

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.

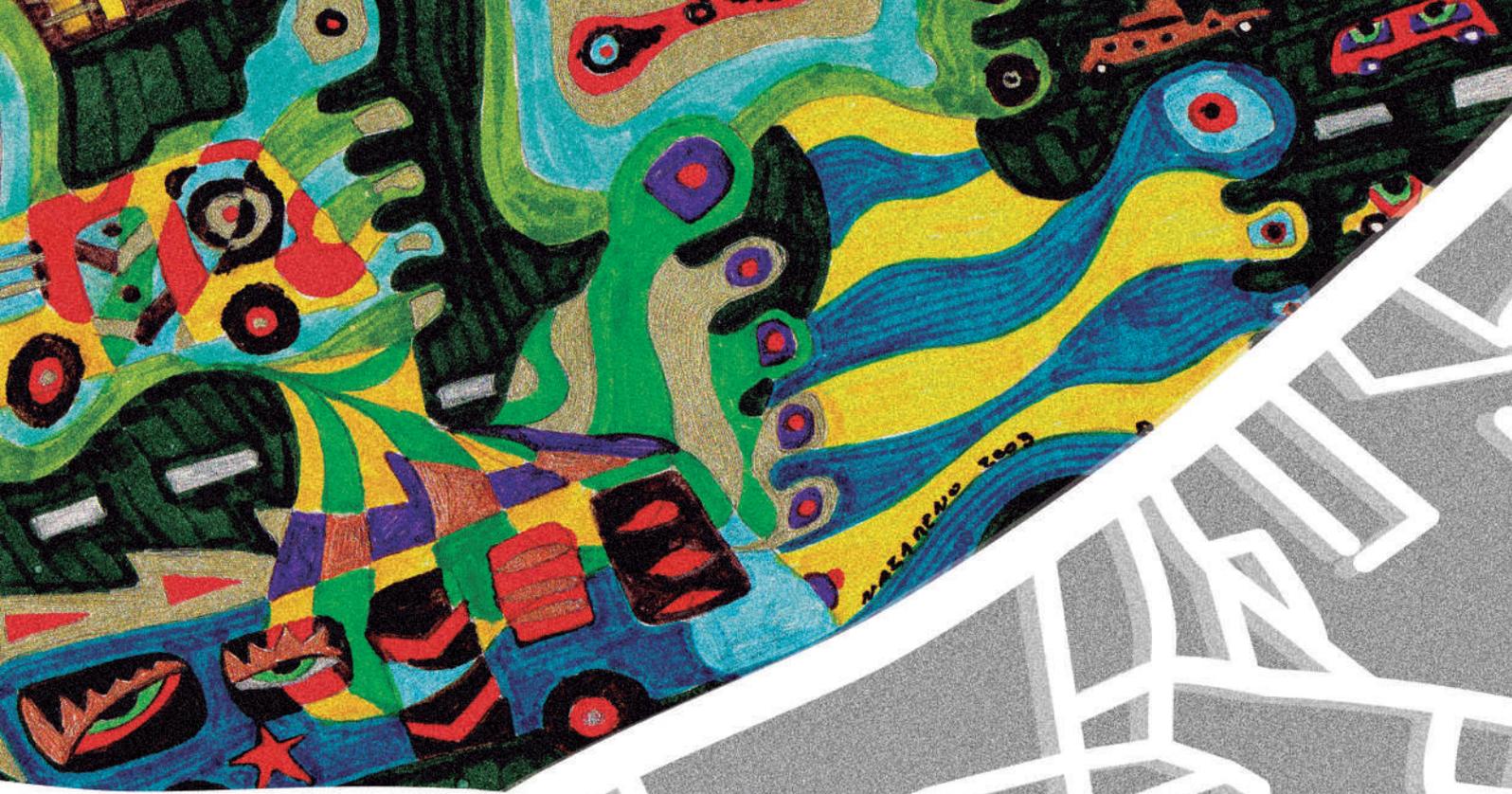
Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

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 15

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

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

1. Introdução

As formas de ocupar e usar o espaço urbano compreendem o exercício dos direitos fundamentais que exsurtem exatamente nesse ambiente. Embora a reflexão sobre a construção da cidade sustentável, em constante mutação, não tenha marcado suficientemente os estudos jurídicos sobre o tema, a prescrição normativa do direito à cidade é atual e tem mobilizado debates entorno do seu significado, diante do contexto balizado por tensões sociais, econômicas e culturais.

