

NOTA TÉCNICA Nº 20 - GTM DPGU

Em 12 de março de 2025

NOTA TÉCNICA DO GT MORADIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS PARA A CHAMADA DA ONU PARA CONTRIBUIÇÕES SOBRE DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Introdução

Versa esta Nota Técnica acerca de pedido de contribuição encaminhado ao Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários de Defensoria Pública da União pela Coordenação de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para subsidiar os relatórios temáticos de 2026 do Relator Especial sobre o direito ao desenvolvimento, a serem apresentados ao Conselho de Direitos Humanos (Participação no Desenvolvimento) e à Assembleia Geral das Nações Unidas (Paz para o desenvolvimento).

Extraí-se da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986, Res. 41/128) que se trata de um direito humano reconhecido internacionalmente que combina dimensões individuais e coletivas do processo de desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Segundo as disposições fundamentais da declaração em tela, o desenvolvimento é um direito humano inalienável, pelo qual toda pessoa e todos os povos têm direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político; o ser humano é o sujeito central do desenvolvimento — não o Estado; os Estados têm o dever primário de criar condições nacionais e internacionais favoráveis ao desenvolvimento.

Neste contexto, buscamos, dentro das temáticas atinentes a este GT, demonstrar que o exercício do direito ao desenvolvimento se relaciona com os direitos à moradia e à terra, na medida em que a conquista desses últimos (direitos) muitas vezes não deve decorrer simplesmente de políticas assistenciais ou da aquisição de renda suficiente para aquisição de imóveis urbanos ou rurais - com acerto a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), em seu art. 8º, estabelece que os Estados devem assegurar igualdade de oportunidade para todos no acesso à habitação.

Contudo, entendemos que, não só na formulação das políticas de efetivação dos direitos à terra e à moradia, mas também no processo de aquisição da habitação, deve haver uma preocupação com a inserção produtiva de populações vulneráveis por meio do empreendedorismo, a recuperação de vizinhanças degradadas a partir da implantação de uma comunidade vibrante e localmente empreendedora, o voluntariado como forma de diminuição da pressão de demandas sobre o Estado e o essencial apoio institucional a todas essas atividades - dimensões do direito ao desenvolvimento nem sempre evidentes, mas interrelacionadas com os referidos direitos.

Estando no campo de atribuições deste Grupo de Trabalho, as observações a seguir buscam inserir as demandas da população em geral, mas especialmente da população vulnerável, ao mesmo tempo em que estimulam seu empoderamento na construção de soluções coletivas e democráticas para o exercício do direito ao desenvolvimento.

Introdução – Trabalho como forma de participação no desenvolvimento

Adota-se o atual recorte por observação de uma “miopia” comum nas consultas públicas das quais este órgão participou. Chama-se de miopia, pois se trata de uma limitação de perspectiva dos responsáveis pela elaboração de políticas públicas. Essa limitação não possui intenção maléfica, mas gera distorções importantes no processo de elaboração das políticas públicas: o planejamento da participação popular na elaboração das políticas públicas foca principalmente na estruturação de consultas públicas e debates, e não no engajamento real e efetivo dos destinatários dessas políticas públicas.

Trata-se de situação perfeitamente compreensível: a experiência humana acaba por se restringir ao vivenciado pelo ser humano individualmente. Desse modo, os envolvidos buscam maximizar sua contribuição a partir do contato real que têm com os cidadãos em seu trabalho diário. Ainda que o intento seja nobre e realizado na melhor das habilidades de cada um, observa-se que isto involuntariamente cria um *déficit* democrático relevante: quantas nuances realmente podem ser capturadas, levando em conta a quantidade de gargalos de participação que efetivamente existem entre o cidadão comum e a arena de debate das políticas públicas?

Há gargalos institucionais relevantes em que o responsável por levar as contribuições (ONGs, instituições como esta DPU, etc.) acaba por se tornar um filtro, até por falta de possibilidade cognitiva para abarcar todas as milhares de demandas observadas em seu cotidiano. Focaremos, portanto, em uma dessas restrições que operam de baixo para cima: a falta de condições materiais mínimas para uma vida com dignidade, situação que impacta diretamente na participação efetiva das populações vulneráveis na construção de soluções democráticas para suas demandas.

