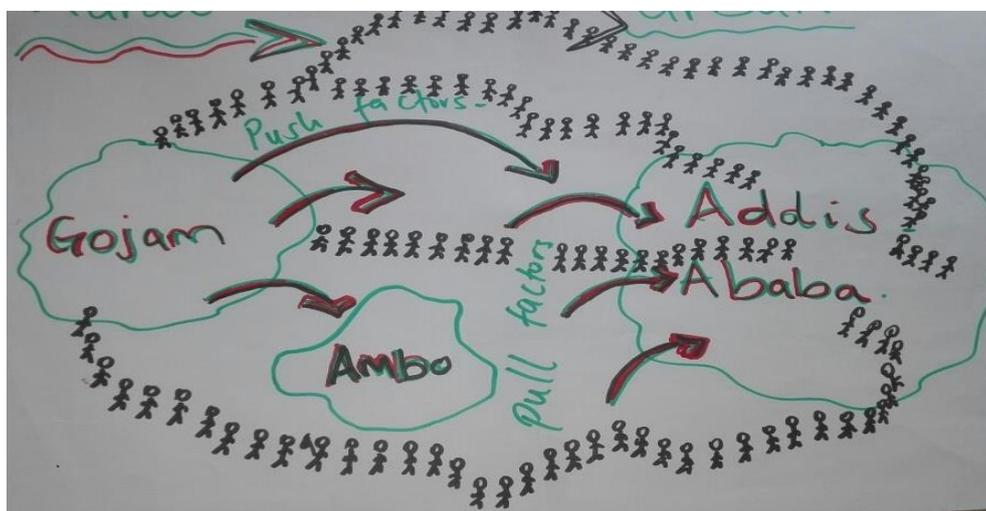
Por outro lado, a cidade possui, segundo o Portal Diário do Nordeste (2013), o 2º maior déficit habitacional do país, havendo aumento de 10,84% de

2007 a 2012, o que totalizou 120,1 mil moradias em 2012, indo de encontro à trajetória nacional de queda no indicador, que caiu 6,2% no mesmo período.

## 4.2 Análises da conjuntura etíope

Na realidade, a Etiópia ainda é dependente da agricultura, Aproximadamente 80% da força de trabalho é dependente da agricultura (produção de grãos e pecuária), o que faz com que o país continue com alguns problemas típicos de países subdesenvolvidos, como má distribuição de renda e miséria. A sua capital, Adis Abeba, tem o maior nível de migração rural-urbana do país. O aumento é tão expressivo, que alguns pesquisadores estimam que aproximadamente 45% da sua população seja composta de imigrantes – o que, em valores brutos, gira em torno de 4 milhões de pessoas.

Esses imigrantes, geralmente, vêm de áreas rurais. Apesar do fenômeno de superpopulação, essas pessoas trazem algumas boas qualidades, como conhecimento prático de agricultura clássica, de agricultura sazonal, trabalho com sistemas menos complexos e um estilo de vida harmônico com a natureza (água, solo etc).



Fonte: Ilustração Própria.

Mas ao mesmo tempo, essas pessoas não têm um local para morar, um emprego que as permitam ter uma vida sustentável e assistência do governo. Então, elas têm que lutar pela vida, algumas vezes, em condições que são inaceitáveis para um ser humano, como visto na imagem abaixo, na qual

mulheres carregam galhos secos nas suas costas para serem vendidos em Adis Abeba.

Em adição ao desafio da imigração, a Etiópia é o país com o maior número de refugiados na África. G1 (2014) destaca que existem 629.718 refugiados em suas fronteiras, o que é crítico numa perspectiva de planejamento urbano. Sem nenhuma assistência, essas pessoas dificilmente terão acesso aos serviços básicos, o que aumenta o nível de pobreza e de fome e é negativo para a sociedade em geral.



Fonte: Ilustração Própria.

Relacionado ao tópico, a situação etíope quebra uma velha crença de que a pobreza leva à violência. Sem assistência, crê-se que essas pessoas poderiam desempenhar trabalhos inapropriados e ilegais, tornando-se, eventualmente, criminosos. Mas isso não é o que se percebe no país.

A definição de violência da Organização Mundial da Saúde (OMS – 2002, *tradução livre*<sup>6</sup>) traz: “o uso intencional de força física ou de poder, ameaça atual ou futura contra uma pessoa, grupo ou comunidade que resulta ou tem alta possibilidade de resultar em ferimento, morte, danos psicológicos, mal desenvolvimento ou privação”.

<sup>6</sup> World Health Organization (WHO – 2002).

“The intentional use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, mal-development or deprivation”.

Em adição, infelizmente, a conclusão do Escritório de Administração Financeira e Econômica de Adis Abeba (2002), que afirma que pobreza é a incapacidade dos indivíduos de alcançar um padrão mínimo de vida, demonstra a falácia da meritocracia na Administração Pública. É evidente que grande parte da população não pode bancar as condições mínimas de vida, mas isso não significa que eles irão descontar as suas frustrações nos outros. Em contradição, eles fazem o que é possível para viver com dignidade, o que explica a importância do setor informal no país.

Este projeto foi elaborado com o objetivo de contribuir na oferta de chances de emprego justo e, através dele, de uma vida decente. O seu foco é nas dimensões não remuneratórias da pobreza destacadas pelo Escritório de Administração Financeira e Econômica de Adis Abeba (2002), que incluem oportunidades (renda, consumo e equidade); empoderamento (participação no processo de tomada de decisões que afeta a vida dos indivíduos); e segurança (proteção contra choques econômicos e violência pessoal).

#### **4.2.1 Análise Swot**

A análise Swot, criada por Kenneth Andrews e Roland Chriskensen e utilizada, inicialmente, na realização de planejamentos estratégicos de empresas e que, paulatinamente, foi transposta, também, aos projetos urbanos, servindo para auxiliar na compreensão do cenário em que se encontra o objeto de análise, é importante no contexto de Adis Abeba, pois ajuda a categorizar os principais tópicos relacionados à cidade que possuem lados positivos e negativos. A primeira análise importante envolve a situação presente da cidade e que são divididas em forças e fraquezas. A segunda análise envolve a situação futura e é dividida em oportunidades e ameaças.

Interação social é uma força que a cidade possui devido à sua população amigável e simpática. Diferente da maioria dos países europeus, nos quais as pessoas são mais independentes e individualistas, a população de Adis Abeba é mais aberta aos estranhos e aos estrangeiros.

Também é o local que os serviços básicos são comumente providenciados: educação, eletricidade, água, comida. E no Nordeste da África,

que possui temperaturas elevadas, a cidade é uma exceção – não é nem tão quente, nem tão fria, possuindo uma temperatura ideal para a plantação de diversos grãos.

A diversidade é facilmente percebida na cidade – existem pessoas de todas as partes do país e de diferentes grupos étnicos. A importância política de Adis também aumentou após se tornar sede da União Africana, atraindo mais atenção dos demais países africanos e da comunidade internacional. Apesar dos problemas urbanos, existem espaços abertos em toda a cidade, e as pessoas possuem acesso mais fácil ao mercado e a empregos.