Esse capítulo se propõe a provocar reflexões sobre o conteúdo jurídico do direito à cidade, construído a partir da noção do Direito Achado na Rua, por se tratar de um reflexo das demandas sociais, culturais e econômicas da população que vive no território da cidade. O objetivo é destacar elementos que compõem o conceito jurídico, como a noção elementar de gestão democrática e planejamento participativo social, à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

2. A construção do conceito

O ponto de partida para a construção do conceito é uma reivindicação coletiva sobre o espaço urbano, que realize direitos e promova desenvolvimento segundo as aspirações e necessidades de seus habitantes. No cenário internacional, o direito à cidade ganhou dimensão a partir das ideias de Henry Lefebvre, sociólogo que cria a expressão defendendo uma dimensão simbólica e filosófica da mesma, tendo em conta o impacto negativo sofrido por cidades em países de economia capitalista, com a conversão do território urbano em mercadoria a serviço exclusivo dos interesses da acumulação de capital.

Para Lefebvre, e para Milton Santos, o espaço e a cidade são núcleos centrais catalisadores das contradições sociais. Partindo da crítica ao modo de produção capitalista, identifica-se a dinâmica transformadora do

espaço urbano, construindo cidades geradoras de conflitos, pois reproduz diuturnamente as relações socioeconômicas vigentes, capazes de expurgar uma parcela dos habitantes do acesso à cidade.

Ao discorrer sobre ser a cidade uma projeção da sociedade sobre o solo, o sociólogo define o direito à cidade como uma forma superior de direito, o direito à liberdade, à individualização e à socialização, à diferença, à participação e apropriação da obra *cidade*, vivendo e criando os espaços, fundada na produção social do espaço urbano.

A cidade é uma associação de pessoas que se relacionam em função de seus interesses difusos, coletivos, subjetivos, em busca incessante pela igualdade material e pelo direito de viver bem.¹ Sendo assim, a apropriação do espaço urbano conduz à sua concepção, organização e utilização em um território de ocupação definitivamente heterogênea que, segundo o filósofo, caberia ser exercido como um direito.

O tema que envolve a cidade não escapou às mais variadas ciências, para além da arquitetura e urbanismo, tal qual a economia, a história, a sociologia, a filosofia, a geografia, especialidades que tem trazido contribuições para o entendimento e a elucidação de conflitos cada vez mais presentes, diante da escalada da urbanização.² No âmbito do Direito contemporâneo brasileiro, ainda que sua regulação esteja presente formalmente há pelo menos 15 anos, a defesa do direito à cidade ainda é uma árdua tarefa em que o desprestígio, entre outras questões, reflete a dificuldade de mensurar qualitativa e quantitativamente seu conteúdo.

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas aos seus habitantes e às condições que possuem de vivenciá-la, com suas possibilidades e dificuldades. As assimetrias no acesso a direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano e, reciprocamente, a forma de organização espacial que reforça a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos.

A cidade como direito tem vários significados e conteúdos – sociológicos, filosóficos –, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais. Dimensionar tal direito envolve absorver o que lhe compõe, compreendendo as concepções materiais, políticas, simbólicas além das jurídicas, para garantir-lhe definição. E, para tanto, não é possível olvidar que pensar a questão urbana envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias dos mesmos direitos, carentes do atendimento que demandam.

Para caracterizá-lo no ordenamento jurídico brasileiro, é preciso analisar o conjunto normativo que define direitos e deveres no território urbano, a partir da delimitação espacial, lugar de concentração da população urbana, produção, circulação, lugar de consumo de bens e serviços e também de atuação e decisão política. O que Lefebvre defendeu provocativamente na perspectiva filosófica e sociológica

¹ A cidade reúne pessoas que necessitam estar em sociedade, agregando-se e humanizando-se, convivendo umas com as outras na busca segura pela tentativa da realização de seus anseios (ELIAS, 1994, p. 72-75).

