



Recebido em 03 maio 2015

Aceito em 03 maio 2015

## O DIREITO À CIDADE E O DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: O DIREITO À PRODUÇÃO E FRUIÇÃO DO ESPAÇO E O ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT DE IMPLEMENTAÇÃO

*Marise Costa de Souza Duarte\**

**RESUMO:** O texto trata do direito à cidade, a partir de importantes visões teóricas e como objeto de debate internacional (anos 2000); impulsionado pelas ideias sobre justiça social no meio urbano originada, no Brasil, no Governo João Goulart e retomada no contexto da redemocratização. Considerando que, a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, encontra-se substancial arsenal normativo voltado à construção de cidades justas e sustentáveis, que não encontra expressão concreta nas cidades brasileiras, aponta-se trilhas para o enfrentamento do déficit de implementação desse novo direito, compreendido, em sua essência, como *direito à produção e fruição do espaço*.

**Palavras-chave:** Direito à cidade. Direito à cidade sustentável. Estatuto da Cidade. Direito à produção do espaço. Déficit de implementação.

### 1 INTRODUÇÃO

O estudo sobre o *direito à cidade* não é recente e nem privilégio da doutrina jurídica, constituindo-se objeto de análise por parte da Sociologia e da Geografia, como no caso do sociólogo francês Henri Lefebvre<sup>1</sup> e do geógrafo inglês David Harvey<sup>2</sup>; que nos trazem ideias

\* Doutora em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFRN (Área de concentração: Urbanização, Projetos e Políticas Físico-Territoriais), com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal; Mestre em Direito Público – DPU/UFRN; Graduada e Especialista em Serviço Social – DESSO/UFRN.

1 Considerado pioneiro no estudo do tema, na obra *Le droit à la ville*, publicada em 1968.

2 Entendemos que os fundamentos da concepção de Harvey sobre o tema, sobre o qual vem tratando em entrevistas concedidas a partir de 2006, podem ser encontrados em sua obra *Espaços de Esperança*. Trad. De Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Edições Loyola, 2004.

essenciais sobre o tema, convergentes na compreensão de que o *direito à cidade* se coloca como uma *construção coletiva*, como um *direito à produção do espaço*.

No Brasil, a busca pela efetivação da justiça social no meio urbano, que impulsionou a luta pela reforma urbana (ainda na década de 60), teve frutos concretos ao final do período da Ditadura Militar, a partir da discussão da questão urbana no âmbito do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU (criado em 1985), cujo ideário teve rebatimento na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988); vindo dar origem ao Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

O amadurecimento do ideário do *direito à cidade* ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que trouxe diretrizes e instrumentos voltados a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, a regulação pública do solo, ao enfrentamento de distorções do crescimento urbano e à construção democrática das cidades; positivando um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro: o *direito às cidades sustentáveis*.

A experiência brasileira de buscar o reconhecimento do *direito à cidade*, a partir de uma ação política em defesa da implantação da plataforma da Reforma Urbana, contribuiu para o debate internacional sobre o *direito à cidade*; que se materializou na *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, finalizada em 2005<sup>3</sup> e à qual o Governo Brasileiro aderiu em 2006.

Contudo, observando-se o cenário das cidades brasileiras em 2015 constata-se um grave quadro de insustentabilidade urbana. Colapso de água em um expressivo número de cidades (com enfoque para São Paulo e várias cidades do Nordeste), risco de apagão elétrico, aumento do calor, explosão da violência urbana, enchentes e deslizamentos de terras, falta de mobilidade, ausência de moradia digna e adequada para grande parte da população, insuficiência de saneamento ambiental, dentre outros graves problemas socioambientais urbanos, fazem parte da experiência cotidiana nas cidades brasileiras.

Paralelamente, nos últimos anos houve um gradativo aumento da renda das classes sociais de menor poder aquisitivo, com consequente e progressivo acesso ao consumo; o que, no entanto, não veio acompanhada do acesso ao *direito à cidade sustentável* e aos direitos urbanos que ele comporta (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e aos serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer)<sup>4</sup>.

Diante desse cenário e da percepção de que “algo está fora do lugar”, o presente artigo traz à tona alguns fundamentos doutrinários e legais que possibilitam compreender esse novo contexto em que se insere a busca pela garantia dos direitos urbanos e apontar trilhas para o enfrentamento do déficit de implementação do *direito à cidade sustentável* positivado na legislação brasileira desde o ano de 2001 e, em sua essência, compreendido, como *direito à produção e fruição do espaço*.

3 No Fórum Social Mundial ocorrido em Porto Alegre – RS.

4 Nos termos postos pelo art.2º, inc. I, do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.10.257/2001).

## 2 O DIREITO À CIDADE – IDEIAS ESSENCIAIS

Quando tratamos teoricamente do *direito à cidade*, emergem algumas ideias essenciais trabalhadas por alguns estudiosos da cidade e do urbano, sobre os quais iremos tratar, ainda que de modo sucinto, para conduzir nossa reflexão sobre o tema.

Por outro lado, embora ciente de que a abreviação de pensamentos doutrinários substanciais pode suscitar uma redução da profundidade dada por seus autores, a pontuação de ideias sobre o *direito à cidade*, a partir de doutrinadores com renome no estudo do tema<sup>5</sup>, se faz essencial nesse momento em que refletimos sobre um novo direito posto no ordenamento jurídico brasileiro.

Podemos dizer que a ideia de *direito à cidade* não é recente. Em 1968, Henri Lefebvre, filósofo marxista e sociólogo francês, suscitava a ideia do *direito à cidade* a partir de uma concepção crítica e inovadora (ao urbanismo positivista). Compreendendo que o *direito à cidade* não se realiza simplesmente pela construção de moradias e outros bens materiais por parte de um Estado autoritário planejador, Lefebvre considera que o direito à cidade deve ser compreendido como um apelo, uma exigência, uma

forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”; onde, segundo o mesmo, se encontram implicados o “direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade). (LEFEBVRE, 2008)

Nesse sentido, para Lefebvre (2008) a busca pelo *direito à cidade* se identifica com a luta pelo direito de criação e plena fruição do espaço social. Compreendendo o exercício da cidadania muito além do direito de voto e expressão verbal, o sociólogo francês defende uma forma de democracia direta, que se efetive pelo controle direto dos indivíduos sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva. Visto sob essa perspectiva ativa, o *direito à cidade* é posto como um *direito à produção do espaço*.