Infelizmente, o lado negativo de Adis Abeba pode ser visto na gestão de resíduos, que não é planejada e que traz à tona uma cidade suja, onde lixo é visto nas ruas frequentemente. A expansão não planejada proporcionou um aspecto heterogêneo à paisagem e à arquitetura urbana com uma sensação de desorganização, tornando ainda mais difícil para a Prefeitura controlar o que acontece na cidade.

O nível de desigualdade existente em Adis Abeba é alto, e a injustiça social é um aspecto negativo da cidade. O desemprego também é alto, e devido ao número de pessoas que migram em direção à cidade, o congestionamento é um problema enfrentado diariamente, especialmente no trânsito.

Mas os novos cidadãos podem ser uma oportunidade para o futuro da cidade. O capital humano que está sendo adicionado pode ser utilizado em novos negócios, em indústrias e em fazendas que podem ser criados de acordo com o crescimento de Adis.

A posição geográfica de Adis Abeba – no centro da Etiópia é uma oportunidade para que a cidade se torne ainda mais o centro do país e da região. Uma melhor educação, uma vez providenciada, pode acelerar o desenvolvimento da cidade e torná-lo triunfante. Finalmente, o programa oficial do governo etíope que deseja criar novas vilas e cidades no país desempenha um papel de descentralização, um fenômeno que é bom para Adis, pois desafoga o fluxo migratório.

Uma das maiores ameaças é o setor informal. Ele já é um tópico atual em Adis, mas pode se tornar ainda pior dependendo das políticas e projetos que são feitos na cidade e de como os empregos formais são encorajados e apoiados pelo governo. Regulações jurídicas também podem desempenhar um papel crucial sobre o setor informal, apesar de ser incapaz de causar uma alta redução nele.

O aumento do número de pessoas vivendo na cidade traz outras ameaças, como moradias informais, que colocam em questão a paisagem urbana e a poluição. A infraestrutura não é suficiente para todas as pessoas e requer investimentos. O transporte não é capaz de servir a todos e tal incapacidade é demonstrada na única linha de metrô existente, onde três pessoas ocupam o espaço que deveria ser ocupado por somente uma.

A segurança alimentar é outra grande ameaça, pois a população está crescendo mais rapidamente que a produção de comida. Adis Abeba já é dependente do fornecimento de regiões fronteiriças, o que não é sustentável, e não será diferente se outras ações e direções não forem tomadas. A transição cultural também é uma ameaça, pois a diversidade e a mistura de diferentes etnias e pensamentos construirá uma diferente sociedade no futuro.

<b>Forças</b>	<b>Fraquezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interação social</li> <li>- Fornecimento de serviços básicos</li> <li>- Clima</li> <li>- Diversidade</li> <li>- Sede da União Africana</li> <li>- Espaços abertos</li> <li>- Mercado (oportunidades de emprego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de resíduos</li> <li>- Expansão não planejada</li> <li>- Desemprego</li> <li>- Gestão da cidade</li> <li>- Distribuição populacional desigual</li> <li>- Congestionamento</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital humano</li> <li>- Posição geográfica</li> <li>- Melhor educação</li> <li>- Posição política ("capital da Africa")</li> <li>- Descentralização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Setor informal</li> <li>- Paisagem urbana</li> <li>- Moradias informais</li> <li>- Segurança/Violência</li> <li>- Segurança alimentar</li> <li>- Transição cultural</li> <li>- Poluição</li> <li>- Transporte</li> <li>- Infraestrutura</li> </ul>

Fonte: Ilustração Própria.

### 4.2.2 Compreensão Social

Os imigrantes, nesse contexto, devem ser nominados como “novos cidadãos”, pois essa nomenclatura traz um cenário inclusive que está alinhado aos objetivos desse projeto. Além disso, essas pessoas devem ser o ponto de partida para uma melhor compreensão geral do projeto.

Os novos cidadãos possuem razões e desculpas para realizar o processo migratório, o qual geralmente começa com o desejo de se alcançar uma melhor qualidade de vida. Suas vidas podem ser percebidas por eles como difíceis o suficiente para justificar uma melhoria, e essa possível mudança é associada à vida em áreas urbanas.

Eles geralmente têm uma percepção diferente da realidade quando a migração ainda está na fase das ideias e dos pensamentos. Quando encaram a realidade sob uma perspectiva de áreas rurais, a infraestrutura das cidades, as oportunidades de emprego e o cenário próspero da Etiópia nos últimos anos os encoraja a trocar o estilo de vida em harmonia com a natureza, tal qual preconiza o modelo do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-americano, o conhecimento de agricultura por sistemas mais complexos e novas oportunidades.

Infelizmente, o que ocorre é um choque de realidade quando a migração se concretiza.



Fonte: Ilustração Própria.

Alguns outros fatores podem existir durante o processo migratório. Alguns deles são vistos com uma perspectiva negativa nas zonas rurais, como uma educação ruim e a sensação de desigualdade e injustiça social, servindo como “*push factors*” (fatores de retirada) dessas condições.

Ao mesmo tempo, uma forte propaganda do estilo de vida urbano mostra bons momentos da vida em cidades. Ela evidencia somente os seus pontos positivos, como mais oportunidades de emprego e melhores infraestrutura e educação, e pode influenciar os novos cidadãos a se mudarem.

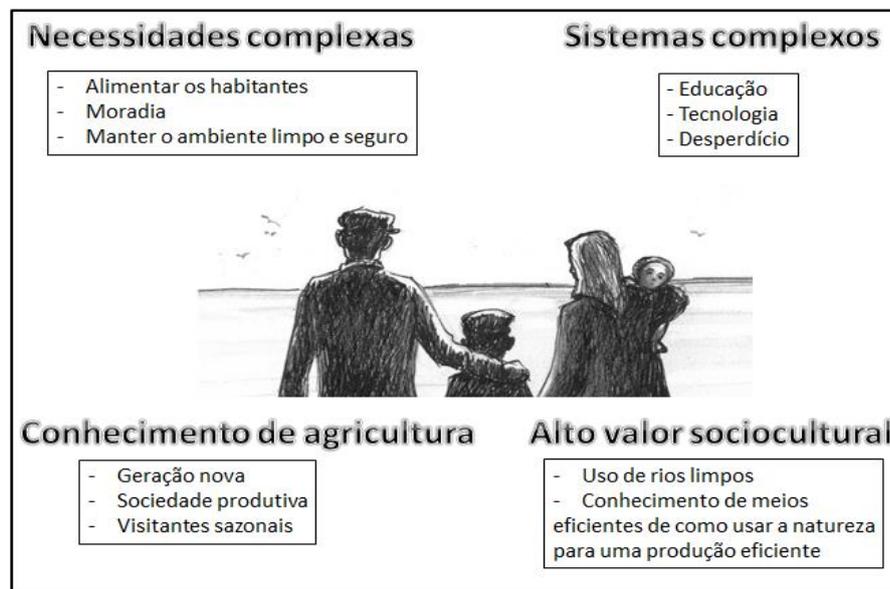
O resultado desta equação pode ser catastrófico para as cidades. Outros problemas como desemprego, poluição, desigualdade e insegurança alimentar podem aumentar com o aumento excessivo do número de pessoas residindo na mesma área além de transformar a realidade das cidades em um ciclo vicioso de piora, desrespeitando, inclusive, o acesso à água e ao saneamento básico, colocado no rol de Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas.



