

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial : Equipe editorial
: Luciana Lins Camello Galvão
Revisão : Jeane Antonio Pedrozo
Projeto gráfico e capa : Cláudia Dias
Ilustrações : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,
CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I61 Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /
 organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior
 ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.
 495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.
CDU 34:711(81)

Impresso no Brasil

Sumário

PARTE I

O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

Apresentação ————— 16

Nota ao prefácio ————— 22

Prefácio: Introdução ao Direito ————— 24

Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab ——— 30

Boaventura de Sousa Santos

CAPÍTULO 1 ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf

CAPÍTULO 6 ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e

Maria José Andrade de Souza

CAPÍTULO 7	108
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
CAPÍTULO 8	116
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
CAPÍTULO 9	123
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
CAPÍTULO 10	130
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
CAPÍTULO 11	136
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
CAPÍTULO 12	144
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
CAPÍTULO 13	153
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

CAPÍTULO 18 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior

CAPÍTULO 19 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álison Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

Vanessa Pugliese

CAPÍTULO 23 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen

CAPÍTULO 24 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

Leonardo Fiusa Wanderley

CAPÍTULO 25 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

CAPÍTULO 28 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro, Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza

CAPÍTULO 29 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi

CAPÍTULO 31 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

Tadeu Luciano Siqueira Andrade

CAPÍTULO 32 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e

Maura Sabrina Alves do Carmo

CAPÍTULO 33 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e

Thaianna de Souza Valverde

CAPÍTULO 34 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

Priscila Paz Godoy

CAPÍTULO 35 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges

CAPÍTULO 36 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 38 **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira

CAPÍTULO 39 **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira

CAPÍTULO 40 **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima

CAPÍTULO 43 **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

Patricia de Menezes Cardoso

CAPÍTULO 44 **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 _____ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 _____ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo

CAPÍTULO 48 _____ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia

CAPÍTULO 49 _____ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

Paulo Somlanyi Romeiro

CAPÍTULO 50 _____ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e

Fórum Nacional de Reforma Urbana

PARTE V

RETRATOS DA PRODUÇÃO
SOCIAL DO DIREITO
URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico achado na rua _____ 453

**Sobre os autores, as autoras, os
organizadores e as organizadoras** _____ 483

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)¹ é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

¹ Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)¹ representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

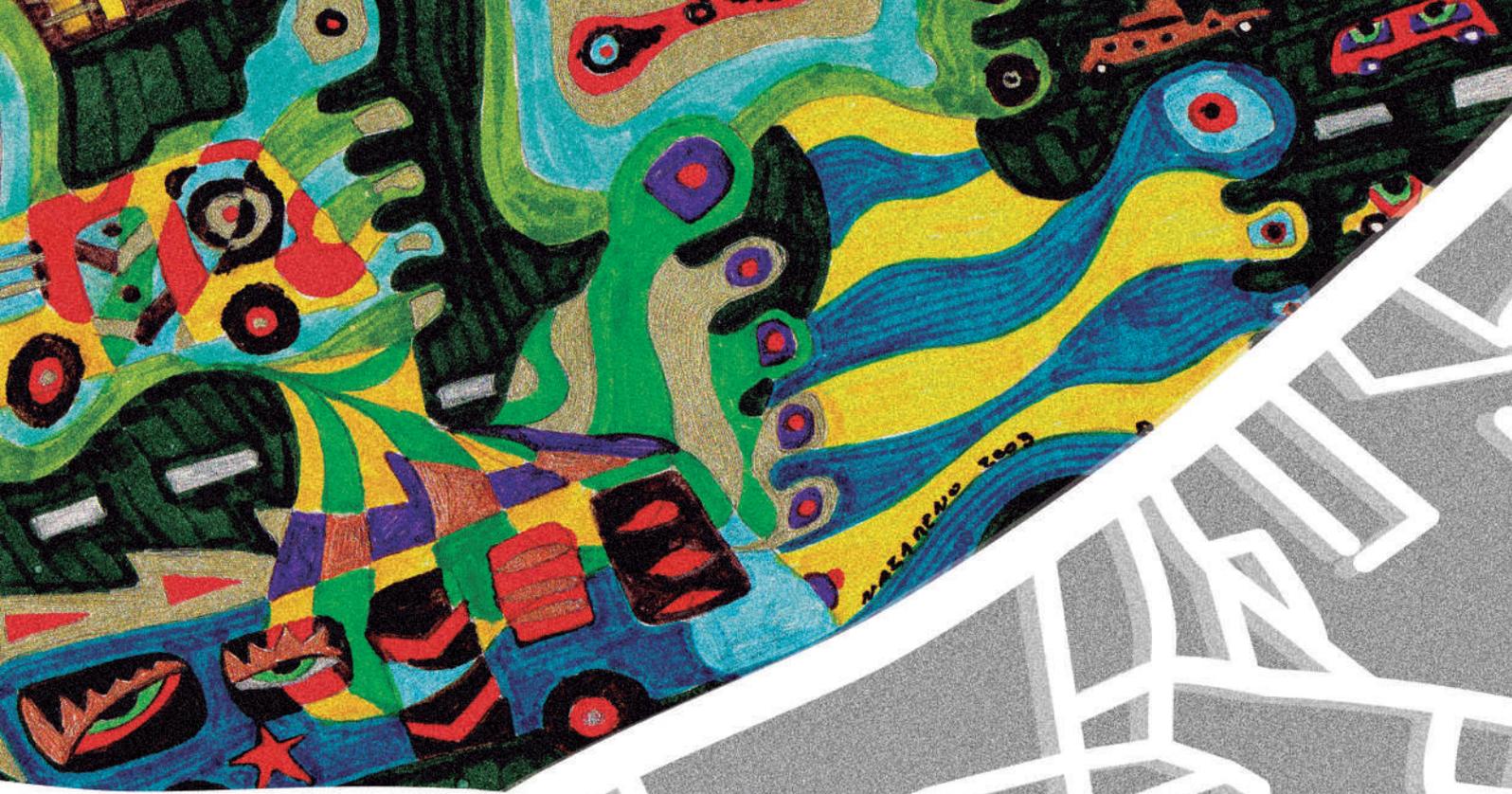
Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