A dificuldade em acessar o mercado de trabalho para ter a possibilidade de viver com dignidade impacta diretamente na participação ativa, livre e significativa, pois esta depende de acesso à informação, alguma disponibilidade de tempo e recursos e, principalmente, de um sentimento de agência. Tudo isto é alcançado por meio de trabalho digno, justamente remunerado e gerador de riquezas, o que a ONU denomina apropriadamente de “trabalho decente”.

Inicialmente, o ser humano em situação de vulnerabilidade econômica aguda acaba por concentrar todos os seus esforços na sobrevivência, todos os seus recursos materiais e cognitivos estarão voltados apenas a suprir as necessidades imediatas dele mesmo e de sua família. Por exemplo, não haverá tempo para pesquisar candidatos em eleições após extenuantes jornadas de trabalho mal remunerado, não haverá dinheiro para o deslocamento para audiências públicas, não haverá como debater soluções coletivamente em reuniões, quando o cidadão precisa de dois ou três empregos para gerar renda minimamente compatível com o custo de vida cada vez mais alto das cidades.

Para essas pessoas, o espírito se volta apenas para o gerenciamento da escassez de seus recursos, pois, conforme observaram Mullainathan e Shafir, a escassez captura a mente e leva as pessoas a focarem em suas necessidades básicas, prementes e imediatas, deixando pouco espaço cognitivo para preocupações de longo prazo, que são exatamente as preocupações com os processos democráticos[1].

Ainda há um segundo problema. É possível argumentar que nossa primeira observação pode ser resolvida com políticas assistenciais eficientes e, de fato, a assistência social é um pilar para promover a existência digna de um cidadão, mas o exagero pode gerar um efeito colateral psicológico arriscado: cidadãos que não se entendem cidadãos, mas clientes ou, pior, dependentes do Estado.

Pesquisas recentes sugerem que a dependência de um auxílio estatal tende a enfraquecer a autopercepção do cidadão como agente institucional, político e simbólico, o que é causado pelo seu retraimento social duradouro[2]. Arriscamos que isso pode ser explicado também pelo seguinte mecanismo: **o cidadão que se sente sustentado pelo Estado tende a ser mais apático do que o cidadão que sente que sustenta o Estado** e contribui ativamente para a manutenção da sociedade. O contribuinte percebe que é seu esforço que é usado para manter as instituições, então passa a ser de seu interesse que essas instituições sejam corretas, transparentes e eficientes.

Socorremo-nos da magistral teoria de Amartya Sen[3] para explicar melhor o ponto: “a pobreza deve ser vista mais como a privação de capacidades básicas do que meramente como baixa renda”. A limitação de recursos e das possibilidades das pessoas vulneráveis destrói a liberdade dos seres

humanos de buscarem a realização de suas potencialidades e de escolherem como viverão suas vidas, impede que participem efetiva e integralmente da sociedade e os transforma em receptores passivos de “programas de desenvolvimento”, em vez de serem protagonistas na construção de seus próprios destinos. Tem-se que programas assistenciais resolvem parcialmente o problema da falta de renda, mas roubam um pouco da liberdade do ser humano de explorar sua potencialidade através do trabalho produtivo e da liberdade de dispor de recursos mais abundantes, resultantes de sua atividade laboral. Aqui o trabalho se conecta ao desenvolvimento, pois, como afirma Sen, “a liberdade é, ao mesmo tempo, o fim primário e o principal meio para o desenvolvimento”, e “desenvolvimento pode ser visto como o processo de expansão das liberdades reais das quais as pessoas podem gozar”.

Seres humanos têm direito ao desenvolvimento nesse sentido expandido, pois a participação econômica é parte essencial da participação democrática. Indivíduos que se sentem produtivos se sentem empoderados também pela autonomia material e essa autonomia abre espaço para atuação cívica.

A assistência social, neste prisma, é essencial para devolver a dignidade ao ser humano fornecendo-lhe o mínimo existencial, mas o ser humano tem direito a muito mais do que o mínimo existencial. Então, a intervenção estatal não pode tornar-se uma gaiola, em que o direito fundamental a existir é confundido com uma benesse dada pelo Estado (ou pior, por determinado governante), mas um trampolim para o início da expansão da liberdade dos indivíduos.