Em momento mais recente, David Harvey, geógrafo marxista, passa a tratar do *direito à cidade*, cuja busca pela efetivação deve se colocar, segundo o mesmo, como objeto de luta de vários movimentos sociais.

Constituído a partir da ideia do estabelecimento de um controle democrático sobre os excedentes do capital obtidos através do processo de urbanização, Harvey (2009) considera o *direito à cidade* como um direito coletivo (e não, individual) que consiste em um *poder da sociedade sobre a formulação dos processos coletivos de urbanização*.

Considerando que historicamente as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas, entende, David Harvey, que o *direito à cidade* deve ser considerado como um direito progressista, constituindo-se como o direito de se fazer algo no futuro, de participar pro-ati-

5 Sem ignorar a existência de outros estudos sobre o tema.

vamente. Assim, considera que *“reclamar o direito à cidade é reclamar ter voz ativa sobre os processos de urbanização, por meio dos quais nossas cidades são feitas e refeitas de uma maneira fundamentalmente radical”* (HARVEY, 2009)

Desse modo, para Harvey, *“o direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente”* (HARVEY, 2009). Integrada nessa percepção está a ideia de que a cidade deve ser vista *“não como uma cidade de fragmentos, mas como um corpo político, como uma “entidade que tem um caráter, um papel a desempenhar na divisão internacional do trabalho”* (HARVEY, 2006) e que, portanto, pode (e mais ainda, deve) ser produzida coletivamente a partir das ideias e ideais dos sujeitos que participam ativamente dessa produção; não sob a visão do solo como mercadoria (como forma essencial de reprodução da lucratividade do capital) mas, a partir de uma visão de transformação humanizadora, como *espaço de materialização dos princípios de justiça social e ambiental*. Nessa construção teórica, importante compreender o pensamento de Harvey sobre dois modos diferentes de como a cidade pode ser produzida:

Em Nova York, por exemplo, temos um prefeito, Michael Bloomberg, que tem uma visão de conjunto da cidade e a está implementando. Aponta para fazer de Nova York uma cidade competitiva em relação ao interesse da classe capitalista transnacional. Não é exatamente autoritário, mas diz estar acima da política. Está investindo na cidade e tem muitos projetos de desenvolvimento; preocupa-lhe a qualidade de vida, ainda que não para toda a população. A está convertendo numa cidade muito atrativa para o capital financeiro e para os turistas. Sei que isto é um problema, mas o que quero dizer é que ao menos tem uma visão da cidade em seu conjunto e a está levando a cabo sob essa perspectiva de classe. Nosso problema é porque não podemos fazer algo similar desde uma perspectiva de classe alternativa. Há casos. Por exemplo: pode-se fazer muitas críticas a Porto Alegre, mas ali houve uma tentativa de olhar a cidade em seu conjunto. Através da elaboração participativa do orçamento podemos envolver toda a população nas decisões da construção da cidade. É uma boa ideia. Traz problemas, evidentemente, mas ao menos nessa instância não se tem um movimento social num bairro e outro num outro bairro, mas que diz: pensemos a cidade em seu conjunto, vejamos como ela funciona e nos encarreguemos dela<sup>6</sup>.

Tal compreensão da cidade (como corpo político), sob uma perspectiva alternativa, suscita a constatação de que:

Temos a oportunidade de criar espaço, de fortalecer criativamente as forças que trabalham para a diferenciação urbana. Mas, para agarrar essas oportunidades temos que defrontar as forças que criam cidades como ambientes estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos. (HARVEY, 1980, p.270).

6 HARVEY, David. Entrevista Clarín, 21 de out. 2006, *Suplemento Revista*.

A partir de tais ideias, que consideramos essenciais para discutir o *direito à cidade sustentável* no ordenamento jurídico brasileiro, passamos a compreender a trajetória do tema no Brasil.

### **3 BRASIL: O IDEÁRIO DA JUSTIÇA SOCIAL NO MEIO URBANO. O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE<sup>7</sup>**

A ideia sobre a efetivação da justiça social no meio urbano remonta à década de 1960, quando, no Governo do Presidente João Goulart, foi elaborado o Projeto de Reforma Urbana abortado com o regime militar instalado no país no período de 1964 a 1985, que veio impedir qualquer discussão pública desse projeto emancipatório.

A recomposição do campo da Reforma Urbana veio ocorrer a partir da perspectiva da elaboração da nova Constituição, o que ocorreu em meados dos anos 1980, ao término do governo do general João Batista Figueiredo, com a eleição do primeiro presidente civil desde o Golpe de 1964.

A concepção progressista da Reforma Urbana amadureceu entre meados e o fim da década de 1980, propiciado pela constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, esta compreendida como:

conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2006, p. 158).

Tendo sua agenda centrada no fortalecimento da regulação pública do solo, fundamentada nos princípios da função social da propriedade, na gestão democrática da cidade e na inversão de prioridades no que tange à política de investimentos urbanos visando favorecer as necessidades sociais da população mais pobre da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995), a partir da percepção da lógica perversa de produção e apropriação privada do solo urbano, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passou a ser o referencial da condução da questão urbana sob uma perspectiva crítica e transformadora.

Esse Movimento deu origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), importante grupo de atores composto de intelectuais ligados à temática urbana, urbanistas, advogados, professores universitários, estudantes e lideranças de movimentos sociais, com presença em várias partes do país, dando origem “*a um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo*

<sup>7</sup> Grande parte da análise ora realizada é encontrada em nosso livro *Meio Ambiente e Moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade*. Curitiba: Juruá, 2012.

*que a maioria das organizações sociais até então existente.”* (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146).

No contexto da elaboração da Constituição de 1988, cujos trabalhos ocorreram no período entre 1986 a 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve um papel fundamental ao apresentar proposição de Emenda Popular com mais de 130 mil assinaturas, com a proposta de introdução de um capítulo sobre Política Urbana. Tal proposição foi parcialmente aproveitada pela Assembleia Nacional Constituinte, vindo dar origem aos artigos 182 e 183 da Carta Maior, que constituem o Capítulo da Política Urbana.