¹ Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



PARTE II

O direito à cidade como
paradigma do Direito

Capítulo 12

A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade

Nelson Saule Júnior

1. Introdução

Neste capítulo, desenvolve-se uma análise sobre a evolução da concepção do direito à cidade no Brasil e no plano internacional. No Brasil a análise tem como marco temporal a formulação dos direitos urbanos feita na proposta de emenda popular sobre a reforma urbana apresentada no processo constituinte da Constituição brasileira de 1988. No plano internacional a análise é feita a partir da Carta Mundial do Direito à cidade até a visão desse direito na Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas (Habitat III) no ano de 2016 na cidade de Quito. Nessa análise são formuladas algumas questões para uma visão do direito à cidade no Brasil e no plano internacional e da relevância desse direito ser a fonte essencial do Direito Urbanístico em uma perspectiva educadora crítica dos habitantes da cidade.

2. Da evolução dos direitos urbanos para o direito à cidade

2.1 A concepção dos direitos urbanos na Emenda Popular da Reforma Urbana

A concepção de direitos urbanos estava contida como o elemento chave no pensamento da reforma urbana concebido no processo de redemocratização do Brasil em especial na Constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988 traduzido em especial na histórica emenda popular de reforma urbana de 1987.

É uma concepção embasada nos direitos humanos que foi um dos temas centrais no pacto político que ocorreu na Constituinte pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social. Houve uma conjugação de necessidades individuais, coletivas e de interesses difusos para caracterizar o significado de vida urbana digna. Cabe ao Estado assegurar a moradia transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, e no campo dos interesses difusos proteção ao patrimônio ambiental e cultural e a gestão democrática das cidades.

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade, que pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, em que um pode perecer licitamente para que outro sobreviva que pode ser aplicado justamente nos casos de conflitos de moradia e propriedade, prevalecendo a moradia em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar.

Essa concepção de direitos urbanos foi uma referência na luta pela reforma urbana nos processos políticos que ocorreram em vários estados e municípios no período de elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores dos anos 1990 e contribuiu para a visão que passa a ser construída sobre o direito à cidade na elaboração do Estatuto das Cidades.

2.2 A concepção do direito à cidade no Estatuto das Cidades

O período de elaboração do Estatuto das Cidades no Congresso Nacional perdurou mais de 10 anos (1989-2001) em razão da resistência de grupos políticos conservadores em tornar viável a implementação da política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Nesse período, as discussões e formulações sobre as conexões entre direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade feitas na ocorrência das Conferências Globais das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro – 1992) e sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul – 1996) , e da Conferência Nacional das Cidades (Brasília – Câmara dos Deputados – 1999), e as experiências de gestões municipais participativas vivenciadas em diversos municípios brasileiros por governos do campo democrático e popular foram fundamentais para a passagem da visão de direitos urbanos para a do direito à cidade que foi adotada no Estatuto das Cidades.