Assim, chama-se a atenção para medidas que podem ser fomentadas pela ONU para permitir a participação dos indivíduos e, principalmente dos indivíduos vulneráveis, no desenvolvimento por meio da construção do desenvolvimento com suas próprias mãos e não apenas por meio de consultas burocráticas e debates, dos quais muitas vezes eles não possuem meios para participar efetivamente. Assim, sugere-se que essa participação seja fomentada por meio dos quatro eixos a seguir detalhados.

I – Empreendedorismo e trabalho privado

A própria ONU já reconhece, de forma extremamente oportuna, a importância do Empreendedorismo para o desenvolvimento humano na meta 8.3 da Agenda 2030, que promove empreendedorismo, formalização e atividades produtivas como vetores de inclusão e crescimento sustentável.

A possibilidade de auferir renda de forma independente a partir do próprio trabalho gera autonomia e, portanto, a possibilidade de ser agente nos processos econômicos e democráticos.

Pesquisas demonstram que o desemprego causa queda significativa e duradoura na participação social pública, pois até o entretenimento passa a se limitar à esfera privada: o indivíduo não tem tempo ou recursos financeiros para participar, por exemplo, de atividades culturais. A falta da **atividade produtiva em si** (não especificamente a ausência da renda) reduz o capital social do indivíduo, uma vez que se perdem as funções latentes do emprego (contatos sociais, *status* e estrutura diária)^[4]. Utilizamos o termo capital social no sentido dado por Robert Putnam em *Bowling Alone* (2000), isto é, conexões entre os indivíduos, redes de relações sociais e as normas de reciprocidade e confiança que surgem desses ciclos - é a ideia de “cidadania econômica”, segundo a qual quem participa de atividades produtivas ou comunitárias passa a se sentir parte do funcionamento da sociedade.

Possuir renda aumenta a liberdade e a possibilidade de acesso à informação, que é essencial para a participação democrática efetiva. O cidadão possui recursos, tempo e motivação para efetivamente **buscar** a informação e pensá-la de forma crítica. A informação e a consciência de que é seu esforço (na forma dos tributos) que sustenta a estrutura do Estado equipam a população para que exerça a fiscalização do Estado.

O Empreendedorismo também permite que a/o empreendedor/a consciente se torne uma fonte de autonomia e renda para outras pessoas, expandindo ainda mais as possibilidades, ao empregar dignamente outros cidadãos e cidadãs, que, por consequência, melhorarão a vida de suas famílias. O empreendedorismo forma comunidades fortes e coesas, com a revitalização de espaços degradados a partir de pequenos negócios que se conectam com os seres humanos que vivem aquela vizinhança e se encontram nos espaços de convivência criados em cada pequena empresa.

Conforme observa Jane Jacobs, cidades prosperam quando possuem diversidade de usos em seu tecido urbanístico, quando os moradores podem cumprimentar as pessoas de sua vizinhança em empreendimentos pequenos e locais, com fortes laços com a vizinhança em si. Todas essas pequenas ligações reforçam e, por vezes, reconstróem as redes de relações sociais e a própria identidade das pessoas que vivem nessas vizinhanças, o que é particularmente importante para melhorar as condições de vida de moradores de periferias.

Todo esse ecossistema de realização de possibilidades também permite o desenvolvimento ao estimular que as pessoas realizem suas capacidades e produzam conhecimento compartilhado e compartilhável. O ecossistema de cooperação dos pequenos saberes de todos os cidadãos forma uma força motriz para o crescimento da sociedade como um todo ao formar um novo conhecimento coletivo, que seria impossível de alcançar se a produção fosse restrita apenas a elites ou a agentes estatais.

Assim, observa-se que a participação significativa não se limita a voz política, ainda que esta seja essencial, mas também abarca a inserção produtiva. A participação não se resume a uma fala em uma consulta formal, mas na contínua construção do desenvolvimento humano no sentido fixado por Sen: a expansão da liberdade do uso das capacidades dos indivíduos.