Ressalta-se que, em seu artigo 182, a Constituição Federal trata das funções sociais da cidade e da garantia do bem estar dos habitantes como objetivos da política de desenvolvimento urbano.

Ainda que não tenha acolhido integralmente o que propunha aquela Emenda Popular, a instituição de um capítulo específico para a “Política Urbana”<sup>8</sup> foi considerado um enorme avanço no texto constitucional, aliado à expressa referência ao “direito urbanístico” (art.24, I), à imposição da responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art.23, IX); além da vinculação do direito de propriedade à sua função social (art.5º, incisos XXII e XXIII).

Merece destaque o fato de que, logo no início de seu texto (artigo 1º, III), a Carta Magna de 1988 estabeleceu que a dignidade da pessoa humana (valor sobre o qual se assentam os direitos humanos fundamentais) se constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em seguida (no art.3º), a Constituição definiu os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais se inclui: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos, excluída qualquer forma de discriminação.

Coube ao Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 10 de julho de 2001 (Lei Federal n. 10.257), regulamentando o capítulo constitucional da Política Urbana, instituir um importante arsenal normativo capaz de municiar a Reforma Urbana em muitos de seus propósitos, especialmente na implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social (onde o acesso à terra urbanizada e bem localizada para produção de política habitacional se constitui elemento essencial) e na construção democrática das cidades.

Estabelecendo um regramento abrangente para a cidade, incorporando a questão ambiental, o Estatuto *“estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”* (parágrafo único do artigo do seu art.1º); e propõe como objetivo da Política Urbana *“o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da pro-*

8 Com as importantes disposições ali contidas, incluindo instrumentos urbanísticos, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública; além da usucapião especial urbana e a concessão de uso especial.

*priedade urbana*” (artigo 2º, *caput*).

Tal assertiva se comprova logo ao tomarmos contato com as diretrizes gerais da Política Urbana (art.2º) que estabelecem a garantia do *direito a cidades sustentáveis*; a gestão democrática; a integração de políticas públicas, privadas e sociais, visando o interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e os efeitos seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (Lei nº 10.257, resumo do art. 2º); a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, serviços públicos e de transporte de qualidade e a ordenação e controle do uso do solo, visando principalmente que a propriedade cumpra sua função social.

Observando-se o conteúdo do referido artigo, vê-se que a articulação das temáticas ambiental e social no meio urbano (compatibilizando a “*Agenda Verde*”<sup>9</sup> e a “*Agenda Marrom*”<sup>10</sup>) não expressamente tratada pela Constituição de 1988, foi amplamente considerada no Estatuto da Cidade; trazendo elementos essenciais de articulação, quais sejam: a função social da cidade, a função social da propriedade (em sua acepção socioambiental) e o *direito à cidade sustentável*.

Assim ocorreu, vez que durante a construção do Estatuto da Cidade aprofundou-se a problemática socioambiental nas cidades brasileiras, resultado de um modelo econômico que primou pelas reformas estruturais de caráter neoliberal, tendo início no governo Collor de Melo (1989) e consolidando-se nos dois períodos sucessivos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002).

No contexto de um novo paradigma criado a partir da Constituição de 1988, denominado, conforme Santos Júnior, de cidade-direito, “*que tem se caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias de um projeto alternativo de cidade*” (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146), foi criado, no âmbito federal, o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho Nacional de Cidades (2004), voltados a colocar em prática no Brasil um novo projeto de cidade, na qual a sustentabilidade e a gestão democrática fossem elementos centrais.

Registra-se, entretanto, que, a partir de 2005, quando o então Presidente Lula precisou ampliar sua base no Congresso após a crise do mensalão, e trocou o comando do Ministério da Cidades (substituindo o Ministro Olívio Dutra<sup>11</sup>), essa Pasta, criada (sob o paradigma da Reforma Urbana) com objetivo de exercer papel coordenador do governo federal na formulação de políticas urbanas para melhorar a distribuição dos recursos aos municípios, teve seus objetivos limitados pela ausência de uma estratégia para as cidades, como analisa o Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro<sup>12</sup>; passando a se colocar, essencialmente, como o órgão federal viabilizador

9 Como também foi denominada a Agenda 21, aprovada na Conferência do Rio (1992).

10 Denominação atribuída à Agenda *Habitat* aprovada na Conferência de Istambul (1996).

11 Ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul Olívio Dutra (PT), escalado como o primeiro Ministro das Cidades.

12 In: RODRIGUES, Alexandre. Com dificuldades de responder a demandas, Ministério das Cidades atrapaalha Dilma: Pasta foi esvaziada ao ser entregue ao PP e perdeu força. *O Globo*, 02 ago. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/com-dificuldades-de-responder-demandas-ministerio-das-cidades-atrapalha-dilma-13474201#ixzz3Y9cXcdXN>>. Acesso em: 22 abr. 2015

de grandes obras urbanas, como aquelas integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, especialmente em decorrência da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Contudo, permeando todo esse contexto destaca-se o *direito à cidade sustentável*, positivado no sistema jurídico brasileiro através do Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º (inciso I), e compreendido como “*direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*”. Destaca-se que o mesmo Estatuto estabelece que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Criado está um novo direito em nosso ordenamento jurídico que, nos termos contidos na definição legal, reúne direitos fundamentais (como moradia, trabalho, lazer e outros) aliados a importantes condições para a garantia do bem estar dos habitantes das cidades; tendo como base aquelas normas básicas e fundamentais contidas na Constituição Federal.

Nos termos postos por Cavalazzi, a *cidade sustentável* seria aquela onde se concretiza a compatibilização dos princípios de justiça distributiva com o equilíbrio das relações de todos os atores sociais; implicando o “*desenvolvimento econômico compatível com a preservação ambiental e a qualidade de vida dos habitantes; em uma palavra, equidade*”. (CAVALAZZI, 2007, p.69)

Considerando a abrangência do *direito a cidades sustentáveis*, de modo a albergar outros tantos direitos referentes à qualidade de vida nas cidades, podemos dizer que as normas destinadas a implementar, em todos os níveis da Federação, políticas públicas referentes à moradia e terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, e ao trabalho e lazer, se constituem, em nosso ordenamento jurídico, instrumentos viabilizadores da efetivação daquele direito.