Fonte: Ilustração Própria.



Fonte: Ilustração Própria.



Fonte: Ilustração Própria.

#### 4.2.3 Atores (*stakeholders*)

Para impedir a continuidade da situação prejudicial à cidade e à população, alguns atores devem assumir suas responsabilidades e tomar uma atitude. E, na perspectiva desse projeto, eles são chamados de *stakeholders*, termo criado pelo filósofo Robert Edward Freeman e que significam pessoas ou grupos que fazem investimentos ou têm interesse em algum projeto, sendo afetados pelas políticas envolvidas. Esses atores serão, portanto, analisados levando em consideração duas variáveis: interesse, que

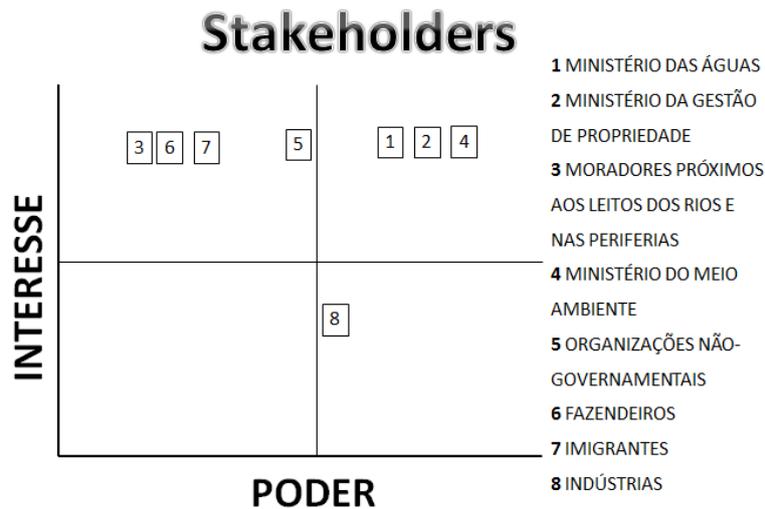
diz respeito à habilidade de movimentação e articulação para garantir a boa consecução dele; e poder, que se refere à legitimidade para tomar decisões que afetem diretamente o seu desempenho.

Um dos mais importantes *stakeholders* é o governo. Nesse projeto, ele foi dividido em três Ministérios existentes na Etiópia: Ministério das Águas, Ministério da Gestão de Propriedade e Ministério do Meio Ambiente. Esses atores têm alto interesse no projeto, pois, uma vez bem sucedido, irá ajudar a cidade a superar a crise e a desenvolver uma melhor qualidade de vida. Em relação ao poder, o seu nível é alto, pois ele foi escolhido pela sociedade para ser seu representante e para selecionar e adequar a linha de desenvolvimento e gestão que a sociedade seguirá pelos anos do mandato.

As pessoas que vivem próximas aos leitos dos rios e nas periferias serão diretamente afetadas pelo projeto, o que permite concluir que elas possuem alto interesse nele, mas não significa que alto interesse é sempre positivo, pois algumas delas, provavelmente, terão que ser realocadas em outras regiões, visto que a área-alvo do projeto é limitada. Ao mesmo tempo, o poder que elas possuem é baixo, pois não podem tomar as decisões finais no processo de implementação, apesar de, uma vez reunidas em grupos, serem cruciais para a legitimação das ações escolhidas.

As Organizações Não-Governamentais, como Greenpeace e Cruz Vermelha, possuem alto interesse no projeto, pois ele irá promover uma melhor situação nas áreas em que elas atuam, como proteção ao meio ambiente e inclusão social. Ao mesmo tempo, elas não possuem muito poder, apesar de poderem influenciar a sociedade civil e desempenhar *lobby* junto ao governo.

Os imigrantes terão mais oportunidades de emprego e de vida, então seus interesses são altos, ao passo que seus poderes são baixos. Por fim, as indústrias que serão realocadas, infelizmente, têm muito poder e são economicamente importantes para a cidade, apesar de terem um baixo interesse no projeto por desejarem permanecer onde estão alocadas geograficamente.



Fonte: Ilustração Própria.

#### 4.2.4 O que será adicionado a Adis Abeba?

- Justiça Social
- Valor econômico – valor às propriedades
- Conexão com a natureza e o ambiente
- Segurança alimentar
- Justiça ambiental e social

A fim de tornar esse projeto possível de ser concretizado, alguns recursos deverão ser fornecidos: terra, água e regulações jurídicas. Somente a junção deles será capaz de garantir o sucesso dele.

A terra é crucial, pois é necessária para a produção de alimentos. Uma grande área é requerida para produzir comida suficiente para uma cidade grande como Adis Abeba. De acordo com as leis etíopes, a terra é propriedade do governo, e os cidadãos têm que solicitar permissão a ele para realizar construções. Por sorte, a área requerida pelo projeto, atualmente, está sob proteção da Legislação Ambiental e não causará um grande impacto nas moradias disponíveis na cidade.

A necessidade de terra é um dos maiores desafios, pois é necessário convencer o governo a fornecê-la. Para alcançar o feito, serão pontuadas as

fraquezas de Adis, como insegurança alimentar e carência de emprego e de oportunidades. Além disso, tais fraquezas serão confrontadas com as necessidades urbanas: espaço verde, menores níveis de poluição, comida, gestão de resíduos limpa, emprego. A área afetada pelo projeto não toca somente a questão da imigração, mas também outras áreas relacionadas a ela, proporcionando um melhor ambiente para toda a população de Adis Abeba.

Em adição, o projeto será desenvolvido no entorno de quatro rios, e não em todos aqueles que cortam a cidade. Isso significa que a cidade ainda estará apta a utilizar as áreas ao longo do leito dos rios para outras finalidades. Outro ponto relevante e que servirá como um bom argumento para convencer o governo se refere ao transporte de comida – uma vez que será produzida dentro das fronteiras de Adis, a demanda por transporte diminuirá, o que acarretará em um impacto positivo no tráfego.

Água é um recurso que, historicamente, foi tratado indevidamente pela administração pública de Adis Abeba. Embora o nível de industrialização ainda seja baixo, ela foi realizada desordenadamente, o que acarretou na contaminação do leito dos rios, principalmente no sul da cidade. Além disso, algumas indústrias têm esgotos clandestinos, o que é difícil de controlar e causam um excessivo impacto ambiental.