II – A importância do Poder Público e do servidor público como suporte do desenvolvimento

Nesse sentido, a soma das capacidades dos cidadãos se torna a principal força produtiva responsável pelo desenvolvimento, e o Estado é visto como um coadjuvante **essencial** para que esse ecossistema funcione de forma justa e eficiente.

O papel do Estado consiste em atuar de forma eficiente e suficiente para preservar o ecossistema funcional dos cidadãos, promovendo segurança jurídica para suas relações e negociações, criando condições institucionais para seu desenvolvimento e reduzindo as barreiras desnecessárias, mas preservando todas as regulações **necessárias** ao bom funcionamento do ecossistema.

É essencial que as nações trabalhem de forma a alcançar um equilíbrio entre a regulação e a necessária preservação da área de atuação livre dos cidadãos, de forma que a regulação excessiva, ainda que bem-intencionada, não gere como efeito colateral alto grau de informalidade ou, pior, de inefetividade de normas, o que enfraquece a confiança da sociedade nas instituições.

Também é essencial que o conhecimento disperso entre os indivíduos seja reconhecido como relevante para a elaboração de políticas públicas. Isso porque o conhecimento de cada indivíduo sobre sua própria realidade é muito mais detalhado do que o conhecimento limitado que as instituições poderiam acessar sobre essas mesmas realidades, dadas as limitações que a própria quantidade de realidades individuais impõe.

A confecção de políticas públicas não pode se contentar com participações meramente formais, pois a participação social acrescenta informações e permite a elaboração de políticas públicas adaptadas e eficientes.

Não apenas na dimensão normativa e regulatória, mas o próprio serviço público possui importância fundamental em fornecer o suporte para o desenvolvimento, seja trabalhando os chamados “monopólios naturais” de forma eficiente e transparente, seja oferecendo os serviços básicos (educação, saúde, segurança, condições reais de acesso à moradia e à terra, etc.) ou, ainda, permitindo que a regulação necessária seja fiscalizada de forma eficiente, confiável e equilibrada entre presteza e cuidado, alinhando-se à meta 8.3 da Agenda 2030 da ONU, consistente em:

"Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros."

Um excelente exemplo de como o serviço público pode colaborar com a iniciativa

privada para o aumento do capital social geral é a recomendação emitida conjuntamente pela Defensoria Pública da União, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e pelo Ministério Público do Trabalho, para que a organização do festival de música Rock in Rio contratasse cooperativas de catadores de lixo para o processamento dos resíduos sólidos produzidos pelo público do festival[5]. Essa parceria tem sido bem-sucedida desde então sob a supervisão da Associação Nacional dos Catadores.

III – O cooperativismo como possibilidade de gestão democrática da atividade econômica

As cooperativas são exemplos práticos e bem-sucedidos de “empresas democráticas”, combinando a autonomia econômica (a possibilidade de auferir sustento próprio com suporte de uma iniciativa coletiva) com mecanismos reais de participação democrática na tomada de decisões, que influenciem os rumos da cooperativa.

A gestão democrática é um dos 7 princípios universais do cooperativismo, sendo controladas pelos seus membros que participam ativamente na formulação de suas políticas e na tomada de decisões, o que é levado literalmente nas cooperativas de primeiro grau (singulares), em que todos os membros têm direitos de voto iguais, independentemente do capital investido (art. 42 da Lei nº 5.764/1971).

A participação dos cooperados na tomada de decisões funciona efetivamente da mesma forma que consultas públicas bem-feitas: ao somar os conhecimentos dispersos entre os cooperados, a cooperativa se adapta mais facilmente à realidade dos produtores.

A força de ter um grupo como fonte de apoio aos pequenos produtores também permite que esses produtores sejam mais resilientes a crises econômicas ou climáticas, pois as cooperativas permitem oportunidades melhores de acesso a crédito, acesso ao mercado de exportações, entre outras oportunidades.

Há diversos exemplos de cooperativas bem-sucedidas a serem estudadas pelas nações em busca de políticas de fomento e regulamentações efetivas para sua manutenção e expansão, inclusive no Brasil. Destaque-se o caso de Santa Catarina, o Estado possui forte presença de cooperativas que transformaram a região Oeste do Estado e o tornaram um polo próspero de exportações agrícolas[6].