Merece destaque o fato de que todo esse ideário, inicialmente posto na Constituição de 1988 e após, no Estatuto da Cidade, teve um forte rebatimento nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais editadas a partir de 1988, assim como nos planos diretores e leis de caráter local ou estadual, resultando em muitos avanços na produção normativa referente ao acesso ao direito à cidade (ainda que pontualmente) (SANTOS JÚNIOR, 2008). Importante destacar a campanha do Plano Diretor Participativo lançada pelo Ministério das Cidades, no ano de 2005, com o apoio do Conselho de Cidades, havendo um forte enfoque integrado das temáticas social e ambiental urbana, nos termos postos no Estatuto da Cidade.

Como consequência, um grande número de cidades brasileiras elaboraram seus Planos Diretores com fundamento nesse novo paradigma; trazendo, ao menos a nível normativo, importantes instrumentos para o tratamento da questão urbana (com destaque à democratização do acesso à terra e aos direitos urbanos).

No âmbito nacional, a partir de 2005 foram elaboradas várias políticas destinadas a garantir a efetivação de direitos urbanos; destacando-se: a Lei 11.124/2005 (Política Nacional de



Interesse Social); a Lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana); Lei nº11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico); a Lei nº. 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças Climáticas) e Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). No campo da moradia foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (através da Lei 11.977/2009); que, embora não tenha se apresentado como solução para garantia de moradia digna e adequada para uma grande parcela da população de baixa renda, traz como mérito um amplo regramento do instrumento da regularização fundiária.

Por outro lado, registra-se, até o momento, a realização de cinco Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010 e 2013); com os seguintes temas e lemas: 1ª. “Cidade para todos: “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”; 2ª. “Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano: Reforma Urbana: cidade para todos”; 3ª. “Desenvolvimento Urbano com Participação Popular: avançando na Gestão Democrática das Cidades”; 4ª. “Cidades para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social: avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano” e 5ª. “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana Já. Todas essas Conferências Nacionais possuem eventos preparatórios (também em formato de Conferência) a nível estadual e municipal. Diante desse cenário, parafraseamos Ermínia Maricato (2013) na constatação de que “*nunca fomos tão participativos*”!

Recentemente, após vários anos de discussão, foi aprovado o Estatuto das Metrôpoles (Lei Federal n. 13.089/2015), voltado a enfrentar os diversos problemas comuns que envolvem as regiões metropolitanas, através do estabelecimento de

diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (art.1º).

Explicitado todo esse quadro normativo, que qualifica o ordenamento jurídico brasileiro no que se refere à disciplina legal da cidade e do urbano, é importante verificar o debate sobre o *direito à cidade* no âmbito internacional.

#### **4 O DEBATE INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À CIDADE E A CARTA MUNDIAL SOBRE O DIREITO À CIDADE**

A experiência brasileira de buscar o reconhecimento institucional do *direito à cidade*, a partir de uma ação política em defesa da implantação da plataforma da Reforma Urbana, contribuiu para que a luta pelo *direito à cidade* fosse introduzida, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos e na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos

humanos.

Nesse sentido, cabe destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado “*Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis*”, elaborado na “*Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*”, durante a ECO-92, e a “*2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*” - *Habitat II*.

Naquele Tratado o *direito à cidade* é concebido como

direito à cidadania (direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos); incluindo o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação; o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças. (SAULE JÚNIOR, 2006)

O mesmo documento também compreende, segundo Saule Júnior (2006), a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.

Importante considerar que, no referido Tratado, a função social da cidade (que no Brasil passou a ser princípio constitucional da Política Urbana) pressupõe: o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos apropriem-se do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis. (SAULE JÚNIOR, 2006).

A ideia de internacionalização do *direito à cidade* foi objeto das discussões travadas no Fórum Social Mundial<sup>13</sup>, no ano de 2001; onde foi lançada a proposta de elaborar uma “*Carta Mundial pelo Direito à Cidade*”<sup>14</sup>. O principal objetivo do processo de construção dessa Carta Mundial<sup>15</sup> é disseminar a concepção do *direito à cidade* como um novo direito humano<sup>16</sup> com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

13 O Fórum Social Mundial surgiu, em 2001, como contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, que há mais de 20 anos reúne os representantes dos países mais ricos do mundo com o objetivo de discutir os rumos do capitalismo e reafirmar o modelo econômico liberal. O Fórum Social Mundial constitui-se num “*espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou como um processo mundial permanente de busca e construção de alternativas às políticas neoliberais.*” Carta de Princípios do Fórum Social Mundial obtida no site <http://www.forumsocialmundial.org.br> acessado em 18 de julho de 2008.

14 A primeira versão da Carta teve como subsídios a “*Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade*”, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, em maio de 2000, e o Tratado “*Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis*”.

15 Discutida no Fórum Social das Américas (Quito-2004), Fórum Mundial Urbano (Barcelona-2004) e Fórum Social Mundial (Porto Alegre-2005).

16 Associado ao reconhecimento institucional desse pretendido novo direito humano, nos organismos das Nações Unidas (como a *Agência Habitat*, PNUD, Comissão de Direitos Humanos), bem como nos organismos regionais (como a Organização dos Estados Americanos).

No V Fórum Social Mundial (Porto Alegre – 2005) foi aprovada uma última versão da “*Carta Mundial pelo Direito à Cidade*”<sup>17</sup> onde, podemos dizer, estão contidas prescrições fundamentais quanto ao direito à cidade nessa nova perspectiva<sup>18</sup>.

Em sua primeira parte (que prescreve disposições gerais) aquela Carta Mundial traz a compreensão do *direito à cidade* e seus princípios fundamentais e estratégicos, quais sejam: exercício pleno a cidadania e a gestão democrática à cidade; função social da cidade e da propriedade; igualdade e não discriminação; proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; compromisso social do setor privado e impulso à economia solidaria e a políticas impositivas e progressivas.