O processo de limpeza das águas em Adis demandará participação popular para criar uma consciência civil sobre a relevância do tema e do engajamento social. Alguns métodos técnicos de limpeza de águas envolvem: sedimentação, destilação, uso de cloro e peróxido de hidrogênio (em situações de emergência), neutralização química, filtração, osmose reversa, purificação eletrônica e geração de oxigênio dissolvido (físico, químico e biológico), retirada mecânica de lixo, criação de fito-mediações e reservatórios laterais, e construção de ilhas verdes nos rios (flora de filtragem). Outras práticas podem contribuir, como o desenvolvimento de melhor sistema de esgoto e reciclagem, e armazenagem de água da chuva.

Ao mesmo tempo, regulações jurídicas são demandadas para promover o ambiente legal perfeito que estimula essas mudanças.

#### 4.2.5 Proposta de regulações jurídicas

- 1) Novas construções serão permitidas após 100 metros da linha central dos rios. Construções antigas serão demolidas progressivamente de acordo com a capacidade econômica dos moradores e do interesse público.

É preciso espaço físico para que o ecossistema se recomponha e para purificar a água. Isso será possível através de uma parceria entre o governo e entidades privadas de incentivo à construção de moradias. Terras serão fornecidas pelo governo, e empréstimos bancários a juros baixos serão oferecidos àqueles cidadãos que queiram adquirir uma casa nova.

- 2) Todas as indústrias deverão ter um sistema reciclável de resíduos. Esgotos não podem ser despejados em rios – se tal preleção não for respeitada, a empresa terá a licença operacional revogada.

Os ecossistemas e a cidade demandam água limpa. Isenções e imunidades tributárias para indústrias serão implementadas de acordo com os sistemas de reciclagem de resíduos implementados. Um prêmio público e um selo serão dados àquelas indústrias que mais obtiverem incrementos ambientais.

- 3) Se indústrias despejarem seus esgotos nos rios, terão que indenizar a cidade de acordo com o dano ambiental que provocarem e serão responsabilizadas pela recuperação do ecossistema, tendo que apresentar um plano de recupera ao *status quo*.
- 4) Indústrias que trabalhem com papel, carvão, comida, carne e produções metálicas não poderão operar em um período de 2 quilômetros ao redor dos rios. Outras indústrias que trabalhem com materiais diferentes e que estão localizadas próximas aos rios terão que entregar um relatório de impacto econômico das suas realocações e um plano para minimizar o impacto ambiental provocado em 50% para receberem a permissão de continuidade nos seus locais originários.

Indústrias normalmente possuem esgotos clandestinos e isso é difícil de controlar, mostrando-se ineficiente em muitos locais do mundo. Uma área

industrial planejada com infraestrutura e um sistema de gestão de recursos inteligente será construída e uma parceria com a Universidade de Adis Abeba será essencial para o desenvolvimento desse sistema. EiABC (o departamento de arquitetura da universidade) será responsável por escolher a região geográfica de alocação dessas indústrias do modo mais eficiente. Para encorajar os estudantes a participar do desafio, serão oferecidas bolsas e consultoria de carreira àqueles que participarem.

- 5) A sociedade civil será incentivada a participar do processo de limpeza urbana.

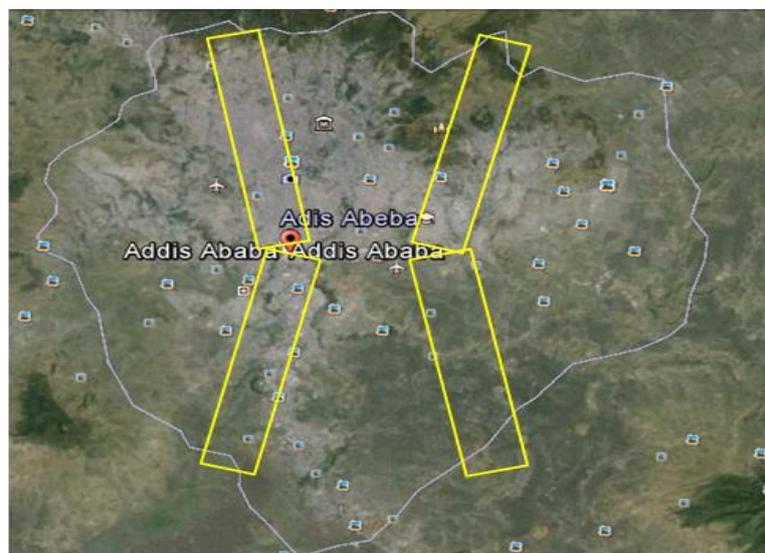
É necessária a participação pública e a conscientização sobre a relevância do tema. Centros de reciclagem ao longo dos rios serão colocados para trocar o lixo coletado por cidadãos por créditos de comida, que podem ser usados nos centros de comida das fazendas urbanas.

- 6) As ruas nas fazendas serão exclusivas para pedestres.

O tráfego desencoraja cidadãos a potencialmente utilizarem o projeto das fazendas urbanas e a explorar suas áreas.

O foco do projeto se dará em duas áreas com demandas diferentes e, por causa disso, requer diferentes maneiras de lidar com cada uma dessas regiões.

#### 4.2.6 Elementos do centro da cidade



Fonte: Google Earth (áreas destacadas).

Nessa região, há proteção legal das áreas próximas aos rios. Atualmente, algumas dessas áreas estão poluídas devido às fábricas que ali estão situadas. Moradias informais também desempenham um péssimo papel no cenário, pois as terras que deveriam ser protegidas para manter um bom equilíbrio ambiental são utilizadas de uma maneira desassistida por pessoas que não se preocupam muito com os seus dejetos.

Então, a proposta gira em torno de promover uma nova paisagem urbana nessas áreas. Elas devem ser, depois da regulação legal, de 100 metros contados a partir do leito central dos rios, permitindo com que haja espaço para implementar o projeto.



Fonte: Ilustração Própria.

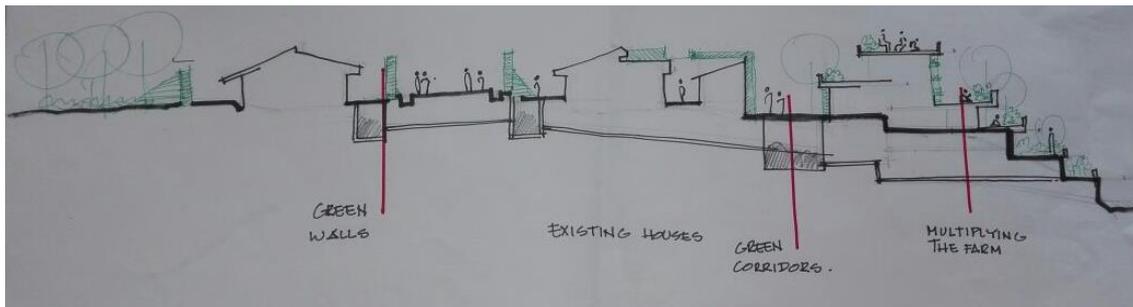
O primeiro foco será na criação de fazendas urbanas para que sirvam de local de trabalho para imigrantes, e, também, produzam comida para abastecer Adis Abeba.