² Para Lefebvre, tais ciências têm um enorme peso na compreensão da questão urbana, mas nenhuma tem mais do que a História. Ainda, com a fragmentação da análise para fins de compreensão do tema, a contribuição veio na forma da criação de uma ciência da cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 42-44).

sobre o que é o direito à cidade, no Brasil, a Constituição de 1988 substancia com comandos objetivos que indicam o valor de bem comum e sua configuração com um direito difuso, traduzível em pretensões coletivas e individuais.³

A legislação brasileira prevê textualmente o direito à cidade sustentável 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. Tais previsões se encontram no texto da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, refletindo as diretrizes e os comandos constitucionais presentes, em especial, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que, por sua vez, estão contidos no título da ordem econômica e financeira, posicionado após a descrição sobre os princípios gerais da atividade econômica.⁴

O adequado desenvolvimento urbano, que deve ser um reflexo da própria noção valorativa do Direito Achado na Rua, materializador do direito à cidade, resulta de um processo que agrega zona urbana e zona rural, modelo a ser construído e aprovado no âmbito de uma gestão democrática do território da cidade. A coerência normativa indica a importância e o valor dado à questão urbana, definindo o uso e ocupação da terra urbana, a planificação do espaço para garantir desenvolvimento sustentável, a partir do principal instrumento de política urbana, o plano diretor a ser elaborado em parceria com a população e aprovado como lei municipal.

Desde os princípios e objetivos fundamentais da República brasileira,⁵ indicando diretrizes a serem encaminhadas no sentido de proteção à cidadania e promoção do desenvolvimento humano, até as legislações sobre usos imobiliários, intervenções urbanísticas para obras e serviços públicos, existe

³ Para Daniel Hachem (2011), o interesse público em sentido amplo está vinculado aos interesses juridicamente tutelados, que seriam iguais aos direitos subjetivos e interesses legítimos, de natureza individual, coletiva ou difusa. Sua abordagem serve de fundamento para o que se defende, a promoção do acesso à uma cidade funcional é, para a população que nela habita, um direito de natureza difusa, interesse legítimo, dada a relação de proximidade com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL, 2016).

⁵ Daniel W. Hachem, defendendo a constitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público, aponta os mandamentos e valores alçados pelo texto constitucional que determinam de forma objetiva sua qualificação como princípio constitucional. Da mesma forma e na mesma linha de raciocínio, defende-se a presença do direito à cidade na perspectiva do interesse legítimo de usufruir plenamente de um espaço onde a possibilidade de realização das necessidades pela oferta de bens e serviços urbanos e pelo direito efetivo de acessá-los (HACHEM, 2011, p. 230-231).

todo um plexo de comandos provedores da funcionalidade da cidade. Como concebeu expressamente Thiago Marrara, com o qual concorda-se, “a função social da cidade e o direito à cidade são faces de uma mesma moeda” (MARRARA, 2007, p. 186).

Tais comandos não podem ser ignorados pelo poder público, tendo em vista o dever intrínseco de proteger a dignidade humana e promover o bem comum.⁶ A cidade é contemporaneamente, e como já demonstrado, o *locus* onde as necessidades coletivas e individuais são providas, é o próprio bem comum no qual a concretização dos direitos fundamentais ganha forma.

Na perspectiva de avançar na configuração do direito à cidade, deve-se ter por base a descrição constitucional sobre o comportamento estatal de promover direitos, sem perder de vista as características territoriais de um país de urbanização atropelada pelo anseio de crescer, disparidades socioeconômicas, fragmentação e conflitos territoriais. O caráter democrático de um regime estatal pode ser distinguido de acordo com o usufruto das liberdades urbanas, com o desenho da cidade e seu formato de ocupação (LEFEBVRE, 2001, p. 99).