Na segunda parte de seu texto, de forma bastante e democrática, a Carta trata dos “*direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade*”; dispendo sobre o planejamento e gestão das cidades, a produção social do *habitat*; o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, o direito à informação pública, a liberdade e a integridade, a participação política, o direito à associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano, o direito à justiça, a segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural.

Na terceira parte, cuidou a Carta de tratar do direito ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, dispendo, dentre outros, sobre o direito à água, à moradia e ao meio ambiente.

Por fim, a Carta dispõe sobre as obrigações e responsabilidades do Estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade, sobre as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade, sobre as formas de lesão do direito à cidade, assim como de sua exigibilidade; para concluir, com os compromissos provenientes do documento, tanto no que se refere às redes e organizações sociais, aos governos nacionais e locais e aos organismos internacionais.

Da leitura das disposições contidas naquele documento, constata-se sua tendência a se tornar uma cartilha a ser seguida no caminho da construção, em caráter mundial, de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis; confirmando a ideia do *direito à cidade* como o direito à participação no planejamento, produção e gestão da cidade; em outras palavras: o *direito à produção e fruição do habitat* (na concepção de Henri Lefebvre, 2008) e o *poder da sociedade sobre a formulação dos processos coletivos de urbanização* (nos termos postos por David Harvey, 2004, 2009).

Isto posto, necessário se faz colocar em pauta algumas constatações que revelam o déficit de implementação do *direito à cidade* nas cidades brasileiras.

17 O texto da Carta pode ser encontrado em vários sites que tratam da questão urbana, dentre os quais destacamos [http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/download/documentos/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/download/documentos/carta_mundial_direito_cidade.pdf).

18 Importante nesse tema é a análise de Saule Júnior, Nelson. **O Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas** obtido no sítio <http://www.polis.org.br> acessado em 7 de julho de 2008.

## 5 ALGUMAS CONSTATAÇÕES QUANTO AO DÉFICIT DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Na atualidade, grande parte das cidades brasileiras (com ênfase às capitais), se veem incapazes de enfrentar os graves problemas socioambientais que perpassam o seu território; o que revela uma evidente falta de implementação da legislação existente (garantidora de direitos urbanos) e a ausência de capacidade institucional por parte das gestões municipais.

Sem intenção de esgotar, nesse momento, a série de problemas de ordem institucional ou político-administrativa que influencia, direta ou indiretamente, para que as nossas cidades se tornem mais insustentáveis progressivamente, e ciente de que, nos termos considerados por David Harvey (2004, 2009), o solo urbano é, muitas vezes, considerado como mercadoria (essencial de reprodução da lucratividade do capital), é possível pontuar, ainda que em caráter preliminar e de modo não aprofundado, algumas constatações que nos permitem evidenciar o déficit de implementação do *direito à cidade sustentável*, a partir de fatos que demonstram a falta de efetividade de alguns direitos urbanos, como: mobilidade, moradia, infraestrutura urbana e saneamento ambiental (todos inseridos no rol contido no art.2º, inc.I, do Estatuto da Cidade).

No campo do direito à mobilidade, a prioridade dada ao transporte individual e aos veículos motorizados (automóvel e motocicletas) nas cidades brasileiras<sup>19</sup>, revela uma baixa atenção, por parte das gestões (federal, estaduais e municipais), ao direito à mobilidade e acessibilidade universal e a vários princípios, diretrizes e objetivos postos na Política Nacional de Mobilidade Urbana, voltados ao desenvolvimento sustentável das cidades (nas dimensões socioeconômicas e ambientais), à redução das desigualdades e promoção da inclusão social e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; o que coloca o país diante de uma notória crise de mobilidade urbana<sup>20</sup>.

No que tange ao direito ao saneamento básico<sup>21</sup>, ainda que nas cidades brasileiras se registre aproximadamente 91,9% dos domicílios ligados à rede de abastecimento<sup>22</sup>, segundo dados do Censo 2010, notória é a crise hídrica<sup>23</sup> pela qual passam diversas cidades brasileiras (destacando-se São Paulo) ao mesmo tempo em que se registra estarmos muito longe da universalização quando se trata de esgotamento sanitário. Como resultado, temos graves problemas ambientais e sanitários vivenciados por uma grande parcela da população (notadamente de baixa renda, que possui sérios problemas de habitabilidade).

No âmbito da questão da moradia, embora se registre que uma parte dos empreendi-

19 Consequência da opção política do Governo Federal pela diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, associada ao aumento da renda de parte da população.

20 Na atualidade, muitos tem sido os estudos realizados sobre a matéria. A esse respeito, ver RODRIGUES, Juciano Martin. Crise de mobilidade urbana: Brasil atinge marca de 50 milhões de automóveis. Observatório das metrópoles. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-de-automoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3Acrise-de-mobilidade-urbana-brasil-atinge-marca-de-50-milhoes-de-automoveis&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

21 Que, nos termos da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007), abrange o abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

22 Considerando o abastecimento de água por poço, a cobertura chega a aproximadamente 97,4% (CENSO, 2010)

23 Que envolve a escassez de água tanto em termos de quantidade como de qualidade.

mentos do Programa Minha Casa Minha Vida se destina à população de baixa renda, considerando ter sido o mesmo motivado pela opção do Governo Federal de oferecer apoio ao setor imobiliário em face da crise econômica de 2008, a destinação de projetos àquela população é bem inferior do que o necessário (considerando o enorme déficit habitacional desse segmento social), estando o Programa prioritariamente destinado à população que possui acesso formal ao mercado imobiliário.

Ademais, ainda com relação à moradia (digna e adequada), direito fundamental dessa população de baixa renda, muitas vezes não se observa uma devida atenção aos direitos à mobilidade, ao lazer, à infraestrutura e aos serviços públicos que, no âmbito do *direito à cidade sustentável*, possuem essa população desfavorecida socioeconomicamente, mantendo-se sua situação (histórica) de segregação territorial; o que, muitas vezes, acaba por refletir no aumento dos índices de violência urbana.