É uma estratégia de organização produtiva eficiente para a inclusão de pessoas menos favorecidas que passam a ser pequenos produtores, mas com acesso às facilidades geradas pela escala econômica, deixando assim a situação de “vulnerabilidade”.

IV – O trabalho voluntário como fonte de coesão social e base para a atividade produtiva

Uma dimensão da atividade laboral que é frequente e injustamente negligenciada em políticas públicas é o trabalho voluntário. Em verdade, a dimensão de sua contribuição para o desenvolvimento humano permanece pouco explorada, enquanto voluntários sobrecarregados não recebem o devido apoio estatal.

O trabalho voluntário fortalece a sociedade civil sem pretensão de substituir os serviços públicos, mas complementando situações em que, muitas vezes, a mão-de-obra é o principal obstáculo para a efetivação dos objetivos das políticas públicas.

O trabalho voluntário diminui a sobrecarga dos serviços estatais promovendo impacto real em áreas como saúde, educação e assistência social, o que é reconhecido pela própria OCDE em seus relatórios, reduzindo a pobreza e promovendo desenvolvimento sustentável, aliviando as pressões fiscal e burocrática.

O trabalho voluntário aumenta a consciência do indivíduo em relação a outras realidades em sua própria comunidade. Ao se engajar com os problemas reais dos menos favorecidos, que se

voluntaria percebe o impacto imediato de sua atuação na vida das pessoas, o que gera maior percepção de agência, isto é, de que sua ação tem efeito concreto na realidade. Por outro lado, permite que se criem novos canais de comunicação entre as pessoas que são atendidas e os responsáveis por políticas públicas através dos engajamento dos próprios voluntários, que podem expor as realidades a que tiveram acesso em consultas públicas que participem.

Considerações finais

Sugere-se que a ONU se engaje especificamente na elaboração de políticas públicas que procurem aumentar a “cidadania econômica”, com enfoque na participação do sujeito na atividade produtiva, gerando engajamento de baixo para cima em lugar de soluções focadas apenas na expansão da participação em consultas públicas, inclusive levando em consideração o déficit democrático que pode ser gerado pelos diversos filtros que se formam nos canais de comunicação entre cidadãos e as instituições participantes das consultas públicas. Para isso, vale focar em medidas que promovam regulação eficiente, popularização e apoio público ao voluntariado, estímulo ao cooperativismo e ao empreendedorismo, com a fixação de metas de impacto real, objetivo (porcentagem da população engajada em voluntariado, número de cooperativas funcionais, entre outros) e subjetivo (sendo úteis consultas públicas que efetivamente busquem auferir a percepção do público-alvo em participação mais ampla e direta possível). Não pretendemos de forma alguma esgotar o tema e trazemos apenas algumas observações surgidas da experiência cotidiana nesta Defensoria Pública.

STEPHANE VIDAL DE ALMEIDA TAGUCHI

Advogada Colaboradora

PAULO ROGÉRIO CIRINO DE OLIVEIRA

Defensor Público Federal

Membro do GT Moradia e Conflitos Fundiários

[1] MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. New York: Times Books, 2013.

[2] KUNZE, Lars; SUPPA, Nicolai. Bowling alone or bowling at all? The effect of unemployment on social participation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 133, p. 213-235, jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2016.08.012>.

[3] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

[4] KUNZE, Lars; SUPPA, Nicolai. Bowling alone or bowling at all? The effect of unemployment on social participation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 133, p. 213-235, jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2016.08.012>.

[5] Defensorias e MPT recomendam contratação de catadores no Rock in Rio. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/defensorias-e-mpt-recomendam-contratacao-de-catadores-no-rock-in-rio/>

[6] Oeste de SC concentra 70% das exportações do estado com força do cooperativismo. Disponível em: <https://www.fecoagro.coop.br/oeste-de-sc-concentra-70-das-exportacoes-do-estado-com-forca-do->



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogério Cirino de Oliveira**, **Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 13/03/2026, às 08:01, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger**, **Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 17/03/2026, às 11:55, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8823153** e o código CRC **F90B3F0B**.