Ao mesmo tempo, estará ocorrendo o processo de limpeza dos rios e a participação popular no mesmo, sendo possível, também, o aproveitamento dos espaços verdes para relaxamento. Esse é o segundo foco do projeto, que será o de criar espaços verdes para os habitantes da cidade e possibilitar o contato com a natureza.

Isso será possível através da construção de rotas para pedestres onde as pessoas possam caminhar, pedalar e se confraternizar. O objetivo principal é transformar estes ambientes em centros recreativos, onde cidadãos possam conhecer novas pessoas e, também, passar a ter um maior contato com a diversidade de imigrantes e, com isso, diminuir o eventual preconceito que possam sentir. Assentos serão providenciados a cada 100 metros para possibilitar um momento de descanso após atividades físicas e para apreciação

do espaço verde. Fontes de água serão distribuídas a cada 700 metros. Academias públicas estarão disponíveis a cada 2 quilômetros.

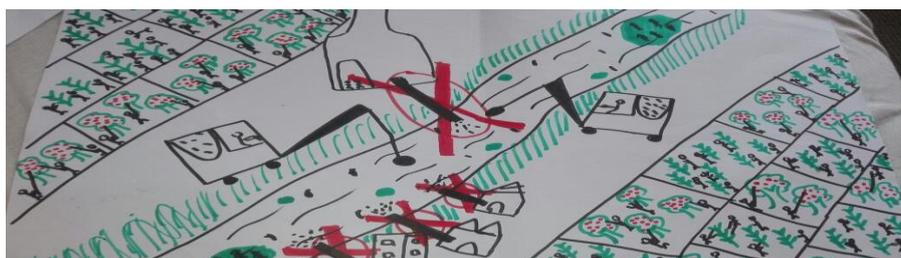
Este espaço será disposto ao lado das fazendas para que as pessoas também experimentem e visualizem o que está sendo trazido à cidade em vez de serem informados apenas pela mídia. Cercas e paredes verdes separarão as áreas comuns das fazendas para evitar desperdício de comida, roubos e vandalismos.



Fonte: Ilustração Própria.

As pessoas que residem, atualmente, nessas regiões não serão desassistidas. Serão construídas casas, o terceiro foco dessa área, para os antigos residentes da região e novos trabalhadores das fazendas urbanas. As novas residências serão ofertadas por preços abaixo do Mercado (subsidiados pelo setor público), financiamentos e subsídios para aqueles que estiverem engajados e trabalhando no projeto. A altura de construção das habitações será efetuada um metro e meio acima do nível do solo, evitando enchentes durante a temporada chuvosa (proteção contra enchentes).

Finalmente, o quarto foco dos elementos do centro da cidade serão os Centros de Coleta de Resíduos (CCRs). Aqueles que estiverem credenciados trabalhando na limpeza dos rios poderão trocar o que foi coletado por créditos de comida nos Centros de Venda de Alimentos (CVAs), que serão responsáveis pela comercialização da produção. Isso encorajará mais pessoas a participar do projeto.



Fonte: Ilustração Própria.

#### 4.2.7 Elementos das periferias



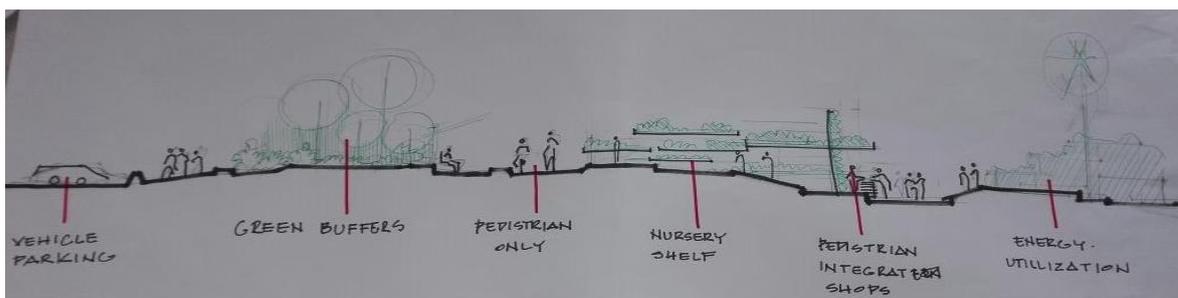
Fonte: Google Earth (áreas destacadas).

Os focos destas áreas são diferentes, pois grandes porções de terra ainda não foram utilizadas. Então, uma área maior possibilitará um maior número de zonas.

Como as distâncias ao centro da cidade são maiores, deverão ser providenciados estacionamentos públicos para os veículos, os quais serão dispostos em zonas fora das áreas comuns das fazendas.

O objetivo do projeto é encorajar, também, pessoas a se exercitar e a aproveitar a natureza, e veículos automotores normalmente desencorajam-nas a explorar e utilizar esses espaços.

Ao lado dos estacionamentos, tampões verdes serão colocados para quebrar a realidade urbana e permitir a entrada no ambiente natural. A ideia é criar um sentimento na população de saída da zona urbana e de se reviver a realidade rural, o que terá um efeito psicológico positivo nos imigrantes.



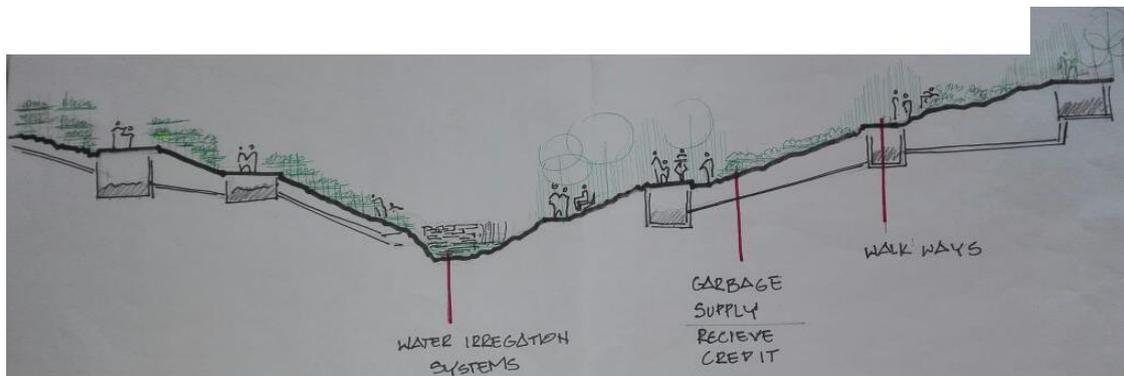
Fonte: Ilustração Própria.

Também serão implementadas rotas para pedestres. Essas áreas estarão conectadas com os Centros de Venda de Alimentos (CVAs), onde a população poderá comprar comida e utilizar os créditos de comida oriundos do trabalho de limpeza.