Em paralelo, no âmbito da aplicação do princípio da função social da propriedade, não se observa, por parte das Gestões municipais, a implementação dos instrumentos urbanísticos, postos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores, voltados a evitar a subutilização e ociosidade de terrenos e imóveis urbanos, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo e desapropriação com títulos da dívida pública; dentre outros instrumentos previstos naquele Estatuto e Planos.

Também com relação ao princípio da função social da propriedade, abrangendo tanto a propriedade privada como a propriedade pública (o que exige a incorporação da nova concepção de cidade e de propriedade posta no ordenamento jurídico brasileiro), não se verificam maiores avanços no âmbito do Poder Judiciário; que, em geral, se mantém preso a uma visão patrimonialista, individualista e utilitarista do direito de propriedade<sup>24</sup>.

Nesse contexto, lembre-se que o valor do solo urbano (das propriedades urbanas) é determinado pela ação do Estado, a partir da infraestrutura construída, equipamentos comunitários, serviços públicos, definição de índices urbanísticos e de possibilidades de uso do solo. Na medida em que a cidade é construída e transformada, valores vão sendo agregados ao solo, beneficiando os proprietários, sem que seus titulares tenham contribuído financeiramente para tanto; o que, conforme dispõe o art.2º, inc.XI, do Estatuto da Cidade, exige do Estado a aplicação dos instrumentos postos na legislação para recuperar essas mais valias<sup>25</sup>. Contudo, essa obrigação de recuperação dos investimentos públicos não tem merecido a atenção devida por parte dos Governos municipais.

Assim, se por um lado, é inegável que possuímos em nosso sistema jurídico um arsenal de normas<sup>26</sup> voltadas a possibilitar a efetivação da justiça social no meio urbano, evitando

24 Inúmeras decisões judiciais em conflitos fundiários no Brasil retratam essa realidade. O conhecido “Massacre de Pinheirinhos”, ocorrido em 2012 em São Paulo, se coloca como exemplo emblemático dessa realidade.

25 A esse respeito, ver Gaio (2015, p.12).

26 Como vimos, postas na Constituição Federal de 1988, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (através de seus princípios, diretrizes e instrumentos) e incorporadas aos Planos Diretores municipais.

corrigir distorções do crescimento urbano e possibilitando que a cidade e a propriedade possam cumprir sua função social, de modo com que sejam atendidos os direitos urbanos (que possuem sua maior expressão no *direito à cidade sustentável*), e garantidos os canais de participação, através dos quais a sociedade pode (e deve) influenciar diretamente na construção de políticas públicas voltadas à efetivação desses direitos (o que coloca em prática a ideia do *direito à cidade* como *produção e fruição do espaço urbano*), por outro, o que se observa é que grande parte dessas normas continua aprisionada aos textos legais.

Constata-se, nesse contexto, que o planejamento urbano, em grande parte das cidades brasileiras, é substituído ora pela imposição de atender interesses pontuais e específicos voltados para a lógica mercadológica de utilização do espaço urbano<sup>27</sup>, ora por interesses pontuais da gestão da ocasião, ora pela conjugação de ambos os interesses. Nesse cenário coloca-se o processo de flexibilização da legislação efetivadora de direitos urbanos, a que denominamos *flexibilização in pejus*<sup>28</sup>, compreendida como o processo de fragilização de normas protetoras de direitos em favor de interesses econômicos privados (geralmente imobiliários). A isso se acresce a falta de capacidade institucional das Administrações municipais de regulamentar e aplicar a legislação urbana<sup>29</sup>.

Em suma, pode-se dizer que, em que pese estar presente, no ordenamento jurídico brasileiro, todo um arsenal legislativo necessário para que as cidades e propriedades (públicas e privadas) possam cumprir sua função social, e que seja garantida a efetivação do *direito à cidade sustentável*, evidencia-se, no âmbito dos Poderes Públicos um quadro de evidente desarticulação, desatenção e despreparo no sentido de garantir a efetivação desse direito.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: APONTAMENTOS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESCOMPASSO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS X DÉFICIT DE IMPLEMENTAÇÃO.

Partindo desse forte arsenal de normas jurídicas que amparam o *direito à cidade* e o *direito à cidade sustentável*, que tem em sua essência o *direito à produção e fruição coletiva do espaço social*, ciente da lógica mercadológica que, em grande medida, guia a atuação do Poder Público sobre os espaços urbanos e visualizando o cenário atual das cidades brasileiras, onde

27 Tal quadro se coaduna, em âmbito global, com a mudança na orientação das políticas urbanas e planejamento para as cidades, ocorrida a partir da década de 1990 do século XX e início do século XXI (intensificação do processo de globalização da economia), que levou a uma retração de políticas voltadas para uma gestão pública, democrática e descentralizada, e a condução do planejamento e gestão urbana com base em preceitos neoliberais, que conduzem o gerenciamento da cidade conforme os mecanismos de controle da empresa urbana. Essa objetiva e sucinta visão é trazida por Façanha (2007, p. 199). Tratamos sobre a questão em nosso livro *Meio Ambiente e Moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade*, Juruá. 2012.

28 Expressão latina que pode ser traduzida como “para pior” ou “em prejuízo de”.

29 Tais questões foram objeto de estudo de nosso tese de Doutorado intitulada “*Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea*”, defendida no mês de dezembro de 2010 no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e com realização de estágio de doutoramento na Universidade de Coimbra, com apoio da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em nossos livros “*Meio Ambiente e Moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade*” e “*Espaços Especiais Urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*” tratamos dessas questões; sendo, no segundo deles, tratado do caso específico da cidade de Natal.

fica evidente que “*distribuição de renda não resolve a injustiça urbana*”<sup>30</sup>, aqui nos propomos a contribuir, lançando algumas ideias voltadas à construção de caminhos para enfrentamento do descompasso pontuado.

Diante da inevitável percepção de que a questão urbana e a participação popular na gestão das cidades não se incorporaram aos debates da classe política e da sociedade em geral, é imprescindível pontuar, em um primeiro momento, a urgente necessidade de enfrentar o *analfabetismo urbanístico* (nos valendo de expressão comumente utilizada por Ermínia Maricato) que assola a população brasileira (inclusive a classe política e jurídica). Impressiona que, após quatorze anos da vigência do Estatuto da Cidade<sup>31</sup> e diante de todo um debate internacional sobre o *direito à cidade*, esse novo direito (e os direitos urbanos que o mesmo reúne), não tenha sido assimilado pela sociedade em geral, gestores, legisladores e operadores do Direito.