Nessa evolução, esse direito é qualificado como o direito a cidades sustentáveis trazendo a dimensão da sustentabilidade para nossas cidades, que deve ser alcançada através de uma política urbana que garanta o seu exercício. São compreendidos como seus componentes a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer. Os elementos da condição de vida urbana digna é o que predomina nessa visão do direito à cidade que foram transportados da visão dos direitos urbanos.

A gestão democrática das cidades prevista no inciso II do artigo 2º do Estatuto das Cidades também é um dos componentes do direito a cidades sustentáveis através de uma interpretação integrada das diretrizes da política urbana definidas nessa legislação.

Quanto às pessoas consideradas como titulares do direito a cidades sustentáveis é adotada a mesma compreensão estabelecida para o direito ao meio ambiente. Os titulares desse direito são as presentes e futuras gerações.

Em razão do Estatuto das Cidades ter sido pioneiro como uma legislação nacional que incorpora o direito à cidade na dimensão legal e institucional essa concepção foi uma fonte inspiradora para o processo de internacionalização do direito à cidade que teve como espaço privilegiado os Fóruns Sociais Mundiais, organizados nos primeiros anos da década de 2000 na cidade de Porto Alegre, Brasil.

3. Questões para uma visão nacional e internacional do direito à cidade

Algumas questões precisam ser aprofundadas para uma consolidação da visão do direito à cidade no Brasil e na construção de uma visão universal no processo de internacionalização desse direito, entre as quais destacamos as seguintes:

Qual deve ser a compreensão do termo cidades no âmbito do direito à cidade? Para termos essa compreensão devemos considerar: o território (urbano e rural), a tipologia de cidades, o tamanho e a densidade populacional, a organização institucional (política e administrativa) das cidades. Por exemplo, no Brasil, temos uma enorme limitação legal de compreensão de cidades que é definido como sede de municípios pelo artigo 3º do Decreto-Lei nº 311, de 1938: “A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”.

Quem são as pessoas que devem ser reconhecidas como titulares do direito à cidade considerando os seguintes aspectos: geracional, nacionalidade, diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, período de residência ou permanência na cidade?

Qual é a categoria do direito à cidade no campo dos direitos humanos? Individual, coletivo ou difuso? Como as pessoas podem exercer o direito à cidade e para qual finalidade?

Qual deve ser o objeto ou bem de proteção legal e jurídica do direito à cidade? Em vários países, como também no Brasil, existem cidades declaradas como patrimônio histórico ou cultural que resultam em uma proteção legal e jurídica para preservar a memória e identidade dessas cidades.

4. A evolução da concepção internacional do direito à cidade

4.1 A visão da Carta Mundial do Direito à Cidade

Essas questões têm norteado a construção da visão do direito à cidade no âmbito internacional. Nos espaços de discussão e articulação sobre as questões urbanas nos fóruns sociais mundiais, essas

questões foram relevantes para a visão sobre esse direito contida na Carta Mundial do Direito à Cidade, bem como nos últimos anos na visão da Plataforma Global do Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas (Habitat III), na cidade de Quito, em 2016.

A Carta Mundial do Direito à Cidade define esse direito como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Quanto a sua classificação no âmbito dos direitos humanos, o direito à cidade é retratado como um coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, com base em seus usos e costumes.

Uma evolução positiva na Carta Mundial do Direito à Cidade é o reconhecimento de um componente desse direito à cidade sem nenhuma forma de discriminação e a cidade que preserva a memória e sua identidade cultural. A extensão do território para o exercício do direito à cidade é compreendida como o território das cidades e seu entorno rural.

Nessa carta, o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, incluindo tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

Em relação à questão da titularidade, são considerados como cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

4.2 A visão da Plataforma Global do Direito à Cidade

A Plataforma Global do Direito à Cidade é uma rede internacional que agrega redes e organizações internacionais da sociedade civil e de governos locais que promoveram uma mobilização e articulação durante o processo da Conferência das Nações Unidas do Habitat III para que a visão do direito à cidade fosse incluída na Nova Agenda Urbana.

Na visão da Plataforma Global, o direito à cidade tem a natureza de um direito humano coletivo/difuso conjugado com as funções sociais da cidade e da gestão democrática das cidades que permitem a integralidade dos direitos humanos em um determinado território com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Sobre a titularidade, o direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e das futuras gerações e adota a visão de cidadão contida na Carta Mundial que abrange tanto os habitantes permanentes como os temporários.

