



Recebido em 01 maio 2015.

Aceito em 01 maio 2015.

## O DIREITO À CIDADE NA PERSPECTIVA DO USO DO SOLO E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

*Antônio Gurgel Pinto Junior\**

*Krysna Maria Medeiros Paiva\*\**

**RESUMO:** O paper se propõe a analisar brevemente o contexto de urbanização das cidades, apontando os problemas que impedem avanços no exercício pleno de direitos concedidos na Constituição Federal Brasileira de 1988. Outrossim, pontuar elementos capazes de modificar essa realidade de modo a propagar o universo de atuação do Núcleo Urbano do Programa Motyrum no bairro de Mãe Luiza, no município de Natal, conjecturando o fortalecimento do Direito à Cidade.

**Palavras-chave:** Urbano. Cidade. Direitos.

*“A vida urbana não começou.”*

(Henri Lefebvre)

### 1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras, frutos de um processo de urbanização desenfreada e carente de organização, são severamente marcadas por problemas de ordem social, ambiental e urbanística. Dessa forma, acabaram por serem criados centros urbanos zoneados, caracterizados por ampla desigualdade social como modelo de organização das cidades. As zonas urbanas são então marcadas por forte contraste entre as regiões habitadas pelas classes média e alta, e as periferias, habitadas pelas classes de baixa renda, as quais acabam desprestigiadas pelas políticas

\* Graduando de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cursando o 5º período.

\*\* Graduada de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cursando o 2º período.

públicas mal planejadas e executadas de modo falho.

Dentre os inúmeros entraves enfrentados pelos seus cidadãos, é possível allear a falta de equipamentos públicos de qualidade, causa de impedimento para grande parte de a população dispor das garantias estatais básicas – postos de saúde e escolas dotados de uma estrutura digna, por exemplo - além de tornar impalpável o acesso das classes mais baixas ao lazer e ao entretenimento, colocando em cheque uma série de Direitos Sociais elencados no artigo 6º, da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Busca-se então, através do presente trabalho, tratar da relevante questão do desenvolvimento urbano nacional, cujas chagas afetam grande parte das cidades do país, fomentando o debate acerca do tema, de modo a possibilitar a tomada de conhecimento por parte da população. Para que tal objetivo possa ser alcançado, além das disposições iniciais acerca do direito à cidade e seus elementos, o trabalho contará com o exemplo do Arena do Morro, equipamento construído no bairro de Mãe Luíza, zona leste da cidade de Natal/RN, comunidade na qual o Núcleo Urbano do Programa de Educação Popular em Direitos Humanos - Motyrum, vem realizando suas atuações durante o ano de 2015.

## 2 O USO DO SOLO: A GÊNESE DO DIREITO À CIDADE

Num apelo à historicidade, a década de 1970 foi fatalmente um marco para o desenvolvimento de políticas que atendessem às necessidades das aglomerações humanas principalmente quanto a sua relação com o uso do solo. Nesse sentido, em 1976, foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver, no Canadá (Habitat I). Logo, apesar de certo distanciamento com a realidade em função de mudanças de paradigmas do cenário mundial ao longo do tempo - comprometendo as projeções e metas trabalhadas nessa primeira conferência<sup>1</sup> - ela compôs um alicerce referente às políticas de solo ordenadoras do território como um agente primordial na promoção da qualidade de vida nos aglomerados humanos numa escala mundial<sup>2</sup>.

Em convergência a essa ideia, de modo inovador no cenário nacional, foi criada a Lei nº 6.766 de 1979, ou Lei de Parcelamento dos Solos *para fins urbanos*<sup>3</sup>. A inovação decorrente

1 ALVES, José Augusto Lindgren. A Habitat II e as encruzilhadas de Istambul. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibrri, 2001. p. 249. Disponível em:

<<https://books.google.com.br/books?id=z2LLE3uEhOIC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 29 maio 2015.

2 CORREIA, Paulo V. D.. Introdução: O Solo, as Políticas e o Planeamento Municipal. In: CORREIA, Paulo V. D.. *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. Cap. 1, p. 15.

3 *Artigo 1º*. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

*Parágrafo único* - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

*Artigo 4º*. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

*I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.*

da Lei abarca a revogação parcial dos Decretos-Lei 58/37 e 271/67 por uma ótica pública sobre o parcelamento do solo, mediante a figura do Estado como o maior interessado na ocupação adequada do espaço urbano, atribuindo direitos e deveres à relação entre a coletividade e o privado<sup>4</sup>. É importante ressaltar que desde 1934, a Constituição Brasileira já carregava a concepção de função social da propriedade, de modo que torna possível perceber que mesmo anterior ao ano de 1988, a legislação já dispunha de modo característico sobre a questão do uso e ocupação do solo.