A ideia de fazenda vertical pode incrementar ainda mais a eficiência da produção, já que diferentes níveis de agricultura permitem uma maior área plantada e demanda mais trabalhadores.



Fonte: Portal SustentArqui (2015).



Fonte: Ilustração Própria.

Uma implementação única dos elementos da periferia será o sistema de recolhimento de lixo no subsolo. Ele será um espaço para acumular material orgânico com o intuito de produzir energia que será utilizada nas moradias providenciadas para trabalhadores e para os Centros de Venda de Alimentos (CVAsc). Também poderá ser utilizada para iluminar as rotas de pedestres à noite, tornando a região propícia a receber visitantes a qualquer tempo.

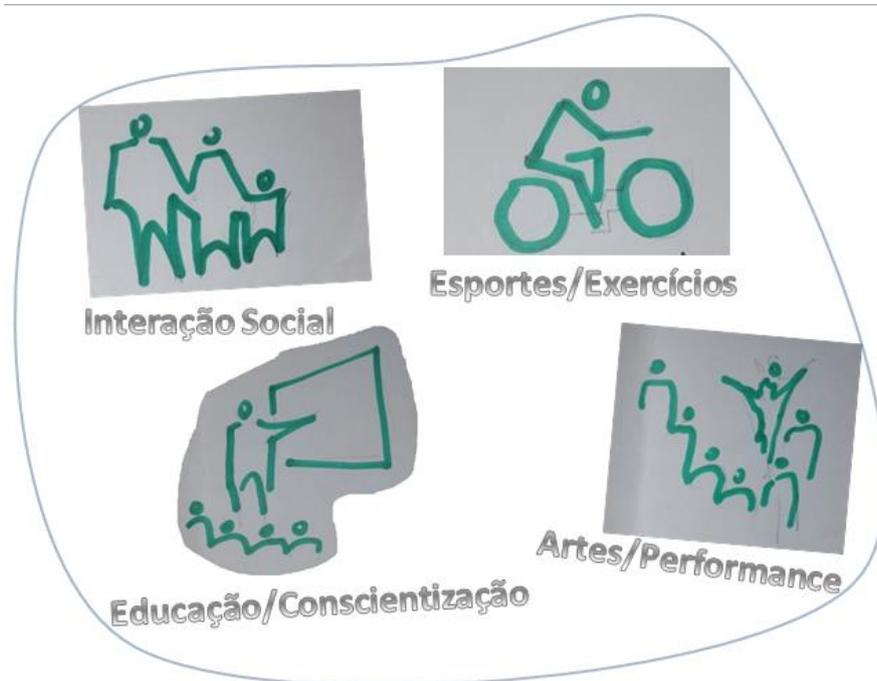
Diferentemente dos elementos do centro, os elementos da periferia não terão água disponível próxima a eles, o que exige um sistema de irrigação que abasteça as fazendas urbanas. Esse sistema será construído a partir dos rios explorados pelos elementos do centro e pelo armazenamento de água da chuva, que será guardada em compartimentos no subsolo.



Fonte: Ilustração Própria.

## 5 CONCLUSÕES DO PROJETO

Uma vez implementado, o projeto será de grande importância na promoção de um novo estilo de vida a Adis Abeba. As pessoas estarão envolvidas em um maior número de interações sociais, mais contato com a diversidade, e isso proporcionará uma expansão cultural na cidade. Os cidadãos estarão mais informados sobre a cidade que vivem e terão consciência da importância de suas participações no processo de evolução urbana. Eles também terão uma qualidade de vida mais saudável, melhorada pelo desempenho de esportes e atividades físicas.

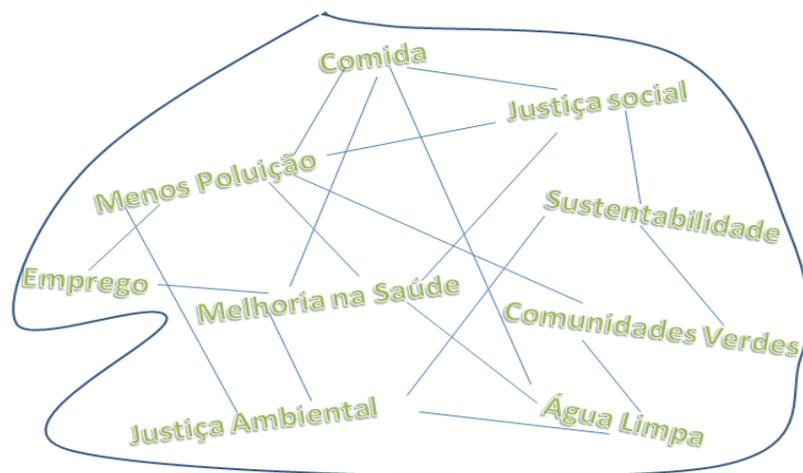


Fonte: Ilustração Própria.

### 5.1 Ecologia do Sistema

Quando estiver funcionando, o projeto afetará positivamente outras áreas que não estavam incluídas na sua zona de influência direta devido a um fator nominado como “ecologia do sistema”.

Este é um conceito crucial para identificar as conexões e os “*tradeoffs*” entre as diferentes áreas e ambientes dentro da cidade. Através dele, é possível compreender a melhoria generalizada de situações em diferentes campos de estudo na cidade.



Fonte: Ilustração Própria.

## 5.2 Visão

- Em 2030, Adis Abeba será uma cidade transacional (Trans-cidade) na Economia, Sociedade Meio Ambiente baseada na agricultura urbana.

Adis Abeba está crescendo a um nível de 9,2% por ano de acordo com o Escritório de Desenvolvimento Econômico e de Administração Financeira de Adis Abeba (2002). Mas este desenvolvimento não possui nenhum significado prático se não for revertido em prol da sua população.

Devido ao cenário, e também considerando o ambiente transacional da cidade, o projeto pretende enquadrar Adis Abeba no conceito de “Trans-cidade”: aquela que sabe lidar com os seus desafios e superar problemas sempre considerando e repensando os impactos das ações da administração pública na vida das pessoas.

É impossível esquecer a importância que a agricultura urbana terá nesse processo, permitindo que os novos cidadãos tenham oportunidades de emprego e sejam inseridos na sociedade. Em resumo, pretende-se atingir uma melhor situação social. Para se alcançar tal objetivo, é necessário balancear desenvolvimento econômico com respeito ao meio ambiente.