A forma de exercer o direito à cidade é o de ocupar, usar e produzir cidades e a finalidade de exercer esse direito é de termos cidades justas, inclusivas e sustentáveis. A cidade é definida como um bem comum para uma adequada condição de vida, ou seja, em relação aos seus componentes, uma cidade:

- livre de discriminação com base no sexo, idade, estado de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, ou orientação política, religiosa ou sexual;
- com cidadania inclusiva na qual todos os habitantes, permanente ou transitórios, são considerados como cidadãos e possuem direitos iguais, por exemplo, as mulheres, as pessoas que vivem na pobreza ou situações de risco ambiental, trabalhadores da economia informal, grupos étnicos e religiosos, pessoas LGBT, a forma diferente *abled*, crianças, jovens, idosos, migrantes, refugiados, moradores de rua, vítimas da violência e os povos indígenas;
- com maior participação política na definição, na implementação, no monitoramento e na orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações;
- com funções sociais, ou seja, a garantia ao acesso equitativo de todos à habitação, bens, serviços e oportunidades urbanas, especialmente para as mulheres e outros grupos marginalizados, que prioriza o interesse público coletivamente definido, garantindo um uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos e rurais;
- com espaços públicos de qualidade que melhoram a interação social e a participação política, que promovem as expressões socioculturais, uma cidade que abraça a diversidade e promove a coesão social, uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de cidades mais seguras e para satisfazer as necessidades dos habitantes;
- com igualdade de gênero, que adota todas as medidas necessárias para combater a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres, homens, e as pessoas LGBT em termos políticos, sociais, econômicos e culturais – uma cidade que tome todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento das mulheres, para garantir-lhes a igualdade no exercício e o cumprimento dos direitos humanos fundamentais e uma vida livre de violência;
- com diversidade cultural, que respeita, protege e promove os diversos meios de vida, costumes, memória, identidades, expressões e formas socioculturais dos seus habitantes;
- com economias inclusivas, que garante o acesso para garantir meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, o consumo colaborativo, a economia circular, e que reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado;
- como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbano, e que proteja a biodiversidade, habitats e ecossistemas circundantes, e suporta cidades-regiões, a cooperação cidade-cidade e a conectividade.

Por essa visão, a cidade como um bem comum é o bem jurídico que deve ter proteção legal e jurídica através do direito à cidade de forma análoga à vida, à propriedade, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, que são bens que têm valoração jurídica e proteção legal.

4.3 A visão da Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana contempla, em grande parte, a visão defendida pela Plataforma Global. A visão contida no parágrafo 11 da Agenda considera como titulares os habitantes das presentes e das futuras gerações em discriminação de qualquer ordem que pode ser interpretado como o reconhecimento dos habitantes temporários.

A extensão territorial desse direito inclui todos os assentamentos humanos. E, em relação à forma de exercê-lo, considera-se o direito de habitar e produzir cidades e assentamentos humanos com a finalidade de serem justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis.

No parágrafo 13 da Nova Agenda Urbana, os componentes do direito à cidade estão contemplados, tais como as cidades sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas.

Essa visão inédita que traz um significado novo para os direitos humanos, funções e formas de vida em nossas cidades e assentamentos humanos precisa ser consolidada e considerada como estratégica pelos países e cidades no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais e territoriais e dos impactos do aquecimento global e das mudanças climáticas.

5. Questão emergente para a consolidação da visão do direito à cidade no Brasil

Como um direito humano do campo dos interesses difusos, o direito à cidade contribui para integrar e materializar todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, consagrados nos tratados, acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos. A efetiva realização do direito à cidade exige respeito, proteção e cumprimento de todos os direitos humanos sem exceção, juntamente com os princípios e direitos específicos que só o direito à cidade contempla: as funções sociais da cidade; a luta contra a discriminação socioespacial; os espaços públicos de qualidade; e as conexões sustentáveis e inclusivas entre rural e urbano. Nesse sentido, o direito à cidade traz uma perspectiva de materialização e realização dos direitos humanos em um território como um povoado, vila, bairro, cidade e metrópoles.

Essa visão sobre o direito à cidade precisa ser recepcionada pela nossa ordem jurídica urbanística mediante uma nova leitura sobre o significado desse direito na esfera jurídica sem, obviamente, desconsiderar estudos, pesquisas, pareceres, legislações e algumas decisões dos nossos tribunais sobre o seu significado, forma de aplicação e implementação para o desenvolvimento de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis.

Considero que temos vários desafios para a consolidação do Direito Urbanístico, tendo como fonte inspiradora o direito à cidade no campo da produção de conhecimento, no campo das políticas urbanas, no campo da política e na busca de transformações sociais em nossas cidades e sociedade.