Contudo, somente após a consolidação da Constituição Federal Brasileira de 1988 foi possível tal feito, sendo então implantados, no Capítulo II “Da política urbana”, do Título VII “Da ordem econômica e financeira” os artigos 182 e 183. Os dispositivos trazem encaminhamentos no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, à função social da cidade e à gestão democrática do espaço urbano dando margem ao desenvolvimento da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade que versa sobre as diretrizes gerais da política urbana, dando abertura à solidez do Direito à Cidade<sup>5</sup>.

Nesse aspecto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 designada no cenário de estabelecimento do Estado Democrático de Direito, no qual prevalecem os direitos de solidariedade e a grande influência dos direitos sociais, traz consigo um enraizamento da função social da propriedade inicialmente semeada em 1934.

Esse conceito, fortemente debatido nas discussões referentes à distribuição das terras do país, abarca a função do solo como um vetor da vida em sociedade convergente a uma perspectiva de direitos fundamentais. Dessa forma, a nossa legislação considera as terras “improdutivas” como um obstáculo aos cidadãos desprovidos de poder aquisitivo suficiente para adquirir uma propriedade, comprometendo a garantia do seu direito fundamental à moradia e da sua dignidade.

Aliada a essa ideia, perceber a função social da cidade, parte do entendimento de que o Estado deve dispor o solo à sua função, propiciando para além da moradia em si, o uso devido de terrenos públicos para a construção de equipamentos sociais visando o bem-estar coletivo. Por conseguinte, a construção desses equipamentos, deverá estar de acordo com as necessidades e costumes dos cidadãos, assim como, com as potencialidades do espaço a ser utilizado (SANT’ANNA, 2011, p. 119).

Tais elementos podem ser aferidos a partir do planejamento urbano na personificação do Plano Diretor<sup>6</sup>, um instrumento de competência Municipal que visa discriminar a atuação do

---

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. (grifos nossos)

4 CARDOSO, Fernanda Lousada. Lei do parcelamento do solo urbano: Histórico Legislativo. Disponível em: <[http://www.editorajuspo-divm.com.br/i/f/13-22 Urbanistico 2ed.pdf](http://www.editorajuspo-divm.com.br/i/f/13-22%20Urbanistico%202ed.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

5 (LEFEBVRE, 2001).

6 Artigo 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. (Regulamento) § 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.

Estado no que diz respeito à alteração do espaço urbano, trazendo limites urbanísticos a serem observados, além de correlacionar concepções importantes, atribuindo uma “função social” para além da propriedade em si, enxergando o ambiente da “cidade”.

Nessa perspectiva, consonante a Habitat I, devido ao cenário de aumento da urbanização em todo o globo, a Habitat II, em 1996, foi realizada em Istambul, tendo como produto final a elaboração da Agenda Habitat. Visto a demanda do cenário internacional pelo reforço à primeira Conferência, em 1976, no objetivo de consolidar uma visão social sobre a cidade, foi estabelecida a Agenda como um plano estratégico contendo mais de 100 compromissos e 600 recomendações adotadas por 171 países<sup>7</sup>, sob dois pilares: garantir uma moradia adequada para todos, ao passo do desenvolvimento dos assentamentos humanos, mediante planejamento urbano, acesso a serviços e infraestrutura básicos.

### 3 O PLANEJAMENTO URBANO COLABORATIVO NA PERSPECTIVA DO ARENA DO MORRO

Fundamentalmente, uma gestão urbana progressista dentro da sociedade de classes precisa do reconhecimento das desigualdades sociais como inerentes a valorações histórico-econômicas enraizadas nas relações humanas. Nessa conjuntura, emana a necessidade angular de satisfazer demandas das aglomerações urbanas por meio da abertura de canais de diálogo e a superação de preconceitos na promoção da justiça social<sup>8</sup>.

Consoante ao exposto, em função das dificuldades encontradas na composição desses fatores supracitados que fomentam o planejamento urbano colaborativo, muitas vezes a sociedade civil reage ao planejamento oficial com um *contraprojeto*<sup>9</sup> propositando pleitear seus interesses, tendo em vista constituir-se como célula-máter da sociedade. Nessa perspectiva, agem os movimentos sociais que, mediante as mobilizações, conquistam *direitos sociais*, a *política das cidades* e a possibilidade de *humanização do urbano*<sup>10</sup> - fatores correlatos à perspectiva que atua na comunidade de Mãe Luíza, o Núcleo Urbano do Programa Motyrum.