### 5.3 Passos

Para se atingir essa visão, o projeto deve seguir os seguintes passos, sugestões oferecidas pelo autor:

1. Marketing do projeto. O projeto de marketing do Projeto “Adding Abeba” será publicizado e esse será o primeiro contato entre as autoridades públicas e a comunidade.
2. Limpeza da água. Utilizando a tecnologia disponível, em até dois anos, a água deve ser boa o suficiente para utilização nas fazendas urbanas. Centros de Coleta de Resíduos (CCRs) serão criados ao longo dos rios.
3. Recrutamento de imigrantes. Os imigrantes (novos cidadãos) começarão a ser recrutados e a se encontrar regularmente para aprenderem sobre o projeto, seus objetivos e como ele será desempenhado.
4. Limpeza e fertilização do solo nas encostas dos rios. Este processo será conectado à limpeza da água (coleta de lixo). As sementes começarão a ser plantadas dependendo do progresso de preparação do solo para receber as plantações.
5. Armazenagem de água da chuva. Tanques para captura da água da chuva iniciarão a armazenagem de água e o Sistema de irrigação.
6. Início de construção de casas para os novos cidadãos. Isenções, imunidades tributárias e outros benefícios serão oferecidos àqueles que queiram financiar sua primeira casa própria. Esse programa de construção deverá ser completado num prazo de 5 a 6 anos. Os primeiros moradores receberão as primeiras unidades após 6 meses do início da construção.
7. Construção dos Centros de Venda de Alimentos (CVAs). Eles deverão estar prontos no prazo de 1 a 2 anos, a tempo de receber a primeira colheita.
8. Construção das rotas para pedestres. Elas deverão estar prontas no prazo de 1 ano ao longo dos rios e no prazo de 3 anos na região de periferia. Ao passo que esse passo evolui, árvores serão plantadas para servirem de paredes verdes e separar as áreas para pedestres das fazendas propriamente ditas.
9. Construção dos centros recreativos. Eles estarão dispostos ao longo das rotas de pedestres.
10. Construção do sistema de recolhimento de lixo no subsolo. Ele deverá fornecer energia que será usada nas outras áreas do projeto.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo desenvolvimentista do século XX alcançou o limite de expansão e passou a causar problemas aos governos dos territórios em análise, fazendo com que alguns teóricos criassem novas formas de raciocínio. Além disso, as políticas de austeridade causaram fortes impactos na governança pública ao redor do mundo. E agora, as vítimas são as cidades europeias.

Anteriormente, vistas como “o local do futuro” ou como “o modelo que se deseja ser alcançado” pelas sociedades globais sulistas; as cidades europeias estão sendo repelidas por seus antigos admiradores após o início do declínio das cidades europeias e do modelo de desenvolvimento europeu, tão embasado, no pós-guerra, no aumento da participação popular e na expansão dos direitos dos cidadãos e do Estado de Bem Estar Social.

Em vez de culpar o passado histórico, a exploração exercida sobre essas sociedades, e a pobreza, muitas vezes ainda presente, as sociedades sulistas estão tentando resolver as suas diferenças e atrasos a fim de proporcionar mais dignidade às pessoas, servindo como modelo para metodologias de superação de crises. Elas trazem, juntas, soluções inteligentes para o problema, principalmente através de políticas insurgentes.

O planejamento urbano insurgente e a ocupação do espaço urbano leva à melhor compreensão do planejamento e zoneamento urbanos com melhorias reais na vida das pessoas. Inclusões econômicas e sociais são imprescindíveis na superação de crises e no combate às políticas de austeridade, proporcionando uma mudança social nos países europeus.

Neste cenário, Adis Abeba poderá ser pioneira caso consiga implementar o projeto apresentado e promover, de vez, a inclusão dos novos cidadãos que passam a residir na cidade, encontrando um ambiente próspero e autônomo, que oferece condições digna de emprego, moradia, lazer, alimentação e, conseqüentemente, de vida.

Para que isso seja possível, é necessário o engajamento do poder público e da população dessa cidade. O problema é antigo e a solução é

demorada e longa, mas, com esforço e coragem, promoverá resultados de inclusão jamais visualizados na África e em muitos outros países do globo.

Além disso, esse projeto surge como uma grande oportunidade para Fortaleza, que possui alguns indicadores parecidos com a capital etíope, como o alto índice de desemprego e de informalidade. Além disso, um elemento que contribui para o agravamento da situação na cidade é o alto índice de violência, sendo a 12ª cidade mais perigosa do mundo, em contraste com Adis Abeba, que não enfrenta índices de criminalidade altos.

Dessa forma, explicita-se a urgência de que projetos como o que foi apresentado sejam aplicados na cidade, os quais, ao mesmo tempo, geram oportunidade de emprego e renda à população e reinventam a utilização e o contato com o espaço urbano pela população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDIS ABABA CITY ADMINISTRATION FINANCE AND ECONOMY DEVELOPMENT BUREAU. Demographic Indicators. Disponível em: <<http://www.aabofed.gov.et/Documents/2002%20Indicator%20DemographicWWW.pdf>>. Acesso em: 07 Jun. 2016.

AMIN, Ash (1994). Post-Fordism: a reader. Journal of Urban and Regional Research. Pp. 316-337.

BAIROCH, Paul; BATOU, Jean; CHÈVRE, Pierre (1988). La population des villes européennes de 800 à 1850. Geneva: Librairie Droz.

BAYAT, Asef (2010). Life as politics: how ordinary people change the Middle East. Stanford. Stanford Univ. Press. Pp. 14-26 (Sozial nonmovements), Pp. 56-60 (The quiet encroachment of the ordinary).

BENEVOLO, Leonardo. The European City. Oxford (England): Blackwell, 1993.

BEVILÁQUA, Clovis (1930) Conceito de Estado. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. 26, Pp. 5-17.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. IN: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; e RENAUT, Michel; organizadores. Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri:Manole; Rio de Janeiro:Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2013). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24920613/recurso-extraordinario-com-agravo-are-771651-sp-stf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2013). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23508842/segundo-agreg-no-recurso-extraordinario-re-474922-sc-stf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2013). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23355190/agreg-no-recurso-extraordinario-re-746356-sp-stf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2014). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24920613/recurso-extraordinario-com-agravo-are-771651-sp-stf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2014). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24863046/recurso-extraordinario-com-agravo-are-789497-df-stf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL (2015). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310982655/recurso-extraordinario-re-836579-rs-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL (2016). Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF). Disponível em: <<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stf&num=280>>. Acesso em: 30 out. 2016.

CAMAGNI, Roberto. Regional Competitiveness: Towards a concept of Territorial Capital em: Modelling Regional scenarios for the Enlarged Europe - Advances in Spatial Science, Departament of Management, Economics and Industrial Engineering, Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, Milão(Itália), 2013, pp. 33-47.

CRAWFORD, Margaret (1999) Introduction. IN: Chase, John, Crawford Margaret and John Kaliski (eds) Everyday urbanism. New York. The Monacelli Press., Pp. 8-18.

DIÁRIO DO NORDESTE (2013). Déficit habitacional em Fortaleza cresce em 5 anos; índice é o 2º maior do país. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/online/deficit-habitacional-em-fortaleza-cresce-em-5-anos-indice-e-o-2-maior-do-pais-1.849480>>. Acesso em 04 nov. 2016.