Tal constatação se revela, por exemplo, ao se observar a falta de discussão sobre a questão urbana no debate político eleitoral; tomando-se como exemplo as eleições ocorridas no ano de 2014, especialmente para o cargo de Presidente da República; e, mais recentemente, as grandes manifestações de rua ocorridas em todo o país em 2013 e 2015. Por outro lado, não se pode omitir alguns exemplos opostos, onde, ciente de seu *direito à produção e fruição dos espaços urbanos*, comunidades assumiram um papel protagonista em face de empreendimentos e iniciativas públicas consideradas ilegais e ilegítimas, como no movimento Ocupe Estelita (Recife)<sup>32</sup> e nas ações promovidas pelos Comitês Populares nas cidades-sedes da COPA DO MUNDO DA FIFA 2014 realizada no Brasil<sup>33</sup>.

Nesse caminho, se coloca a ideia da construção de um *Urbanismo Popular*; tema que, perpassando as áreas de conhecimento inter-relacionadas com a cidade e o urbano, tenha como essência a facilitação da compreensão das questões urbanas (e normas correlatas) por parte da população em geral. É preciso que as pessoas tenham a clara compreensão quanto à relação dos problemas que enfrentam em sua vida cotidiana na cidade com a legislação existente, sua alteração e sua implementação (ou a omissão do Poder Público nessa tarefa). Por exemplo, é essencial que se compreenda que o aumento do coeficiente de construção (o “quanto” se pode construir) em determinada área da cidade, pode significar problemas de engarrafamento no

30 MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: Sair da perplexidade e passar a ação! Aula inaugural da Pós Graduação Arquitetura e Urbanismo na UFSC-201. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=GPcRGAX\\_Dj4](https://www.youtube.com/watch?v=GPcRGAX_Dj4)

31 E todo o arsenal de princípios, regras e instrumentos que o mesmo comporta, na direção de enfrentar o quadro de insustentabilidade urbana posto nas cidades brasileiras.

32 Movimento popular organizado em face do Projeto Novo Recife, empreendimento imobiliário (que prevê a construção de 12 edifícios com até 40 andares) do Consórcio Novo Recife (formado pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, G.L. Empreendimentos e Ara Empreendimentos) em uma área de 10 hectares (o Cais José Estelita, na baía do Pina, no centro da cidade). O vídeo, “Recife, cidade roubada”, elaborado pelo Movimento Ocupe Estelita, apresenta bem o caso.

33 Em razão de fatos ocorridos nas cidades-sede para viabilizar as obras e ações desse megaevento esportivo (como remoções de famílias para realização de obras; repressão a ambulantes, trabalhadores informais e população de rua; endividamento público; violação de direitos de crianças e adolescentes; falta de transparência e acesso à informação; dentre outros), a partir de 2010, foram formados Comitês Populares em cada cidade-sede, integrantes da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), que passaram a realizar ações de enfrentamento a violações de direitos humanos. Informações sobre a matéria podem ser encontradas em [http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=382&Itemid=288](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=382&Itemid=288). Registra-se que, em Natal, as ações do Comitê Popular, obtiveram importantes resultados, onde destaca-se a modificação de projeto viário que previa a desapropriação e remoção de um grande número de famílias (denominado Corredor Estrutural Oeste) e a não realização, também de projeto viário, com fortes impactos ambientais, econômicos e sociais (popularmente conhecido como Projeto da Roberto Freire).

trânsito, de extravazamento de esgotos, de falta de água ou de energia se a área não tiver a infraestrutura necessária para comportar essa sobrecarga. Que existem meios legais para obrigar o proprietário de terrenos vazios (que podem trazer problemas à comunidade vizinha) a dar o devido uso à área, e que a omissão do mesmo poderá levar à desapropriação do imóvel e sua utilização em prol da projetos públicos voltados à comunidade. Ou, ainda, que a realização de alguns projetos públicos ou privados, sem a realização de estudos legalmente obrigatórios (de impacto ambiental ou de impacto de vizinhança, por exemplo), podem causar danos ambientais e sociais irreversíveis. Nesse contexto, a discussão (em linguagem acessível, clara e simples) dos orçamentos e prioridades de investimentos públicos na efetivação dos direitos urbanos se colocam como aspectos centrais.

Indo além da participação da sociedade nos órgãos de controle social e nos orçamentos participativos (em geral, em ambos os casos, fragilizada por questões de legitimidade), mas sem menosprezar sua importância, o mecanismo de criação de assessorias técnicas voltadas à “*popularização do conhecimento sobre as questões e direitos urbanos*” (especialmente, por parte da Arquitetura e Urbanismo e do Direito), no âmbito das instituições de ensino e dos Poderes Públicos, se colocam como importantes iniciativas; sem descuidar do papel das organizações e dos movimentos sociais na popularização desse mesmo debate<sup>34</sup>.

Nessa análise se suscita a compreensão da *função social das profissões*; que, notadamente no âmbito das instituições públicas de ensino, deveria ser posta como princípio a guiar, especialmente, as atividades e projetos de extensão<sup>35</sup>.

No âmbito do Poder Executivo, é imperioso que seja dada a devida atenção e importância a um planejamento urbano permanente e de longo prazo (como Política de Estado e não, de Governo), com a implementação de uma estrutura de gestão que possibilite a efetivação das normas (regras e princípios) e instrumentos contidos nos Planos Diretores e outras leis de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, a Política Urbana, que deve ser executada pelos municípios segundo comando constitucional, tem que ser capaz de enfrentar as urgentes questões urbanas (visando, em sua essência, reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano); não ficando sob o âmbito da discricionariedade da Gestão local, cujos objetivos de Governo se alteram a cada quatro anos.