Todavia, quando os canais de diálogo são abertos e preconceitos superados, equipamentos sociais podem ser dialogados e instalados em comunidades, como a natalense de Mãe Luíza, onde o escritório suíço Herzog & De Meuron junto à Fundação Ameropa e o Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora de Conceição<sup>11</sup> construíram em congruência às expectativas dos moradores do bairro, o ginásio nomeado por “Arena do Morro” - inclusive ganhador do prêmio

7 UN Habitat. **The Habitat Agenda**. 1996.

8 SOUZA, Marcelo Lopes de. Planejamento comunicativo/colaborativo. In: SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. Cap. 7, p. 151.

9 (SOUZA, 2010).

10 (SOUZA, 2010).

11 MEURON, Herzog & de. Arena do Morro. Disponível em:

<<http://www.herzogdemeuron.com/index/projects/complete-works/351-375/354-1-arena-do-morro.html>>. Acesso em: 30 maio 2015.

“Edificação do Ano 2015”<sup>12</sup> na categoria esportiva em premiação promovida pelo portal britânico Archdaily.

Importa ressaltar, assim, que a Arena do Morro conquista esse papel fundamental junto à comunidade, em virtude da Lei nº 4.663/95 que concebe o bairro de Mãe Luíza como Área Especial de Interesse Social (AEIS). Por conseguinte, a legislação vigente tendo em vista a produção, *manutenção* e recuperação de habitações de interesse social, permite aos cidadãos de uma localidade privilegiada na cidade de Natal, a proteção sobre o seu direito à moradia de forma plena.

Em suma, a disponibilização de uma comunicação prévia até a conclusão do projeto permitiu o surgimento de uma identidade dos cidadãos daquela localidade com a obra, de modo valorizá-la e cuidá-la pelo atendimento de seus anseios por direitos básicos inerentes a qualquer cidadão brasileiro. Por intermédio da Lei nº 4.663/95, é possível consolidar o Direito a Cidade dos moradores à medida que se fortalece o elo existente perante a sua propriedade, ao seu bairro e aos equipamentos sociais ali presentes.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da contextualização histórica apresentada, a temática urbana ganha evidência em períodos nos quais estão se firmando os efeitos da industrialização, o que faz desse fenômeno item indissociável à urbanização, por sua vez objetivo do poderio industrial.

Dessa forma, o pensar sobre o meio urbano, não deve seguir a lógica industrial de larga expansão do consumo e crescimento econômico com fim em si mesma, considerando a necessidade de ponderação quanto os interesses do setor privado nos efeitos de uma urbanização sem a devida regulação do uso do solo para atender direitos, conforme explicitado pelas Conferências das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos de 1976 e 1996, paralelamente à legitimação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Em agravo à primeira Conferência nos moldes explanados, houve uma dispersão das conclusões obtidas com a realidade fática, no que se referem às conjunturas sociais e temporais causadoras de impactos num sociedade sempre em modificação. Logo, é possível perceber que a ausência de correlação dos projetos que a sociedade civil tem para si com aqueles impostos, sugere um caminho para uma orientação do crescimento reorganizado durante a Habitat II, no propósito de se desenvolver uma sociedade urbana de fato, garantindo o Direito à Cidade de seus cidadãos.

Portanto, é notável que o meio urbano deva ser pautado pelo cumprimento da democracia em seu real sentido, abrindo margens ao diálogo entre pessoas e instituições. É nesse aspecto que “a vida urbana ainda não começou” (LEFEBVRE, 2001, p. 108) e que o Núcleo Urbano do Programa Motyrum se insere. Sumariamente, os valores de dominação que permearam a socie-

12 *The Building of the Year*

dade por muito tempo estão forçosamente presentes na atualidade prejudicando a plenitude da consecução de direitos deliberados no ordenamento jurídico brasileiro; porém, valorações essas que não são definitivas.

## REFERÊNCIAS

MEURON, Herzog & de. **Arena do Morro**. Disponível em: <<http://www.herzogdemeuron.com/index/projects/complete-works/351-375/354-1-arena-do-morro.html>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 556 p.

CARDOSO, Fernanda Lousada. **Lei do parcelamento do solo urbano**. Disponível em: <[http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/13-22 Urbanistico 2ed.pdf](http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/13-22%20Urbanistico%202ed.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 144 p.

CORREIA, Paulo V. D.. **Políticas de Solos no Planejamento Municipal**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. 401 p.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Planejamento urbano e qualidade de vida**: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2 ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 117-136. ISBN 978-85-7700-449-2.

UN Habitat. **The Habitat Agenda**. 1996. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp)>. Acesso em: 10 maio 2015.