Com relação à produção do conhecimento, foi relevante, nos últimos anos, resgatar o pensamento de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade como o direito de os habitantes ocuparem e produzirem o espaço urbano e as lições de David Harvey sobre a relevância das lutas sociais urbanas que contestam o modelo capitalista de produção das cidades.

No entanto, é preciso fazer novos resgates e buscar novas referências para a evolução do Direito Urbanístico interdependente e conectado com o direito à cidade. É relevante resgatar as contribuições teóricas do pluralismo jurídico ou do Direito tendo como referência Boaventura de Sousa Santos, do uso alternativo do Direito, da Nova Escola Jurídica, liderada por Roberto Lyra Filho, do movimento dos anos 1990 sobre o Direito alternativo, do Direito Achado na Rua, liderado pelo professor José Geraldo de Sousa Júnior, e o Direito insurgente que é uma combinação das experiências das lutas sociais urbanas com as assessorias jurídicas e/ou advocacia populares.

Também precisamos resgatar as lições de Paulo Freire, em especial sobre a pedagogia do oprimido, sobre o significado do papel educador e do Direito Urbanístico para a formação de habitantes nas cidades com consciência política sobre os seus direitos e seu papel transformador na sociedade.

Na busca de novas referências, evidencia-se o quanto é preciso termos referências feministas para o desenvolvimento do Direito Urbanístico e do direito à cidade no século XXI. Sem dúvida, Jane Jacobs, autora de *Morte e vida das grandes cidades*, é uma referência histórica para pensarmos uma cidade oposta ao modelo desenvolvido que atende somente interesses econômicos e financeiros, mas precisamos lidar cada vez mais com as questões de gênero e raça em nossas cidades. Parece-me que a filósofa e professora negra norte-americana Angela Davis é um dos nomes mais fortes da militância negra no mundo, uma relevante referência com seus estudos sobre raça, mulheres, cultura e política. Da nova geração recomendo a escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie, autora de *Sejamos todos feministas*, que tem várias publicações sobre os temas atuais: feminismo, racismo e imigração.

De todas as questões que precisam ser aprofundadas para a consolidação da visão do direito à cidade em nosso país, o ponto de partida deve ser a compreensão da cidade como um bem comum, como o pilar emergente do direito à cidade trazendo outras visões e pensamentos que possam contribuir, nesse sentido, como o pensamento do direito ao bom viver oriundo de pensamentos das civilizações indígenas latinas.

Direitos Urbanos na Emenda Popular da Reforma Urbana	Direito à Cidade no Estatuto das Cidades	Visão da Carta Mundial do Direito à Cidade	Visão da Plataforma Global do Direito à Cidade	Visão da Nova Agenda Urbana
<p>Artigo 1º</p> <p>Todo cidadão tem direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social obrigando se o Estado a assegurar:</p> <p>I - acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, assim como proteção ao patrimônio ambiental e cultural</p> <p>II - gestão democrática da cidade</p> <p>Artigo 2 O direito a condições de vida urbana digna condicional o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade</p>	<p>Artigo 2º</p> <p>I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o 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;</p> <p>II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p>	<p>1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.</p> <p>2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais</p>	<p>O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para uma adequada condição de vida.</p> <p>A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes:</p> <p>a) a cidade livre de qualquer forma de discriminação</p> <p>b) a cidade com cidadania inclusiva na qual reconhece todos os habitantes, permanentes ou transitórios, como cidadãos;</p> <p>c) a cidade com maior participação política;</p> <p>d) a cidade que cumpre as suas funções sociais que garante o acesso equitativo de todos ao uso, ocupação do território;</p> <p>e) a cidade com espaços públicos de qualidade;</p> <p>f) a cidade com igualdade de gênero;</p> <p>g) a cidade com diversidade cultural;</p> <p>h) a cidade com economias inclusivas;</p> <p>i) a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos e conexões entre o rural-urbano.</p>	<p>11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. Nova Agenda Urbana</p> <p>12. Objetivamos realizar cidades e assentamentos humanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. A esse respeito, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos.</p>

Referências

AGENDA DEL DERECHO A LA CIUDAD. Disponível em: http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/agenda-del-derecho-a-la-ciudad_GPR2C-2018.pdf.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://polis.org.br/uploads/709/709.pdf>.

NOVA AGENDA URBANA. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>.

POLICY PAPER DIREITO À CIDADE - CIDADES PARA TODOS. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/policy-papers/>.