É preciso que a Gestão Pública tenha a capacidade e determinação de implementar os instrumentos urbanísticos, postos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores, voltados a fazer com que as propriedades cumpram sua função social, como determinado pela Constituição Federal de 1988. Diante de um grande número de imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados, por exemplo, é cogente e urgente que as Administrações municipais deem efetividade aos instrumentos do parcelamento, edificação e utilização

34 Como exemplo dessa contribuição social citamos a produção do documento intitulado *Carta de Natal*, a partir do Seminário “Desenvolvimento Local e Direito à Cidade”, organizado, em 2015, pelo Centro Pastoral de Nossa Senhora da Conceição (Mãe Luiza), movimentos sociais organizados da cidade, moradores e entidades de bairros comprometidos com as lutas sociais coletivas.

35 Essa visão já é encontrada no Programa Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos – Núcleo Urbano, Projeto de Extensão realizado no âmbito da UFRN.



compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo e desapropriação sanção.

Por outro lado, considerando os investimentos públicos que ocorrem em determinadas áreas da cidade e valorizam os imóveis ali situados, é obrigatória (nos termos postos no art. 2º, incisos IX e XI, do Estatuto da Cidade) a recuperação das mais valias urbanas a fim de beneficiar outras áreas da cidade ainda sem infraestrutura e àquelas voltadas a garantir moradia digna à população de baixa renda. Para tanto, o Estatuto da Cidade traz os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso (quando se transforma uma área rural em urbana, por exemplo) e resgata a importância do instituto tributário da contribuição de melhoria; cuja implementação é pífia na esmagadora maioria das cidades brasileiras. A isso se acresce o fato de que, muitas vezes, os valores obtidos da aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, por exemplo, não são direcionados aos Fundos de Urbanização, instrumentos financeiros voltados a gerir as mais valias urbanas em prol de projetos que beneficiem áreas mais carentes das cidades (do ponto de vista social e de infraestrutura urbana). Diante dessa realidade, cabe a população provocar a devida atuação dos Poderes Públicos.

Nesse cenário, destaca-se que o *direito à cidade sustentável* pressupõe o *direito ao planejamento urbano*<sup>36</sup>, que se constitui obrigação/dever inarredável do gestor público e que, portanto, deve ser objeto de um amplo controle social. Nesse sentido, os segmentos da sociedade devem buscar os espaços de participação existentes (órgãos colegiados de política urbana, que devem estar em funcionamento e constituídos legal e legitimamente; a realização de audiências ou consultas públicas e conferências; tudo conforme prevê o art.43 do Estatuto da Cidade), de modo a contribuir diretamente tanto na construção coletiva das Políticas Urbana e políticas setoriais, como na sua implementação e acompanhamento; o que vem efetivar o *princípio democrático* e da *participação (gestão democrática da cidade)*<sup>37</sup>. Por outro lado, se impõe ao Poder Público o *dever correlato de consideração das manifestações e proposições populares*<sup>38</sup>, de modo com que a participação da sociedade no planejamento e gestão urbana não seja considerada apenas uma formalidade, mas que, através de uma efetiva participação, possa a mesma exercer o seu *direito à produção dos espaços sociais*.

Um outro aspecto que merece enorme atenção nesse debate (pela total correlação com a matéria em pauta) é a questão do financiamento privado das campanhas políticas; vez que, como é de conhecimento público, muitos legisladores e agentes políticos (do Poder Executivo), se elegem com grande apoio financeiro de empresas (geralmente empreiteiras de obras públicas, empresas de lixo e de transportes); que, após a eleição daqueles que apoiaram, buscam recuperar o “investimento” realizado.

Ainda com relação à eleição de membros do Legislativo e do Executivo, é essencial que seus aspirantes tenham, perante a sociedade, um claro e objetivo posicionamento sobre as

36 Que alberga o *direito fundamental à boa administração* (FREITAS, 2007) e o *direito à continuidade das políticas pública* (FERNANDES e DOLABELA, 2009).

37 Ver DUARTE, 2012, p.179-182.

38 Idem

questões urbanas e as normas e direitos relacionados; o que deverá se servir a uma posterior cobrança por parte dos eleitores (alfabetizados urbanisticamente); titulares do *direito à cidade sustentável* e aos direitos urbanos nele contidos.

No âmbito do Judiciário e da formação dos profissionais do Direito, que irão aplicar as normas jurídicas que amparam o *direito à cidade sustentável*, urge uma específica formação. Sendo o Direito Urbanístico, um recente ramo jurídico, que não se constitui disciplina obrigatória nos cursos de Direito, é urgente e necessário, por parte dos operadores jurídicos, o conhecimento das regras, princípios e instrumentos voltados a garantir que a propriedade e a cidade cumpra sua função social, e que seja garantido a todos, incluindo as presentes e futuras gerações (como expressamente prescreve o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inc.I), o *direito a cidades sustentáveis*.

Ciente de que longo é o caminho a ser percorrido e grandes são os obstáculos a serem enfrentados, entendemos que o mérito de todos aqueles que saíram do analfabetismo urbanístico é ganhar novos parceiros na busca pelo *direito à produção e fruição dos espaços urbanos* de modo a possibilitar que a sociedade, através de seus diversos grupos sociais, exercem seu legítimo *poder sobre a formulação dos processos coletivos de urbanização*.

## REFERÊNCIAS

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZATO, Luigi. **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços especiais urbanos**: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e moradia. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Meio ambiente e moradia**: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Juruá: Curitiba. 2012.

FAÇANHA, Antonio Cardoso. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. *In*: LIMA, Antônia Jesuíta de. (org). **Cidades brasileiras – atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p.199-212.

FERNANDES, Edésio; DOLABELA, Helena. Direito à continuidade das políticas públicas. **Fórum de direito urbano e ambiental**, ano 8, n. 48, p. 36-42, nov./dez. 2009.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constituional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro. Renovar, 2015.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Prefácio e Trad. de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **Espaços de Esperança**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. Conferência proferida no Seminário “Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo”. Fórum Social Mundial, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Trad. de ANDRADE, Margarida Maria e MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE, UFRJ-IPPUR, 1995.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.136-155.

\_\_\_\_\_. O Direito à Cidade como resposta estratégica à exclusão social e à segregação espacial. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, ano IV, n.20, p.7-43, out/nov, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.