DIÁRIO DO NORDESTE (2016). Fortaleza ganha 19 mil habitantes. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/fortaleza-ganha-19-mil-habitantes-1.1374229>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

DONALD, B.; GRAY, M. (2013) The Rise of the Austerity Regime. Working Paper No 20-5-13, Departments of Geography, Queen's University and Cambridge.

DONALD, Betsy; GLASMEIER, Amy; GRAY, Mia; LOBAO, Linda (2014) Austerity in the city: economic crisis and urban service decline? Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. Vol. 7, Pp. 03-15.

FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT BUREAU (2010). Addis Abeba Atlas of Key Demographic and Socio Economic Indicators 2010. Disponível em: <<http://www.aabofed.gov.et/Documents/2002%20Indicator%20DemographicWW.pdf>>. Acesso em 30.out. 2016.

FRESNO, Consuelo del Canto (2000) Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividade territorial para las áreas rurales. Anales de Geografia de la Universidad Complutense. 2000, 20, pp. 69-84. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/viewFile/AGUC0000110069A/31283>>. Acesso em: 18 set. 2016.

FURTADO, Celso (2009) Formação econômica do Brasil: edição comemorativa, 50 anos. Apresentação: Rosa Freire d'Aguiar; Introdução: Luiz Felipe de Alencastro. São Paulo (SP): Companhia das Letras, 2009.

FURTADO, Celso (2003). Raízes do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira. 2003.

G1 (2016). Desemprego na Grande Fortaleza tem maior índice já registrado, diz Dieese. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/desemprego-na-grande-fortaleza-tem-maior-indice-ja-registrado-diz-dieese.html>>. Acesso em 30 out. 2016.

G1 (2014). Etiópia abriga mais de 600 mil refugiados, o maior número da África. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/08/etiopia-abriga-mais-de-600-mil-refugiados-o-maior-numero-da-africa.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

G1 (2016). Fortaleza aparece como cidade mais violenta do Brasil e 12ª do mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/01/fortaleza-aparece-como-cidade-mais-violenta-do-brasil-e-12-do-mundo.html>>. Acesso em: 30 out. 2016.

HACKER, J. S.; LOEWENTHEIL, N. (2012) Prosperity Economics: Building an Economy for All. Creative Commons. Disponível em: <http://www.goiam.org/images/pdfs/Hacker%20-%20Prosperity%20Economics.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

HOU, Jeffrey (2010). Insurgent Public Space – Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities. Routledge, United Kingdom. Pp. 01-17.

HOWARD, Ebenezer (1898). Garden cities of to-morrow. Cambridge, The MIT Press, 1965.

HUBBARD, Phil; HALL, Tim (1998): The Entrepreneurial City and the 'New Urban Politics', in: Tim Hall and Phil Hubbard (eds): The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation. Chichester et al., pp. 1-23.

HDRO (Human Development Report Office) - United Nations Development Programme – Human Development Report 2015 – Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>>. Acesso em: 30 out. 2016.

KEYNES, John Maynard. The end of laissez-faire. Amherst, New York: Prometheus Books, 2004

KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (General theory of employment, interest and money). Tradutor: CRUZ, Mário Ribeiro da. São Paulo: Editora Atlas, 1992

LONG, J. Bradford De; Shleifer, Andrei (1993) Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution. *Journal of Law and Economics*, October 1993, Vol. 36, No. 2, Pp. 671-702.

MACEDO, Adilson Costa. O novo urbanismo na Europa. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.094/158>>. Acesso em: 30 out. 2016.

MAYER, Margit (1994): Post-Fordist City Politics, in: Ash Amin (ed.): Post-Fordism. A Reader. Oxford: Blackwell, pp. 316-337.

MICHEL, Boris; Stein, Christian (2015) Reclaiming the European City and Lobbying for Privilege: Business Improvement Districts in Germany. *Urban Affairs Review*. Vol. 5. No. 1, Pp. 74-98.

MIRAFTHAB, Faranak (2009) Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*. February 2009. Vol. 8, No. 1, Pp. 32-50.

OCDE (2001), OECD Territorial Outlook, Paris.

OPOVO. Região Metropolitana de Fortaleza é a mais informal. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2014/02/27/noticiasjornaleconomia,3213121/regiao-metropolitana-de-fortaleza-e-a-mais-informal.shtml>>. Acesso em: 30 out. 2016.

PORTAL SUSTENTARQUI (2015). Fazenda Urbana cresce em cobertura no Brooklyn – EUA. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&ved=0ahUKEwiH0ZfgnrrQAhUJC5AKHXNhBtwQjxwIAw&url=http%3A%2F%2Fsustentarqui.com.br%2Furbanismo-paisagismo%2Ffazenda-urbana-cresce-em-cobertura-no-brooklin-eua%2F&bvm=bv.139250283,d.Y2l&psig=AFQjCNFRqE\\_12w9Rf6tMgOpo\\_K-Ua19U\\_w&ust=1479830965257793&cad=rjt](https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&ved=0ahUKEwiH0ZfgnrrQAhUJC5AKHXNhBtwQjxwIAw&url=http%3A%2F%2Fsustentarqui.com.br%2Furbanismo-paisagismo%2Ffazenda-urbana-cresce-em-cobertura-no-brooklin-eua%2F&bvm=bv.139250283,d.Y2l&psig=AFQjCNFRqE_12w9Rf6tMgOpo_K-Ua19U_w&ust=1479830965257793&cad=rjt)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PNUD (2014). Relatório de Desenvolvimento Humano 2014. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014\\_pt\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SEN, Amartya. Development Thinking at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century. Harvard University and London School of Economics and Political Science. Disponível em: <[https://www.uniceub.br/media/158127/SJA\\_7.pdf](https://www.uniceub.br/media/158127/SJA_7.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2016.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Hemus, 3a ed. 2008, 440p.

SOUZA, Jessé (2015). *A Tolice da Inteligência Brasileira*. São Paulo (SP): LeYa, 2015.

STIGLITZ, Joseph E., *Economics of Information and the Theory of Economic Development*, *Revista de Econometria*, 5(1), April 1985: pp. 5–32.

STIGLITZ, Joseph E., *The Role of Government in the Economies of Developing Countries*, in E. Malinvaud and A.K. Sen, eds. *Development Strategy and the Management of the Market Economy*. Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 61–109.

THE HUFFINGTON POST (2014). *The 40 best beaches on Earth*. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/minube/the-40-best-beaches-on-ea\\_b\\_5670807.html](http://www.huffingtonpost.com/minube/the-40-best-beaches-on-ea_b_5670807.html)>. Acesso em: 18 set. 2016.

de VRIES, Jan (1984) *European Urbanization, 1500-1800*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

WEBER, Max (1968) *Economy and Society*. Berkeley: University of California.

WORLD BANK (2012). *Ethiopia Poverty Assessment*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/ethiopia-poverty-assessment>>. Acesso em: 30 out. 2016.

WORLD BANK (2011). *Gini index*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/>>. Acesso em 30. out. 2016.

WHO (2002). *World report on violence and health*. Geneva (Switzerland): World Health Organization (WHO).