O reflexo das relações sociais no espaço urbano impõe um alto custo para a modificação da realidade cidadina, no entanto, não se pode ignorar a presença do direito à cidade como um norteador das funções estatais e dos comportamentos pelo uso da propriedade privada, como se fora somente uma “apropriação normativa-institucional” carente de substrato formal (SCHIAVO, 2019).

De acordo com a *global platform for the right to the city*, rede composta por diversas entidades nacionais e internacionais comprometidas globalmente com as mudanças sociais e com a promoção do direito à cidade,⁷ e que foi participante ativa no processo de elaboração e negociação da Nova Agenda Urbana nas Nações Unidas, os pilares desse direito se sustentam na possibilidade de distribuição espacialmente justa dos recursos, na participação e no acesso a uma agenda política urbana e no respeito à diversidade sociocultural no território da cidade.

A dimensão dada ao direito à cidade é para além da provocação de Lefebvre sobre o direito à vida urbana, é ver a cidade como bem comum, que no ordenamento pátrio, tem sua identificação a partir da gênese do Estado Democrático de Direito, com sua principiologia plasmada em valores sociais de igualdade, participação, justiça e solidariedade.

Na perspectiva dos pilares que referenciam o direito à cidade, a planificação urbana pode promover a distribuição dos recursos materiais de maneira espacialmente e socialmente justas, vinculadas ao dever público de garantir funcionalidade ao território urbano. Compete ao Estado o papel marcante de provedor de serviços públicos, muitas vezes precedidos de obras públicas – que não maculem a gênese cultural das ruas –, que forneça a garantia de infraestrutura para o usufruto da população.

⁶ Romeu Felipe Bacellar alerta para os princípios consecutórios do Estado Democrático de Direito, destacando que o princípio da dignidade da pessoa humana é a principal justificativa de existência para todas as normas, disciplinando a atuação da Administração Pública no sentido do bem comum pela justa e equitativa distribuição de direitos e também de encargos sociais (BACELLAR, 2009, p. 19-21).

⁷ A Plataforma Global é uma iniciativa de um grupo de organizações nacionais e internacionais que visam contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>.

Só há usufruto de tal direito se os espaços urbanos contidos na cidade estiverem servidos de condições que gerem benefícios a seus habitantes. Dessa maneira, o mobiliário urbano que acolhe os serviços de educação, saúde, lazer, esportes, o que inclui praças e espaços de conservação de ecossistemas e biodiversidade, deve estar distribuído de maneira equânime no território da cidade – que não é homogênea –, o que depende essencialmente do planejamento e da planificação democraticamente definidos.

Ainda, não é suficiente o suporte concreto às prestações, em sentido amplo, dos serviços que amparam a vida social. É necessário que a cidade tenha condições de ofertar meios e oportunidades equitativas de desenvolvimento em um sistema social, econômico e cultural que lhe corresponda. Nessa perspectiva, retoma-se o ponto em que o capítulo da política urbana, na Constituição, está contido na ordem econômica e financeira.

Outro pilar de suporte ao direito à cidade aponta para o acesso e a participação efetiva da população urbana nos processos de decisão sobre a cidade, feitos mediante políticas públicas de planejamento, planificações e atos materiais. Nenhum dos elementos citados consegue promover eficiência isoladamente, sem coordenação e diálogo. Além disso, a participação dos habitantes concede legitimidade, eficácia e possibilidade maior de efetividade aos modos de intervenção urbana, dado que se apresenta como uma resposta às demandas, e não como uma presença indevida.

O direito à cidade sustentável encontra suporte para implementar tal dimensão política a partir do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que não só lhe faz remissão como também prevê a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana para implementá-lo, tendo respaldo constitucional.

Os mecanismos de atuação urbanística variam por seu caráter estruturante e executório. O protagonismo popular na (re)construção dos espaços, bem como a ocupação do território de maneira a atender às demandas dos segmentos sociais, satisfazendo necessidades e aspirações, sempre foi a tônica da dialética urbana que, pela bandeira da Reforma Urbana, concebeu o próprio Estatuto da Cidade (BRAGA, 2018).

Com a obrigatoriedade, prevista nos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade, da criação de órgãos colegiados, promoção de debates, audiências e consultas públicas e, inclusive, das propostas de planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, envolvendo até mesmo os gestores de regiões metropolitanas, e ainda a possibilidade de iniciativa popular para projetos de lei relativos a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o direito à cidade sustentável reflete a cidade como bem comum, contrapondo-se às características marcantes de segregação territorial que exclui socialmente a população da funcionalidade urbana (BUCCI, 2014).

Sobre a previsão do plano diretor como instrumento básico de política urbana, os artigos do referido estatuto determinam os procedimentos para sua elaboração e aprovação, corroborando com a compreensão de que o direito à cidade se perfaz na possibilidade de decidir, em conjunto com o poder público, os contornos que o território do município passará a ter, de maneira planejada, definindo sobre a propriedade, sua função social urbana e a implementação da própria política de desenvolvimento urbano.

Diante do histórico de adensamento e expansão da malha urbana, com padrões predominantemente desiguais de acesso à terra urbanizada, à moradia adequada e à mobilidade urbana,⁸ toda e qualquer intervenção, pública ou privada, na cidade refletirá no seu valor de uso e na acessibilidade do cidadão a melhores ou piores condições de vida urbana (PEREIRA, 2018).

3. Considerações finais

Na perspectiva da questão urbana, promover o bem comum passa por respeitar a diversidade sociocultural presente nas pessoas que ocupam todo o território urbano e forma um tecido social, investindo no diálogo e na participação como forma de acomodar a complexidade orgânica da cidade. Os conflitos lhe são inerentes, no entanto seu acirramento é uma possibilidade concreta que resulta do investimento ou não em promover urbanização com respeito à cultura, à história, às necessidades lineares ao grupo, que considere isonômica e equanimemente suas condições e atributos em razão da promoção da cidade como um bem comum (HOLANDA, 2003, p. 16).

A cidade, composta de espaços, públicos e privados, situados em um mesmo território recebe o impacto da diversidade sociocultural complexa que se defende como caracterizadora do direito à cidade. Nesse sentido, reforça-se que sua concepção agrega o sentimento da vida cidadina, com pessoas desempenhando papéis e reproduzindo sua existência em todos os níveis sociais. O respeito às características sociais na (re)concepção das cidades é fundamental para compreender e promover o direito à cidade como um bem comum que cumpra com as previsões normativas que tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade apontam, pois trata-se de expressões da vontade humana de poder ser, de agregar dignidade à condição humana dos brasileiros e das brasileiras.

Referências

- ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.
- BACELLAR, Romeu. *Reflexões sobre o Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. *Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro*. Guaju, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015, p. 6. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2016.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: jan. 2019.

⁸ “Parte dos problemas urbanos vividos pela população brasileira hoje em dia é resultado desse forte e rápido crescimento das cidades, ocorrido após o início do processo de industrialização brasileira, sem que houvesse investimentos correspondentes na rede de infraestrutura urbana, formando grandes passivos nessa área” (CARVALHO, 2016, p. 8).

- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. *In*: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Texto para discussão, n. 2.198. Brasília - Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. SCHROTER, Michael (org); RIBEIRO, Vera (Tradução). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- HACHEM, Daniel W. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- HOLANDA, Frederico. *Arquitetura e Urbanidade*. São Paulo: Pro editores, 2003.
- LEFBVRE, Henri. *O direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAKRYGIANNI, Vasiliki; TSAVDAROGLOU, Charalampos. El derecho contra la ciudad. *In*: MATHIVET, Charlotte (coord.). *Develando el derecho a la ciudad*: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Paris: Ritimo, 2016.
- MARRARA, Thiago. *Bens públicos, domínio público, infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PEREIRA, Silvia Regina. *Percursos urbanos*: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade. 2006. 323 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.
- SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. *El derecho a la ciudad*. Una mirada desde América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 299-312, jan./abr. 2017, p. 300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>.